

# DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

---

## ABSTRACT

Las sociedades democráticas se estructuran sobre la base de un complejo modelo de justicia social. Tal matriz ética busca dar un debido equilibrio a las demandas por justa redistribución de la riqueza y de los niveles de reconocimiento de la diversidad cultural desde la cual se estructura una sociedad abierta y compleja. Los derechos de los pueblos indígenas son, en este contexto, un elemento fundamental del entramado constitucional y de la noción misma de sociedad democrática multicultural. Por tanto, corresponde a los Estados darles debido reconocimiento a sus derechos, intentando establecer condiciones mínimas de paz social, cohesión e igualdad en la diferencia. Éste es el marco general propuesto por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ratificado por Chile y plenamente vigente. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado de Chile exhibe extensos e intensos déficits en materia de reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de sus pueblos originarios. Este capítulo presta atención al modo en que las instituciones constitucionales, legales, judiciales y administrativas –incluyendo las policías– incurren en diversas violaciones a los derechos de los pueblos indígenas. En particular, se revisa el deficiente modelo de su reconocimiento constitucional en Chile, prácticas de violencia y hostigamiento en contra de comunidades indígenas y de quienes intentan defenderlas y el constante crecimiento de denuncias internacionales en contra de Chile en esta materia

**PALABRAS CLAVE:** pueblos indígenas; falta de reconocimiento constitucional; Convenio 169 de la OIT; violencia y hostigamiento, ley anti-terrorista; libertad de expresión.

## I. INTRODUCCIÓN

Al igual que en años anteriores, la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Chile ha estado marcado por el conflicto entre el Estado y algunas comunidades mapuches. La situación de conflictividad y tensión social en la Araucanía, que ha sido denunciada por numerosas organizaciones, tanto nacionales como internacionales, ha dominado la agenda pública en esta materia. El siguiente capítulo presenta los hechos más relevantes ocurridos durante 2007 y el primer semestre de 2008.

En particular, se analiza, en primer lugar, el proceso del voto a favor del Estado de Chile ante la ONU en relación con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, sus principales motivaciones y el escenario jurídico planteado a propósito de dicha aprobación. En segundo lugar, se da seguimiento a dos de las principales deudas pendientes en materia de normativa indígena, y a las que los *Informes anuales sobre derechos humanos* han dado seguimiento en años anteriores: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del convenio 169 de la OIT. También se efectúa un seguimiento acerca de los sucesos acaecidos respecto de estos temas, con especial atención a la aprobación del convenio 169 por parte del Congreso Nacional con una declaración interpretativa surgida en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. En tercer lugar, se analiza el tema de la violencia policial en comunidades mapuches, sus alcances y repercusiones en el ámbito comunicacional, social y judicial. Se revisan casos emblemáticos, como la muerte de Matías Catrileo por una bala de Carabineros, los hostigamientos policiales en la comunidad Temucucui y los enfrenamientos en la comuna de Ercilla. En cuarto lugar, se examinan los hechos que han tenido lugar con ocasión de los acuerdos entre pescadores lafquenches de Mehuín y la empresa CELCO, a raíz de la potencial construcción de un ducto de desagüe por parte de CELCO, en la localidad de Mehuín, Región de Los Ríos. Finalmente, se describen los casos sobre derechos indígenas en actual tramitación ante el sistema interamericano de derechos humanos. Destaca, en este aspecto, la propuesta de solución amistosa que el Estado ha hecho a los peticionarios en el caso de Aniceto Norín y Pascual Pichún, conocido como el de los *lonkos* condenados por ley antiterrorista, y el caso de Víctor Ancalaf, quien fue condenado como autor de delito terrorista a la pena de diez años y un día. El referido caso se materializó en una denuncia en contra del Estado de Chile que,

al cierre de este *Informe...*, fue declarada admisible por la CIDH. Por último, se analizan los casos de periodistas y documentalistas que han sido perseguidos u hostigados por su trabajo sobre comunidades mapuches. La tendencia que se observa es que, junto con agudizarse el conflicto entre comunidades mapuches y el Estado chileno, este último no sólo considera sospechosas las actuaciones de miembros de las comunidades sino, además, de quienes intentan dar cuenta de los hechos de violencia y conflictividad que se viven en el sur de Chile.

## II. EL VOTO DE CHILE ANTE LA ONU A FAVOR DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, con el voto favorable de ciento cuarenta y tres países, once abstenciones y cuatro rechazos (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda). Los comentaristas coinciden en que se trata de un logro histórico: tras dos décadas de debates y negociaciones, finalmente se logró consensuar un documento que busca dotar de mayor autoridad y asegurar la protección de los más de trescientos millones de indígenas del mundo, elevando los estándares internacionales de derechos humanos.

En particular, la Declaración reconoce, en primer lugar, el derecho de los pueblos indígenas a: “determina[r] libremente su condición política y [perseguir] libremente su desarrollo económico, social y cultural” (art. 3), el derecho a la autonomía o autogobierno en sus asuntos internos (art. 4), así como el derecho a conservar sus propias instituciones políticas, económicas y jurídicas, quedando a su voluntad la posibilidad de participar “en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (art. 5). Junto con este marco de protección especial, la Declaración avanza en áreas específicas, entre las cuales destaca la elevación del estándar internacional del derecho a la consulta —previsto en el convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile recientemente, pero aprobado hace dos décadas— al derecho de los pueblos indígenas a *consentir* libre e informadamente respecto de medidas administrativas o legislativas que afecten (art. 19). Asimismo, la Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas: “a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han

poseído u ocupado y utilizado” (art. 25), disponiendo que los Estados deben aplicar procesos justos y transparentes que reconozcan las leyes, tradiciones, costumbres y tenencias de tierras ancestrales indígenas, con lo cual el abanico de obligaciones que asumen los Estados se torna no sólo más específico sino, además, complejo. Desde septiembre de 2007, los pueblos indígenas del mundo gozan de un nivel de protección internacional sin precedentes.

Chile no sólo votó a favor de la Declaración sino, además, en la sesión especial convocada por la Asamblea General de la ONU, pidió la palabra para “explicar” su voto. Tras escuchar los argumentos de los países que se opusieron a la Declaración, Chile fue de los primeros en pronunciarse a favor del instrumento internacional. Coincidente con el deseo del gobierno de la presidenta Bachelet, de posicionarse como un referente internacional en materia de derechos humanos –por ejemplo, por medio de su ingreso, en mayo de 2008, al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas–, el representante del Estado chileno, Armín Andereya, pronunció un discurso asegurando el compromiso de Chile con el respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Las siguientes fueron las palabras del gobierno de la presidenta Bachelet ante la Asamblea General de las Naciones Unidas:

“La Delegación de Chile ha sumado su voto a la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por cuanto conocemos el importante y valioso aporte de los pueblos indígenas en la construcción y desarrollo de nuestras sociedades.

En la gran tarea nacional que estamos desplegando para construir una sociedad más inclusiva, diversa y tolerante, la Declaración de las Naciones Unidas es un paso significativo en esa dirección.

En este marco, queremos reiterar el principio esencial de nuestro orden jurídico interno de ‘respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades’ que inspira las políticas públicas que se están implementando y las iniciativas que se están propiciando para el desarrollo económico, social y cultural de nuestros pueblos indígenas.

Esta Declaración de las Naciones Unidas servirá para fortalecer esos esfuerzos nacionales, los que se llevan a cabo a través del diálogo, respeto por nuestras particularidades, ob-

servancia de nuestros compromisos internacionales y muy especialmente de nuestra Institucionalidad, Estado de Derecho y normas jurídicas internas. Es este espíritu de consenso el que se recoge en el Art. 46.

La presidenta Michelle Bachelet reafirma, mediante el apoyo a esta Declaración de las Naciones Unidas, su firme y decidido compromiso de los gobiernos democráticos, con el desarrollo integral de los pueblos indígenas, con el respeto a su dignidad, derecho y raíces”.

La referencia al artículo 46 es importante. La norma señala que la Declaración no puede ser interpretada “en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”<sup>1</sup>. Como se verá a continuación, el Estado chileno parece estar especialmente preocupado sobre las implicaciones jurídicas y políticas que se puedan seguir de la Declaración Universal.

Diez días después de “comprometerse decididamente” con la Declaración Universal, la presidenta Bachelet asistió a la Asamblea General de la ONU y aprovechó de visitar las oficinas centrales de la organización de derechos humanos, Human Rights Watch, en Nueva York, en señal de su preocupación por la situación de los derechos humanos y fortalecer, así, la postulación de Chile al Consejo de De-

---

<sup>1</sup> El artículo 46 de la Declaración establece:

1. Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe.

rechos Humanos de las Naciones Unidas. Dicho compromiso contrasta con la situación que los pueblos indígenas –en particular, el pueblo mapuche– viven en el ámbito doméstico.

### III. FALTA DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y APROBACIÓN DEL CONVENIO 169 OIT POR PARTE DEL ESTADO DE CHILE

Una de las principales demandas de los pueblos indígenas, y que data de los Acuerdos de Nueva Imperial –firmados por el entonces candidato a la presidencia, Patricio Aylwin, y líderes indígenas en 1988–, es el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios. En noviembre de 2007, la presidenta Bachelet envió al Congreso un nuevo proyecto de ley que busca dar respuesta a esta postergada demanda que ubica a Chile como uno de los pocos países en América Latina en el que los pueblos indígenas no cuentan con reconocimiento constitucional<sup>2</sup>.

Tras dieciocho años de democracia, el compromiso que la Concertación de Partidos por la Democracia asumiera en 1989 sigue incumplido: los pueblos indígenas en Chile no gozan de reconocimiento constitucional. Su existencia legal está circunscrita a la ley indígena de 1993, la que, si bien reconoce derechos y grados mínimos de protección, no satisface en plenitud la aspiración de los pueblos originarios de formar parte de las bases de la institucionalidad chilena<sup>3</sup>.

La falta de reconocimiento tiene efectos simbólicos y prácticos. Desde un punto de vista simbólico, el reconocimiento constitucional se refiere al lugar que en el tejido social y político chileno tienen los pueblos originarios. Desde una perspectiva práctica, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas supone, entre otras cosas, asumir el compromiso activo de dar protección, respetando las estructuras organizacionales tradicionales de los indígenas, tal como lo dispone el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>4</sup>. La

<sup>2</sup> Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas de Chile, *Mensaje* 1101-355, 23 de noviembre de 2007, en [http://www.bcn.cl/actualidad\\_legislativa/temas\\_portada.2007-12-05.0158771279/5522\\_07.pdf](http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2007-12-05.0158771279/5522_07.pdf), visitada el 5 de agosto de 2008.

<sup>3</sup> Ley N° 19.253 de 1993 sobre protección fomento y desarrollo de los indígenas, publicada en el *Diario Oficial*, Santiago, 5 de octubre de 1993.

<sup>4</sup> Véase convenio 169 OIT artículos 2.2 b), 4.1, 5, 6, y 7; y, asimismo, Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas artículos 3, 3bis, y 4, y caso de la comu-

falta de reconocimiento constitucional alimenta, así, la desconfianza hacia la voluntad del Estado de incluir genuinamente a los pueblos indígenas.

Uno de los principales estándares internacionales de derechos humanos que gobiernan a los pueblos indígenas es el convenio 169 de la OIT. Hasta mediados de 2008, este instrumento, adoptado en junio de 1989, había sido ratificado por dieciocho países –doce de los cuales pertenecen a América Latina. El convenio 169 reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, estableciendo el derecho a participar en los asuntos del Estado, el derecho a ser consultado y a autogestionar sus asuntos, además del derecho de propiedad y posesión sobre las tierras indígenas, los territorios y los recursos naturales indígenas. Además, dispone la protección de derechos culturales, como el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena.

Al igual que el reconocimiento constitucional, su ratificación también forma parte de las promesas adoptadas por la Concertación hacia los pueblos indígenas de Chile. Desde 1991 que se encontraba esperando la aprobación por parte del Congreso Nacional. Durante 2007, y tras varios intentos fallidos e, incluso, un requerimiento presentado ante el TC por parlamentarios de la Alianza por Chile<sup>5</sup>, finalmente el Parlamento lo aprobó. La forma de aprobación de este instrumento internacional, sin embargo, genera dudas acerca del nivel de compromiso del Estado –tanto el Congreso como el Ejecutivo– con lo proclamado ante la comunidad internacional en septiembre de 2007. Más aún, en mayo de 2008, el TC aprobó su compatibilidad con las normas constitucionales y legales chilenas. Sin embargo, la sentencia del TC contiene una lectura particularmente restrictiva de las normas del convenio, así como algunas consideraciones que se apartan de lo establecido en el ámbito internacional. A continuación, se analiza, separadamente, algunos aspectos de interés en la tramitación ante el Congreso y el pronunciamiento del TC.

---

nidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Corte IDH, Sentencia de Fondo de 31 de agosto de 2001, párrafos 149 y 154.

<sup>5</sup> Véase CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2006. Hechos 2005*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2006, p. 367; CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2007. Hechos 2006*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2007, pp. 385-390.

*a) Tramitación parlamentaria del Convenio 169*

Tras el debate parlamentario, que se extendió por varios meses, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado aprobó el Convenio incluyendo una “declaración interpretativa” a su artículo 35, norma que dispone que, si existen otros instrumentos jurídicos –distintos al convenio 169– que confieran a los pueblos indígenas un mayor nivel de protección, su aplicación no deberá obstar ni perjudicar la situación que mejora la condición de los derechos de los pueblos indígenas<sup>6</sup>. Se trata de una cláusula que materializa varios principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como el deber de interpretar progresivamente los estándares internacionales y siempre en favor de la mayor libertad de las personas.

Tras escuchar la opinión de varios actores relevantes –entre ellos, ministros de Estado y consejeros de organizaciones indígenas– la Comisión del Senado propuso al gobierno la aprobación del referido instrumento internacional, pero con la siguiente “declaración interpretativa”:

“El Gobierno de la República de Chile, al ratificar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, formula una declaración interpretativa al artículo 35 del referido instrumento internacional en el sentido de que éste sólo es aplicable en relación a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

La declaración es confusa, pero al revisar el debate en el seno de la Comisión queda claro que su objetivo no era otro que restringir el ámbito de aplicación del convenio. El gobierno, a través del ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, y la entonces ministra de Planificación, Clarisa Hardy, acogieron el planteamiento de la Comisión<sup>7</sup>. La celebrada aprobación del convenio

---

<sup>6</sup> El artículo art. 35 del convenio establece que: “la aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”, en <http://www.convenio169.cl/files/Convenio169.pdf>, visitada el 5 de agosto de 2008.

<sup>7</sup> La Comisión estaba integrada por los senadores Jaime Gazmuri (PS), Hernán Larraín (UDI), Jorge Pizarro (DC), Sergio Romero (RN) y Roberto Muñoz (PPD). La declaración emanó de una propuesta de los senadores de la Alianza por Chile, Juan Antonio Coloma y Sergio Romero. Véase “Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores re-

169 se realizaba con una declaración de dudoso valor jurídico –tanto así que el gobierno envió un oficio a la OIT consultando acerca de su legalidad. El objetivo político, sin embargo, no deja dudas: restringir el alcance de los derechos de los pueblos indígenas consagrados en dicho instrumento internacional.

Con la declaración interpretativa, el Estado de Chile buscaba limitar el reconocimiento de derechos y ventajas a favor de los pueblos indígenas circunscribiéndolos únicamente a aquellos tratados internacionales ratificados por Chile y que se encontraran vigentes al momento de la adopción del propio convenio, esto es, en junio de 1989. De esta manera, su aplicación excluiría a la Declaración Universal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada hace menos de un año, así como otros posibles instrumentos que podrían adoptarse en el futuro –por ejemplo, la Convención Interamericana Contra la Discriminación Racial, que se discute en el seno de la OEA– y, desde luego, todo el Derecho Internacional Consuetudinario.

Tal fue la opinión del director del Departamento de Derecho Internacional de la Universidad Católica de Chile, Hernán Salinas, quien: “sugirió que se [efectuara] una reserva al mencionado artículo 35, a fin de excluir a las recomendaciones (*sic*) de su aplicación a nuestro país”<sup>8</sup>. La alusión del profesor Salinas a “las recomendaciones” debe entenderse como “las Declaraciones”, en particular, la Declaración Universal aprobada en 2007. Por su parte, el profesor de Legislación Indígena y Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile, Sebastián Donoso Rodríguez, quien compareció a continuación del profesor Salinas, explicó que:

“el Convenio fue aprobado en forma casi unánime sobre la base de un acuerdo político entre el oficialismo y la oposición en cuanto a que dicha aprobación no abre la puerta a otros instrumentos internacionales –como la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la ONU en septiembre pasado– cuyas recomendaciones son bastante más avanzadas que el propio Convenio, lo que ha sido interpretado como una

---

caído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989”, en *Boletín* N° 233-10, 9 de enero de 2008, p. 63 y ss., en [http://www.bcn.cl/actualidad\\_legislativas/temas\\_portada.2008-03-24.9206515315/233\\_10.pdf](http://www.bcn.cl/actualidad_legislativas/temas_portada.2008-03-24.9206515315/233_10.pdf), visitada el 5 de agosto de 2008.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 54.

forma de limitar futuras demandas basadas en la reciente declaración de la ONU<sup>9</sup>.

En la sesión ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Sebastián Donoso fue, incluso, más allá, vinculando la aprobación del Convenio 169 a demandas de grupos indígenas y actos ilegales, sugiriendo que:

“su mera aprobación y, por tanto, su incorporación como norma de derecho interno, constituye suficiente argumento para que sus disposiciones sean invocadas en apoyo de demandas, movilizaciones y aún actos fuera de la ley”<sup>10</sup>.

La Comisión acogió estos planteamientos y propuso al gobierno formular la referida declaración interpretativa. El gobierno, representado por el ministro Viera-Gallo y la ex ministra Hardy, estuvo de acuerdo<sup>11</sup>.

En tanto la Constitución de la OIT no contempla mecanismos de declaraciones interpretativas<sup>12</sup>, el gobierno de Chile debió elevar una consulta a la OIT para que se pronunciara sobre el alcance de la declaración que el Estado hacía al Convenio 169. La OIT respondió, señalando que el Convenio 169 tiene por finalidad establecer estándares mínimos de protección de derechos de los pueblos indígenas, y en ningún caso puede desmejorar derechos o ventajas establecidos en su favor, que se encuentren garantizados en el ámbito local<sup>13</sup>. Se incluye en este marco a instrumentos internacionales que consagren

---

<sup>9</sup> Sebastián DONOSO RODRÍGUEZ (profesor de Legislación Indígena y Políticas Públicas Universidad Católica), “Aprobación del Convenio 169 de la OIT”, en *El Mercurio*, Santiago, 12 de marzo de 2008.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 57.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 63.

<sup>12</sup> El artículo 37.1 de la Constitución de la OIT establece que las interpretaciones fidej dignas de los convenios de dicha organización sólo puede establecerlas la Corte Internacional de Justicia, y no declaraciones interpretativas hechas por los Estados:

Todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución. Interpretación de la Constitución y de los convenios.

<sup>13</sup> Respuesta Solicitud de Opinión respecto a significado del artículo 35 convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales a Ministro Secretario General de la Presidencia de la República de Chile Ministro José Antonio Viera-Gallo, Ref. ACD 5-169, *Oficina Internacional del Trabajo*, 6 de febrero de 2008, en poder de los autores de este informe.

derechos a favor de los pueblos indígenas, incluso, en un momento posterior a la propia ratificación del convenio, como es el caso de la Declaración Universal sobre Pueblos Indígenas. Así, la OIT comunicó su opinión al gobierno de Chile:

“En caso de que cualquier derecho o ventaja más favorable haya sido garantizado por el derecho o la costumbre del Estado miembro interesado en razón de, por ejemplo, la ratificación por ese país de un Convenio de la OIT o de la ratificación –por parte de dicho Estado– de cualquier otro instrumento internacional en conformidad con el derecho internacional de los tratados, dicho derecho o ventaja debe, en virtud del artículo 35 [del Convenio 169], seguir siendo respetado plenamente en el Estado miembro ya que no puede ser menoscabado por la aplicación de cualquier disposición del Convenio núm. 169<sup>14</sup>.

Dicha opinión es, por lo demás, consistente con el carácter evolutivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, esto es, el dinamismo con que el Derecho Internacional se adecua a las necesidades de los sujetos destinatarios de sus normas y prácticas.

Llama la atención que, en su presentación de junio de 2008 al Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Estado chileno, en el único párrafo que dedica al convenio 169, se limita a señalar que:

“[s]e han realizado un conjunto de gestiones necesarias para proceder a su aprobación, así como se ha consultado a diferentes organizaciones sobre la conveniencia de este cuerpo normativo”,

agregando un par de líneas que dan cuenta, de modo general, de la tramitación parlamentaria del convenio entre agosto y diciembre de 2007<sup>15</sup>. El informe del gobierno transmite la falsa impresión que el trámite del convenio en el Congreso Nacional ha estado libre de problemas.

---

<sup>14</sup> Respuesta Solicitud de Opinión... (n. 13), p. 3.

<sup>15</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL, Informes presentados por los Estados-partes conforme al artículo 9 de la Convención, Informe de Chile, CERD/C/CHL/18, 27 de junio de 2008, p. 45, en [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/AdvanceVersion/CERC.C.CHL\\_AUV\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/AdvanceVersion/CERC.C.CHL_AUV_sp.doc), visitada el 5 de agosto de 2008.

*b) La sentencia del TC sobre el Convenio 169*

En mayo de 2008, el TC se pronunció acerca de dos normas contenidas en el convenio 169: el artículo 6 número 1, que establece el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cuando los Estados quieran implementar medidas legales o administrativas que los puedan afectar, y el artículo 7, donde se dispone el derecho de los pueblos indígenas a participar decisivamente en las materias de su interés, estableciendo obligaciones concretas para los Estados.

El TC no encontró incompatibilidad entre las normas del convenio y el ordenamiento jurídico chileno, de modo tal que declaró (salvo un ministro) que no había reproche constitucional que hacer. Sin embargo, la sentencia del TC, en lugar de señalar cómo el convenio *puede* tener aplicación, más bien enumera las obligaciones que *no* emanan del convenio, restándole, en definitiva, su fuerza normativa. En lugar de mostrar cómo puede servir para materializar sus aspiraciones (y las de la propia Constitución, que buscar asegurar a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización), en vez de apuntar la ruta constitucional que permitiría expandir las posibilidades de participación y desarrollo de los pueblos indígenas en línea con el Derecho Internacional, el TC se encargó de fijar límites al alcance normativo del convenio.

Así, por ejemplo, para el TCI:

“la finalidad de las consultas es la de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas, no importa una negociación obligatoria, sino que constituye una forma de recabar opinión, misma que no resultará vinculante, ni afectará las atribuciones privativas de las autoridades que la Constitución Política de la República establece”<sup>16</sup>.

Su aseveración es, sin embargo, inexacta: el convenio 169 en rigor no establece “una forma de recabar opinión”, esto es, no fija determinados procedimientos que los Estados deben seguir, sino que indica los principios que deben animar dichos procedimientos: consulta a los pueblos indígenas, de buena fe, y encaminada a lograr acuerdo o consentimiento. Se equivoca cuando afirma que las normas del convenio “vienen a establecer modos de participación de los

---

<sup>16</sup> TC, Sentencia rol 1050-08, 3 de abril de 2008, considerando 14º, en <http://www-tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/view/967>, visitada el 5 de agosto de 2008..

pueblos indígenas en los niveles nacional, regional y municipal de administración” (C. 12º). El convenio no establece *modos* de participación; tal materia queda entregada al desarrollo de los Estados.

Por otra parte, su sentencia no menciona en ninguna ocasión alguna de las interpretaciones que los órganos internacionales autorizados para monitorear el cumplimiento del convenio han realizado. Y ello es problemático toda vez que algunas de las consideraciones del TC están en pugna con la opinión de los organismos expertos en la materia. No hay una sola mención, por ejemplo, a las opiniones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, cuya labor es, precisamente, señalar cómo se deben entenderse, entre otras, las normas del convenio 169. En su informe de 2008, la Comisión señala en forma categórica que:

“la consulta prevista por el Convenio va más allá de una consulta en un caso preciso sino que tiende a que todo el sistema de aplicación de las disposiciones del Convenio se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas. Esto supone un proceso gradual de creación de los órganos y mecanismos adecuados a esos fines”<sup>17</sup>.

El TC decretó que las normas del convenio no podrían alterar en modo alguno el reparto de atribuciones y competencias de las autoridades chilenas, con lo cual se instala en la vereda opuesta de lo que en el ámbito internacional está pasando<sup>18</sup>. Quienes interpretan el convenio señalan que sus normas suponen la creación, aun gradual, de mecanismos adecuados para lograr la participación de pueblos indígenas. El TC dice lo contrario.

---

<sup>17</sup> OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*, Informe III (Parte 1A), Informe general y observaciones referidas a ciertos países, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008, p. 760, disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/gbs/ceacr2008.htm>. Visitada el 1 de julio de 2008.

<sup>18</sup> La actitud del TC chileno contrasta, por ejemplo, con el desarrollo jurisprudencial que ha llevado adelante su símil colombiano, el que se caracteriza por la solidez argumentativa de sus decisiones. En efecto, la Corte Constitucional de Colombia ha utilizado profusamente el convenio 169 para reforzar las normas domésticas que protegen a las comunidades indígenas, señalando que aquél debe entenderse como parte del “bloque de constitucionalidad” de dicho país y que sus normas e interpretación autorizada deben servir de guía para la labor de la Corte cuando conoce casos que involucran a comunidades indígenas. Véase, por ejemplo, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU 039/97, Caso U'wa, pára. 3.3; Demanda de inconstitucionalidad contra el *Código de Minas*, Ley 685/01, en especial, párrafos 16, 17 y 20, en <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1997/Tutela/SU039-97.htm>, visitada el 1 de julio de 2008.

Finalmente, el TC, por medio de la prevención del ministro Enrique Navarro Beltrán, señala que las normas del convenio no son autoejecutables, sino que son meras normas programáticas. Pero ocurre que, desde la Constitución de 1980, las normas que integran el sistema jurídico chileno –y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes son parte de dicho sistema– obligan, sin necesidad de desarrollo legislativo. Puede ocurrir que el legislador deba, a fin de dar coherencia y orden, regular una determinada materia, pero una vez que dicha materia está contenida en una norma que no pugna con la Constitución obliga a todas las autoridades. El TC señaló que el Convenio 169 de la OIT es compatible con el orden jurídico chileno, por lo que corresponde tenerlo como norma válida y vigente. Más aún, el ministro Enrique Navarro concede el carácter programático a las normas del convenio basado en “la historia fidedigna del establecimiento de [la] norma”<sup>19</sup>, pero para afirmar su conclusión cita la discusión que se tuvo en el seno de la Comisión del Senado, no los trabajos preparatorios del convenio 169, que sí es, en rigor, donde se “establece la norma” en discusión. La Comisión de Relaciones Exteriores del Senado aprueba o rechaza, pero no crea ni establece las normas contenidas en un tratado internacional. Por último, la prevención del ministro Enrique Navarro omite un hecho fundamental, a saber, que el instrumento internacional en análisis es un *convenio*, cuyo valor jurídico es equivalente al de una norma legalmente sancionada. A diferencia, por ejemplo, de una declaración, cuyo valor jurídico sí es más circunscrito<sup>20</sup>. Si el Estado se toma en serio los derechos de los pueblos indígenas no puede aducir la ausencia de ley para no poner en aplicación los estándares que incorpora el Convenio 169. Más aún, después de votar a favor de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la que ha elevado el estándar desde la consulta al consentimiento previo, libre e informado.

#### IV. VIOLENCIA EN COMUNIDADES MAPUCHES

Durante el año 2007 los hechos de violencia policial en contra de comunidades mapuches no han cesado. Según el Observatorio de De-

<sup>19</sup> TC (n. 16), prevención del ministro Enrique Navarro Beltrán, 1.º.

<sup>20</sup> De hecho, en el marco de las discusiones que llevaron a la aprobación de la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, las delegaciones de algunos países, como Estados Unidos o Nueva Zelanda, hicieron presente que, al tratarse de una *declaración*, sus normas eran mandatos aspiracionales.

rechos de los Pueblos Indígenas, durante el año se habrían registrado *veinte hechos de violencia policial en comunidades mapuches*. Sin duda, el hecho más notorio fue la muerte de Matías Catrileo Quezada por un impacto de bala de Carabineros, en el fundo Santa Margarita, de propiedad de Jorge Luchsinger, el cual es reclamado por comunidades indígenas. Sin embargo, la muerte de Matías Catrileo es sólo el hecho más grave entre varios sucesos de violencia policial en comunidades mapuches. Ante varios de estos hechos de violencia, se presentaron acciones legales ante los tribunales de justicia, sin que se hayan obtenido condenas o sanciones en contra de los responsables. Activistas de derechos humanos se reunieron con altas autoridades del gobierno para advertir de la situación de conflictividad en la Araucanía. En marzo de 2008, José Aylwin, codirector del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas y el alcalde de la comuna de Tirúa, Adolfo Millabur, comparecieron ante la CIDH para informar acerca de las violaciones tanto a comuneros mapuches como a defensores de derechos humanos de las comunidades. El Estado de Chile, representado por la Cancillería, tuvo que responder preguntas incisivas de la CIDH sobre los hechos de violencia policial, en particular, del relator especial sobre derechos de los pueblos indígenas, Víctor Abramovich.

*a) Matías Catrileo:  
muerto por una bala de Carabineros*

El 3 de enero de 2008, personal del GOPE disparó contra un grupo de indígenas que intentó ocupar el fundo Santa Margarita en la localidad de Vilcún, a unos treinta kilómetros al este de Temuco. En la acción policial, una bala de 9 mm alcanzó por la espalda al estudiante universitario Matías Catrileo Quezada, quien falleció minutos después a causa de la perforación de su pulmón. El hecho se produjo a eso de las 06:40 hrs., aunque su cuerpo fue entregado sólo horas más tarde, tras tensas negociaciones con autoridades de gobierno, representantes de la Iglesia Católica, la Cruz Roja y comuneros mapuches. Estos últimos “retuvieron” su cadáver, según dijeron, ante la eventualidad de que Carabineros alterara la evidencia del impacto de bala por la espalda. Inicialmente, tanto el intendente de la Región de la Araucanía, Oscar Eltit, como el subsecretario del Interior, Felipe Harboe, rechazaron toda posibilidad de mediación con los comuneros indígenas. Oscar Eltit señaló a la prensa:

“lo que procede en un estado de derecho es que el cuerpo sea entregado a las autoridades, no hay posibilidad de mediación

alguna... Una actuación de ese tipo no se ajusta al Estado de Derecho que rige en Chile<sup>21</sup>.

Finalmente, el gobierno accedió a que el obispo de Villarrica, Sixto Parzinger, actuara de mediador para la entrega del cuerpo. El obispo de Temuco, Manuel Camilo Vial, consultado sobre la negativa de los indígenas a entregar el cadáver a las autoridades dijo entender la actitud de los comuneros, quienes “tienen presente lo que aconteció con Alex Lemún, que todavía no tiene una sentencia judicial”<sup>22</sup>. La referencia del obispo Manuel C. Vial es al asesinato, también a manos de las Fuerzas Especiales de Carabineros, del joven de diecisiete años Alex Lemún, ocurrida en noviembre de 2002<sup>23</sup>.

Tal como lo señala el religioso, la muerte de Alex Lemún ha quedado en la impunidad: a pesar de haberse acreditado que el balín metálico que lo impactó fue disparado por el entonces mayor de Angol, Marco Aurelio Treuer, el proceso fue sobreesido en 2004 por la Corte Marcial. Más aún, la investigación por la muerte de Matías Catrileo quedó a cargo del mismo fiscal militar que tramitó el caso de Alex Lemún. Desde el punto de vista del deber que tienen los Estados de investigar y sancionar a los responsables de delitos, en particular cuando éstos son cometidos en contra de personas pertenecientes a grupos desaventajados, la ausencia de determinación de responsabilidades penales, en este caso, es una grave violación de los derechos humanos<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> *Azkintuwe*, 3 de enero de 2008, en [http://www.liberacion.cl/matias\\_catrileo.htm](http://www.liberacion.cl/matias_catrileo.htm), Visitada el 3 de enero de 2008.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Sobre la muerte de Alex Lemún, véase CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2004. Hechos 2003*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2004, pp. 251-252.

<sup>24</sup> Véase caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Corte IDH, Sentencia de fondo de 29 de julio de 1988, párrafos 170-175, en relación con estándar del “deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”; véase caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni *vs. Nicaragua*, Corte IDH, Sentencia de fondo de 31 de agosto de 2001, párrafos 112-114, en relación con el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, el cual, según la Corte, “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.

Al igual que en el caso de Alex Lemún, se determinó quién era responsable del disparo en contra de Matías Catrileo: el carabiniere Walter Ramírez Espinoza, con diez años de servicio en la institución. A la fecha del cierre de este informe el fiscal militar, José Pinto Aparicio, quien realiza la investigación del crimen de Matías Catrileo, determinó el sometimiento a proceso de Walter Ramírez Espinoza por el delito de “violencia innecesaria con resultado de muerte”, y la sujeción a prisión preventiva mientras se desarrolla la investigación del delito en cuestión. Sin embargo, la Corte Marcial decretó la libertad del oficial, quien fue, posteriormente, trasladado a Coyhaique, lugar en el que siguió ejerciendo funciones. El *Informe...* dará especial seguimiento a este caso, en tanto involucra la muerte de un joven mapuche en un enfrentamiento con Carabineros, el cual está siendo conocido por la justicia militar, la que ha sido blanco de críticas por no observar estándares mínimos del debido proceso<sup>25</sup>.

*b) Violencia y hostigamiento policial  
en comunidades mapuches*

Según el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, durante 2007 se habrían registrado a lo menos veinte situaciones de violencia policial en comunidades mapuches<sup>26</sup>.

Una de las denuncias más serias sobre violaciones a los derechos humanos de los comunidades indígenas es la que *acusa a Carabineros de ingresar a escuelas para interrogar a niños por las actividades de sus padres*. En junio de 2007, el *werkén* de la comunidad Raquilco, Rodrigo Curipán, patrocinado por el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, presentó un recurso de protección en contra de la prefectura de Malleco de Carabineros de Chile por la irrupción de personal policial en la escuela Villa Chihuaihue, para someter a niños a interrogatorios, en violación a la Convención sobre los Derechos del Niño, de la cual Chile es signatario.

De acuerdo con la acción judicial, el 18 de junio de 2007 Carabineros ingresó a la escuela interrogando a los niños; acaso ellos eran o no parientes de quienes “estaban peleando la tierra” y si es que había

---

<sup>25</sup> Mayores detalles en los capítulos sobre justicia militar y libertad de expresión en este mismo *Informe...*

<sup>26</sup> “Hechos de violencia policial en contra de mapuche durante el 2007”, en <http://www.observatorio.cl/contenidos/naveg/navTpl.php?id=20080118022838>. Visitada el 1 de julio de 2008.

armas en la comunidad, señalándoles que sus padres estaban cometiendo robos. El recurso señala que dicho incidente es uno más de una serie de hechos de esta naturaleza, detallando lo ocurrido en la escuela particular N° 23, ‘El Progreso’, de la comuna de Ercilla, en el año 2006. Según los recurrentes,

“en dicho Colegio, ingres[ó] Carabineros durante el segundo semestre del año 2006, interrog[ó] a los niños sobre sus datos personales y si eran amigos de alguno de ‘estos que estaban peleando tierras’. Este ingreso se [produjo] en el marco de un allanamiento que se estaba realizando en la comunidad. Aproximadamente una hora más tarde, nuevamente volvieron, pero esta vez Carabineros de la SIP, [quienes] les señalaron a los menores ‘sus padres están ahora detenido por usar armas y ocupar tierras que no son de ellos’, amenazando que ‘si ustedes no nos dicen qué hacen sus padres entonces los vamos a llevar preso’ (*sic*)”<sup>27</sup>.

De acuerdo con los recurrentes, “existen otros casos [de abusos policiales], pero los padres se niegan a denunciarlos por temor, tanto en los padres y, sobretudo, en los menores”<sup>28</sup>. La organización de defensa de los derechos de los pueblos indígenas puso en conocimiento de los hechos al entonces ministro del Interior, Belisario Velasco, e informó de lo sucedido al entonces relator de las Naciones Unidas para los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen<sup>29</sup>.

Pocas semanas más tardes, se hizo público el informe de una misión de diversas organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como extranjeras, que constataron la delicada situación que afecta a la comunidad de Temucuicui<sup>30</sup>. La historia de conflicto por las tierras

<sup>27</sup> Recurso de protección presentado por José Aylwin y Rodrigo Curipán ante la Corte de Apelaciones de Temuco, 29 de junio de 2007, Causa rol 1041-2007 Iltma. Corte de Apelaciones de Temuco.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Como se reportó en CENTRO DE DERECHOS HUMANOS (n. 23), el entonces relator de la ONU visitó Chile en junio de 2003, constatando ya en ese entonces, las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y dando cuenta de ellas en un informe que posteriormente presentó la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (hoy, Consejo de Derechos Humanos).

<sup>30</sup> “Informe de la misión internacional de observación de la violencia institucional en contra del pueblo mapuche en Chile: el caso de la comunidad de Temu CuiCui”, pre-

en la comunidad de Temucucui es de larga data y su análisis excede el marco de este informe<sup>31</sup>. Al igual que otras comunidades mapuches (e indígenas, en general), los comuneros de Temucucui reclaman el despojo de sus tierras ancestrales por medio de variados mecanismos, desde el proceso de radicación hasta los remates de tierras indígenas y el rechazo de sus demandas tramitadas ante los juzgados de indios, a partir de los años treinta del siglo pasado. Los reclamos de esta comunidad se intensificaron a partir de 1999, registrándose numerosos episodios de abusos policiales entre ese año y el año 2003, fecha en que la empresa Forestal MININCO S.A. accedió a vender al Fondo de Tierras de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena una superficie de aproximadamente mil novecientas hectáreas, las que fueron traspasadas en título comunitario a la comunidad de Temucucui<sup>32</sup>.

Sin embargo, el informe señala que:

“los excesos policiales en contra de comuneros de Temucucui, y el hostigamiento permanente de que fueron objeto por parte del Estado chileno y sus agentes continúan pese a que las tierras han sido devueltas”<sup>33</sup>.

El reporte da cuenta de numerosos hechos de violencia y hostigamiento producidos entre 2004 y fines de 2006, lo cual es coincidente con los hechos de violencia acontecidos en el año 2007, en que se registró un número importante de incidentes. La mayor cobertura que se dio a la situación en Temucucui estuvo ligada a las acusaciones a la comunidad por cuanto habría dado refugio a uno de los presuntos asaltantes de un banco en Santiago, en octubre de 2007<sup>34</sup>.

sentado el 13 de julio de 2007. En la misión participó el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, el CINORODH, el CEJIS, APN, el CELS, la FECH, Amnistía Internacional, y académicos de la Universidad de Chile y Universidad Central, en [www.idhc.org/esp/documents/Conflictos/Mapuche/DDHH/Informe\\_MI\\_violencia\\_C\\_mapuche.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/Conflictos/Mapuche/DDHH/Informe_MI_violencia_C_mapuche.pdf), visitada el 5 de agosto de 2008.

<sup>31</sup> Para un análisis detallado de los procesos de usurpación de tierras en comunidades mapuches, incluida la comunidad de Temucucui, véase Martín CORREA, Raúl MOLINA y Nancy YÁÑEZ, *La reforma agraria y las tierras mapuche: 1962-1973*, Santiago, LOM Ediciones, 2005.

<sup>32</sup> “Informe de la misión internacional...” (n. 30), p. 11.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> La prensa, en especial el diario *La Tercera*, señaló en varias ocasiones que el ex laurista, y prófugo de la justicia –presunto autor del robo del Banco Security–, Carlos Gutiérrez Quiduleo, estaba refugiado en la comunidad Temucucui, aunque no se comprobó que ello fuera efectivo. Véase, por ejemplo, “Personal del OS-9 encontró rastro de implica-

En septiembre de 2007, la comunidad de Temucuicui dio a conocer un comunicado, donde acusaban a Carabineros de ingresar a la comunidad sin orden judicial, sustrayendo animales y enfrentándose con los comuneros, utilizando armas de fuego<sup>35</sup>.

Posteriormente, en enero de 2008, el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas comunicó el allanamiento que habría realizado Carabineros de Chile en comunidades mapuches emplazadas en el sector de Yeupeco, en la comuna de Vilcún (mismo lugar donde fue muerto Matías Catrileo). De acuerdo con la información entregada por la organización no gubernamental, Carabineros habría ingresado al hogar de Héctor Canio Quidel en reiteradas ocasiones, entre las nueve de la mañana y las ocho de la tarde, sin tener una orden escrita para ello,

“derribando puertas, quebrando vidrios, dando vuelta todos los objetos, incluyendo una cama en que se encontraba durmiendo un niño de 1 año de edad. En la ocasión... golpearon a su mujer Inés Tralcal Llanquino, derribándola de un puntapié. Lo mismo sucedió a su madre, la anciana Francisca Quidel Painemil”<sup>36</sup>.

El comunicado da cuenta, también, de la situación vivida en la comunidad Juan de Dios Quidel Cordoba, en cuyo lugar Carabineros habría allanado el hogar de José Tralcal Coche, quien informó:

“que su vivienda fue allanada también por Carabineros, sin orden alguna, a las 9 am de ese día. Su mujer, María Lleuful, fue tomada con violencia por el brazo, recibiendo culatazos de fusil de por la espalda. Carabineros entró a la morada, en que dormían aún sus cuatro hijos, de 18 a 5 años de edad, y procedió a registrarla botando objetos sin respeto alguno. Los niños fueron tratados brutalmente, obligándoles a identificarse. Carabineros destrozó (*sic*) los cercos del campo, ingresando al lugar con tanquetas, destrozando los sembrados de subsistencia

---

do en muerte del cabo Moyano en la Araucanía”, *La Tercera*, 8 de abril de 2008, en [http://www.quepasa.cl/medio/articulo/0,0,3255\\_5666\\_310116107,00.html](http://www.quepasa.cl/medio/articulo/0,0,3255_5666_310116107,00.html).

<sup>35</sup> Comunidad de Temucuicui, Comunicado público, 16 de septiembre del 2007 (en poder de los autores de este informe).

<sup>36</sup> “Allanamientos y Abusos Policiales en Comunidades Mapuche Aledañas a Predio en que Matías Catrileo fue Asesinado”, en *Observatorio de Derechos de Pueblos Indígenas*, Temuco, 5 de enero de 2008.

que tienen en ellos. Luego regresaron en cuatro oportunidades hasta las 8 PM. Sustrajeron además una mochila con ropa de los menores”<sup>37</sup>.

Finalmente, otros episodios de violencia y hostigamiento policial que han marcado la agenda ocurrieron en la comuna de Ercilla, en el marco de las celebraciones del aniversario del municipio y en momentos en que se realizaba un *show* al aire libre en la plaza pública de dicha ciudad<sup>38</sup>. De acuerdo con la misiva de la organización no gubernamental, el 2 de febrero de 2008, Juan Huenchullan Cayul fue detenido por Carabineros de las Fuerzas Especiales de la prefectura de Malleco, quienes habrían actuado sin realizar el control de identidad y sin mediar provocación alguna de parte de Juan Huenchullan. En dicha ocasión, fue golpeado e insultado por Carabineros, quienes lo identificaron como comunero de Temucuicui. Al percatarse de lo ocurrido, se habría acercado gente que participaba en la celebración, así como algunos comuneros de Temucuicui, quienes al reconocer que se trataba de un miembro de su comunidad, habrían intentado intervenir para impedir que siguiera siendo golpeado por los policías. Producto de los forcejeos y del intento de evitar la golpiza de Carabineros, miembros de la comunidad Coñomil Epuleo, Temucuicui, así como un niño perteneciente a la comunidad Ankapi Ñancuhew habrían sido detenidos.

Según el relato, el comunero Mihael Carbone Queipul habría resultado con “un profundo corte en su cráneo a consecuencia de un culatazo que le propinó un carabinero con su arma de servicio”<sup>39</sup>. De acuerdo con la información proporcionada por el Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas,

“a raíz de su herida, este concurrió hasta el consultorio de Ercilla a que le prestaran los primeros auxilios, terminando con varios puntos de sutura en su herida. En dicho consultorio el paramédico le recomendó que dejara constancia en la Tenencia de Carabineros producto de la gravedad de la lesión y posibles secuelas. Siguiendo dicha recomendación, se trasladó has-

---

<sup>37</sup> “Allanamientos y Abusos Policiales...” (n. 36).

<sup>38</sup> “Carta a Ministerio del Interior por sucesos de Ercilla”, *Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas*, 8 de febrero de 2008, en <http://www.alterinfos.org/spip.php?article2030>.

<sup>39</sup> *Ibid.*

ta la Tenencia de Carabineros, donde también fue detenido y nuevamente golpeado”<sup>40</sup>.

Casi simultáneamente, una vez en la celda de la comisaría de Collipulli,

“Juan Huenchullan fue rociado en la cara por un gas lacrimógeno spray, sin que se le prestara ningún tipo de ayuda por personal de carabineros, quienes se burlaban de los detenidos. En tanto, Jorge Huenchullan Cayul, Victor Calhueque Millanao, Henry Queipul Morales y Marcelo Villanueva Nahuel fueron amarrados a un poste entre un pasillo de la comisaría y otra dependencia, permaneciendo toda la noche en ese estado”<sup>41</sup>.

Al día siguiente, los detenidos habrían sido trasladados hasta el tribunal de garantía de Collipulli para la realización del control de detención. Allí, los detenidos habrían sido formalizados por desordenes públicos, iniciándose, además, un proceso en la justicia militar por el delito de atentado en contra de Carabineros, quedando sujetos a medidas cautelares<sup>42</sup>. El hecho de pasar a la justicia militar, como puede apreciarse en el capítulo sobre la materia en este mismo informe, abre otra serie de problemas desde el punto de vista de la vigencia y protección de los derechos humanos, de modo que la situación de las comunidades mapuches en conflicto con el Estado queda en una posición aún más delicada.

#### V. ACUERDO ENTRE CELCO Y PESCADORES ARTESANALES DE MEHUÍN

Cuando en octubre de 2004 se supo de la muerte de cisnes de cuello negro en el santuario de la naturaleza “Carlos Anwandter”, a causa de los desechos tóxicos de la planta de celulosa Arauco, muchos se preguntaron por qué CELCO había optado por descargar sus riles en el río Cruces y no directamente en el mar. Lo cierto es que ésa era la intención de la empresa en un primer momento, pero luego se descartó, principalmente porque el ducto saldría por un sector de

---

<sup>40</sup> “Carta a Ministerio del Interior...” (n. 38).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

la caleta de pescadores lafquenche de Mehuín, quienes se opusieron tenazmente al proyecto de la empresa. Se trata de comunidades indígenas que ejercen la pesca artesanal y que, en la jerga de la nueva ley sobre espacio marino costero, acceden al borde costero y lo utilizan como parte de sus usos consuetudinarios<sup>43</sup>.

En mayo de 2005, después del desastre del río Cruces, volvió a rondar la posibilidad de que la empresa decidiera descargar sus riles en Mehuín. Los dirigentes fueron enfáticos en señalar su oposición dicha posibilidad. Así, por ejemplo, Marco Aguirre, tesorero del sindicato N°1 de pescadores artesanales de Mehuín declaraba a la prensa:

“estamos en conversaciones con nuestra gente y no permitiremos que pase el ducto. Tenemos el apoyo de nuestro alcalde, quien también ha dicho que no quiere que pase nada por acá. Aunque nos ofrezcan gimnasios o lo que sea. Si en menos de un año contaminaron el río Cruces, ¿qué pasaría si tiran sus residuos aquí en Mehuín?”<sup>44</sup>.

Dos años más tarde, sin embargo, en octubre de 2007, se informaba acerca de un acuerdo entre la empresa CELCO y un grupo de pescadores de Mehuín, en la Región de los Ríos<sup>45</sup>. Por medio de este acuerdo, firmado por la mayoría de los integrantes de tres sindicatos de pescadores artesanales y CELCO, la empresa comprometió casi nueve millones de dólares, entregando a cada pescador que suscribió el acuerdo la suma de tres millones de pesos. Este monto implicó, antes que todo, la autorización para realizar trabajos conducentes al estudio de impacto ambiental, dado que en años anteriores los pesca-

---

<sup>43</sup> La ley N° 20.249, que crea el espacio marino costero de los pueblos originarios, fue publicada en el *Diario Oficial* del 18 de febrero de 2008. En ella se crea dicho espacio marino con el fin de “resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero”. (art. 3°). La publicación de esta ley es uno de los hechos positivos más relevantes en materia de derechos de los pueblos indígenas de los últimos años.

<sup>44</sup> “Celco: Mehuín y Queule mantendrán oposición a emisario submarino”, en *El Mostrador*, 27 de mayo de 2005, en [http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia\\_suscriptores.asp?id\\_noticia=160828](http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_suscriptores.asp?id_noticia=160828), visitada el 5 de enero de 2008.

<sup>45</sup> “Celco acordó con pescadores un bono para iniciar estudio sobre ducto al mar en Mehuín”, *Cooperativa.cl*, 18 de octubre de 2007, en [http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/site/artic/20071018/pags/20071018141554.html](http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20071018/pags/20071018141554.html), visitada el 18 de octubre de 2007; véase, también, “Celco asegura que 70% de pescadores de Mehuín ya firmó acuerdo”, en *El Mostrador*, 19 de octubre de 2007, en [http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia\\_new.asp?id\\_noticia=230423&estHomepage=NoticiaDiaGratis](http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=230423&estHomepage=NoticiaDiaGratis). Visitada el 19 de octubre de 2007.

dores artesanales habían impedido, incluso por la fuerza, que la empresa tomara muestras en las cercanías de la caleta.

Desde que se suscribió el acuerdo entre CELCO y la agrupación de pescadores, se generaron tensiones entre los habitantes de las caletas de pescadores que han llegado a amenazas, retención de personas y ataques, tanto a personas como a lugares de reunión de los pescadores que se oponen a la construcción del ducto submarino (y que rehusaron firmar el acuerdo con CELCO). En la localidad se han producido enfrentamientos y hechos de violencia, que llevaron, incluso, a que, en abril de 2008, se presentara un recurso de amparo a favor de un grupo de pescadores de la caleta de Mehuín, por las amenazas y ataques de que habían sido objeto.

En efecto, la acción judicial presentada ante la Corte de Apelaciones de Valdivia señala que:

“el día 02 de abril un grupo de cerca de 100 personas, movilizadas en embarcaciones, salió de la caleta de Mehuín en dirección a la caleta de Misisipi, una vez que arribaron al lugar, desembarcaron y procedieron y atacaron con piedras y elementos contundentes la sede donde se reúnen pescadores y mapuches que están en contra del proyecto de ducto de CELCO. La acción –que se encuentra registrada audio visualmente– da cuenta de la magnitud del ataque y que tuvo como resultado un cierto riesgo para la vida e integridad física de los opositores al ducto, así como daños estructurales en la sede social donde se reúnen. La acción fue totalmente planificada y premeditada ya que las embarcaciones no iban a la pesca pues su tripulación no portaba elementos necesarios para ésta, además cada embarcación contaba con un promedio de 10 personas en su interior.

Durante la acción se pudo observar el porte de elementos contundentes que nada tienen que ver con la pesca, como lo es un hacha. Producto del ataque, algunas mujeres debieron constatar lesiones por golpes de manos y piedras en el servicio de urgencia respectivo. En ese mismo contexto, y a una hora diferente, fueron retenidas a la fuerza un grupo de mujeres de la cocinería de la Agrupación Agro turística Lafkenche en la caleta de Mehuín, quienes permanecieron por más de 5 horas encerradas a la fuerza, tiempo durante el cual recibieron reiteradas amenazas de muerte contra ellas y sus grupos familiares<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Recurso de amparo presentado ante la Corte de Apelaciones de Valdivia, por Claudia Ingles Hueche y José Aylwin Oyarzún, pp. 4-5 (en poder de los autores del informe).

El acuerdo entre CELCO y los pescadores llama la atención, en primer lugar, porque replica experiencias pasadas en materia de Derecho Indígena –como es el acuerdo al que llegó ENDESA con Berta y Nicolasa Quintremán, en 2002, en el marco del llamado “conflicto de Ralco”– en que, tras años de negociaciones, finalmente un acuerdo económico puso fin a la resistencia de las hermanas Quintramán. Llama la atención, además, por la falta de posición adoptada por el gobierno, el que señaló, por medio del intendente de la Región de los Lagos, que dicho acuerdo no era más que un “acuerdo entre privados”, por lo que a éste no le correspondía intervenir<sup>47</sup>.

*La actitud distante del gobierno de Chile en estas materias es problemática.* En primer lugar, porque se trata de un acuerdo que incide directamente en un prolongado conflicto en el que el gobierno sí ha intervenido –en enero de 2005, la Comisión Regional del Medio Ambiente ordenó el cierre de la planta y lo propio hizo, en abril de ese año, la Corte de Apelaciones de Valdivia. En segundo lugar, porque involucra la afectación del patrimonio cultural y económico de comunidades indígenas que el gobierno está obligado internacionalmente a preservar. Al respecto, debe tenerse especialmente en consideración el informe especial del ex relator especial de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, quien en el año 2003 analizó específicamente los problemas derivados de grandes proyectos de inversión asentados en comunidades indígenas. En su informe –que, entre otros casos, analiza el de la represa Ralco en Chile– señala que

“[s]e debe dar la máxima prioridad a los derechos humanos de los pueblos y las comunidades indígenas cuando se emprenden proyectos de desarrollo en las zonas indígenas. Los gobiernos deberían considerar los derechos humanos de los pueblos indígenas como un factor clave al examinar los objetivos, costos y beneficios de cualquier proyecto de desarrollo en dichas áreas, en particular cuando se trata de grandes inversiones privadas o públicas. Los efectos económicos, sociales y culturales a largo plazo de los grandes proyectos de desarrollo en los medios de

---

<sup>47</sup> El intendente Iván Flores señaló a la prensa: “Si [el acuerdo] ocurrió es un acuerdo entre privados, donde el Gobierno no va a intervenir”. Véase “Celco acordó con pescadores un bono para iniciar estudio sobre ducto al mar en Mehuín”, *Cooperativa.cl*, 18 de octubre de 2007, en [http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/site/artic/20071018/pags/20071018141554.html](http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20071018/pags/20071018141554.html). Visitada el 18 de octubre de 2007.

subsistencia, la identidad, la organización social y el bienestar de las comunidades indígenas deberán incluirse en la evaluación de sus resultados previstos y se deberán seguir de cerca de manera regular. Entre esos efectos figurarán las condiciones sanitarias y alimenticias, las migraciones y el reasentamiento, la mutación de las actividades económicas, el nivel de vida, así como las transformaciones culturales y las condiciones psicosociales, y se prestará especial atención a las mujeres y los niños”<sup>48</sup>.

Tal como el informe del ex relator lo señala, existen países, como Canadá o Nueva Zelanda, que llevan a cabo procesos genuinos de consulta y participación de los pueblos indígenas cuando privados o el Estado pretenden desarrollar proyectos de inversión. Pareciera que la lógica que domina el debate actual en Chile es uno de suma cero: o se lleva adelante el proyecto o se respeta los derechos de las comunidades indígenas. El gobierno, los privados y las comunidades debieran mirar la experiencia comparada que ha demostrado ser efectiva en a lo menos mitigar los impactos sobre las comunidades indígenas, todo ello en atención a lo dispuesto en los instrumentos internacionales.

## VI. DEMANDAS INDÍGENAS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN CONTRA DEL ESTADO DE CHILE

Algunos casos que involucran a pueblos indígenas han llegado hasta el sistema interamericano de derechos humanos, compuesto de dos órganos especializados –la CIDH y la Corte IDH. El primero de ellos recibe denuncias por violaciones a la CADH cometidas por los Estados miembros de la OEA, y, tras declarar las denuncias admisibles y luego pronunciarse sobre el fondo de ellas –si estima que hay mérito suficiente–, las deriva a la Corte IDH, órgano que tiene la facultad de condenar a un Estado, precisamente, por dichas violaciones<sup>49</sup>. La

---

<sup>48</sup> Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/65 de la Comisión de Derechos Humanos, “Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas”, 21 de enero de 2003, E/CN.4/2003/90, p. 2, en <http://www.mapuche.info/mapuint/onu031117.pdf>, visitada el 10 de abril de 2008..

<sup>49</sup> Además de recibir y tramitar las denuncias, la CIDH puede instar a las partes a adoptar procedimientos de solución amistosa, a fin de evitar un pronunciamiento sobre el fondo y, en particular, que el caso llegue a la Corte IDH. Como se verá a continuación, los

CIDH, además, ejerce otras atribuciones, como realizar visitas a países para observar la situación de derechos humanos o, bien, recibir a víctimas o defensores de derechos humanos, quienes pueden informarle sobre situaciones que representen violaciones a los derechos consagrados en la CADH, de la cual Chile es signatario.

En este contexto, en marzo de 2008, la CIDH dedicó una *audiencia especial para conocer la situación de los defensores de derechos humanos del pueblo mapuche*, quienes relataron situaciones de hostigamiento y violencia policial ocurridas en la Región de la Araucanía. En la sesión, que da cuenta del interés y preocupación de los órganos interamericanos por la situación de derechos humanos en Chile y, en especial, la de los pueblos indígenas, estuvieron presentes, además de los solicitantes, representantes del Estado de Chile, quienes debieron responder las preguntas que miembros de la CIDH hicieron sobre investigaciones criminales y administrativas por violencia policial, así como, más generalmente, sobre la postura del gobierno chileno frente a las demandas de los pueblos indígenas. La CIDH hizo notar su interés para que el relator especial sobre derechos de los pueblos indígenas sea invitado a Chile a fin de interiorizarse de la situación denunciada.

A continuación, se revisan casos que han llegado hasta la CIDH en el período que cubre este informe. Para dar una mirada más comprensiva de su intervención en los conflictos con comunidades indígenas, se da cuenta brevemente de algunos casos emblemáticos que anteriormente se han tramitado ante dicha instancia internacional.

#### *a) Caso de Aucán Huilcamán y otros*

En 1996, el dirigente mapuche Aucán Huilcamán y otros nueve integrantes de la organización mapuche *Aukiñ Wallmapu Ngulam* (Consejo de Todas las Tierras) presentaron una denuncia ante la CIDH por la violación de derechos “en perjuicio de más de un centenar de personas pertenecientes a la mencionada etnia indígena”<sup>50</sup>. Como respuesta a diversos actos de protesta organizados por el Consejo de Todas las Tierras en 1992, con motivo del quinto centenario de la lle-

---

casos que se narran están precisamente en fase de solución amistosa, no obstante, las perspectivas de éxito de la negociación son poco claras. La CIDH también puede, en casos de riesgos inminentes de violación a alguno de los derechos asegurados por la Convención Americana, decretar “medidas cautelares”, las que obligan al Estado a informar acerca de una situación particular en plazos breves y urgentes.

<sup>50</sup> CIDH, Informe N° 9/02, Admisibilidad, Petición 11.856, Aucan Huilcamán y otros (Chile), 27 de febrero de 2002, párrafo 1, en poder de los autores de este informe.

gada de los españoles a Chile, el Poder Judicial chileno nombró un ministro en visita que determinó que la organización se había convertido en asociación delictiva. Los tribunales condenaron a ciento cuarenta y una personas mapuches en un proceso en el que, según argumentan, hubo diversas irregularidades procesales,

“como el caso de dos mapuches que fueron condenados por usurpación sin haber sido acusados de tal delito, y el de otro integrante de dicha etnia que fue condenado en la sentencia de segunda instancia, a pesar de que no estaba procesado ni se lo menciona en la sentencia de primera instancia. Otras personas fueron procesadas pero no aparecen sus nombres en la sentencia condenatoria, con lo cual su situación quedó indefinida”<sup>51</sup>.

En octubre de 1998, las partes acordaron iniciar un proceso de solución amistosa. En mayo de 2001, el Estado presentó una propuesta de solución amistosa, la que fue rechazada por los peticionarios, en octubre del mismo año, por considerarla “insuficiente e inaceptable”<sup>52</sup>. Así, la CIDH siguió con el trámite de la petición y, en febrero de 2002, la declaró admisible. Cabe destacar que amplió *motu proprio* el alcance de la petición, al señalar que:

“[a]un cuando no han sido invocados por los peticionarios, y en aplicación del principio *iuria novit curia*, la Comisión Interamericana considera además que los hechos descritos podrían constituir violaciones de los derechos a la indemnización por error judicial y a la protección judicial”<sup>53</sup>.

#### b) Caso de las hermanas Quintremán

En 2002, la CIDH recibió una denuncia en la cual se alegaba la violación por parte del Estado de Chile de diversos derechos protegidos por la Convención Americana en perjuicio de Mercedes Julia Huentea Beroiza, Rosario Huentea Beroiza, Nicolasa Quintremán Calpan, Berta Quintremán Calpan y Aurelia Marihuan Mora –todos miembros del pueblo mapuche pehuenche del sector Alto del Biobío–, con motivo del desarrollo del Proyecto Central Hidroeléc-

---

<sup>51</sup> CIDH (n. 50), párrafo 3.

<sup>52</sup> *Op. cit.*, párrafo 16.

<sup>53</sup> *Op. cit.*, párrafo 34.

trica Ralco, llevado adelante por la ENDESA, situada donde vivían los denunciantes<sup>54</sup>. Tras realizar el estudio de impacto ambiental del proyecto, la CONAMA aprobó la realización de la central hidroeléctrica, señalando, al mismo tiempo, que, por aplicación de la ley indígena (N° 19.253), la relocalización de población indígena sólo podría llevarse a cabo con el consentimiento y la voluntad de los afectados. En consecuencia, sólo podría permutarse la propiedad indígena afectada por otro predio que satisficiera al indígena afectado, procediendo a desafectarse la propiedad original de su calidad de tierra indígena y afectar la nueva entregada en permuta.

La construcción de la represa comenzó en 1993, a pesar del rechazo en ese tiempo de la totalidad de los mapuches pehuenches que habitaban en la zona. Luego, el 10 de marzo de 2000, el presidente de Chile dictó un decreto de concesión eléctrica definitiva a la empresa ENDESA, de conformidad con la ley eléctrica, lo cual por ministerio de la ley otorga una servidumbre de inundación en beneficio de la empresa. Los peticionarios consideraron que este decreto violaba directamente la ley indígena y por ello presentaron un recurso de protección, el que fue rechazado por cuestiones formales por la Corte de Apelaciones de Santiago, aun cuando afirmó que la aplicación de la ley eléctrica no eximía la aplicación de la ley indígena. Dicha sentencia fue confirmada por la Corte Suprema de Chile. En julio de 2003, la empresa ENDESA procedió a la consignación judicial de los montos correspondientes a las indemnizaciones fijadas por la “Comisión de Hombres Buenos” (designadas para efectuar un avalúo de las tierras) y solicitó al tribunal la toma de posesión de los terrenos.

Ante la CIDH, las partes expresaron formalmente su intención de buscar una solución amistosa en este caso en febrero de 2003, la cual incluiría un pliego extenso de medidas que involucraban un curso de acción transversal en materia de derechos indígenas y que abarcaban aspectos como reconocimiento constitucional, aprobación del convenio 169 OIT, fortalecimiento del desarrollo económico del sector del Alto Bío Bío y, en particular, de sus comunidades indígenas, la adopción de mecanismos que aseguraran la participación de las comunidades indígenas en la administración de la reserva forestal Ralco, entre otras<sup>55</sup>.

Sin embargo, y tal como se documentó en el *Informe anual... 2004...*, en julio de 2003, las peticionarias comunicaron a la CIDH

---

<sup>54</sup> CIDH, Informe N° 30/04 Petición 4617/02, Solución Amistosa, Mercedes Julia Huentao Beroiza y otras, 11 de marzo de 2004, p. 1, en poder de los autores de este informe.

<sup>55</sup> *Op. cit.*, pp. 4-17.

que el Estado no estaba cumpliendo con parte del acuerdo, lo que precipitó un acuerdo entre la empresa, el Ejecutivo y las peticionarias, en cuya virtud ENDESA se comprometía a entregar grandes cantidades de dinero, así como tierras a la CONADI y las peticionarias aceptaban dejar sin efecto las acciones judiciales intentadas en contra de la construcción de la represa<sup>56</sup>.

No obstante el consenso respecto del pliego de medidas entre los denunciantes y el Estado de Chile, en la práctica, se ha dado cumplimiento parcial al acuerdo, tal como lo señala la propia CIDH, en su monitoreo del caso<sup>57</sup>. En efecto, como ya se señalara precedentemente, los pueblos indígenas en Chile no gozan de reconocimiento constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y la ratificación del convenio 169 OIT sólo se ha logrado recientemente y, como se ha explicado en este capítulo, con una declaración interpretativa que busca restringir el ámbito de aplicación del convenio y de las normas a favor de los derechos de los pueblos indígenas. En cuanto al fortalecimiento del desarrollo económico en comunidades indígenas del sector del Alto Biobío, la CIDH sólo ha podido constatar la “distribución por sorteo lotes correspondientes a 1.200 hectáreas del Fundo Porvenir, y que siguen las gestiones de entrega de los títulos respectivos”<sup>58</sup>, cuestión que no se encuentra vinculada a ningún proceso de capacitación para la explotación de las tierras ni de otorgamiento de recursos financieros para dicha explotación. Finalmente, en lo atinente al establecimiento de mecanismos que aseguren la participación de comunidades indígenas en la administración de la reserva forestal Ralco, los peticionarios consideran cumplido este punto del acuerdo<sup>59</sup>.

### *c) Persecución criminal bajo la ley antiterrorista*

Uno de los aspectos que ha concitado mayor atención en el sistema interamericano sobre el Estado de Chile ha sido la utilización de la ley antiterrorista (ley N° 18.314) como respuesta a los hechos de violencia en los que se han visto involucrados dirigentes y activistas que protestan por las reivindicaciones del pueblo mapuche.

---

<sup>56</sup> CENTRO DE DERECHO HUMANOS (n. 23), pp 248-249.

<sup>57</sup> CIDH (n. 54); CIDH, Informe anual 2007, capítulo III.D, “Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH”, párrafo 202, en <http://www.cidh.org/annual-rep/2007/sp/cap3d.3sp.htm>, visitada el 10 de abril de 2008.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

### 1. Caso de los lonkos Norín y Pichún

En agosto de 2003, la CIDH recibió la denuncia presentada por Aniceto Norín Catrimán y Pascual Pichún Paillalao, en contra del Estado de Chile, por violación de diversos derechos asegurados por la Convención Americana, en el marco de proceso penal seguido en su contra, en el cual se les condenó como autores del delito de amenaza terrorista en perjuicio del administrador y los dueños del fundo Nanchahue. Cabe recordar que se trató de un segundo juicio, tras la anulación de la sentencia absolutoria por parte de la Corte Suprema de Chile. Al seguirse el proceso en su contra, bajo el estatuto antiterrorista, se establece una penalidad mayor que para los delitos comunes, junto con acarrear una serie de restricciones a derechos políticos, a la libertad personal y la autorización de plazos de detención más largos, el secreto de la investigación hasta por seis meses, la interceptación de comunicaciones telefónicas, entre otras limitaciones al derecho al debido proceso<sup>60</sup>. Todas estas vulneraciones se verificaron justamente en los juicios en contra de Aniceto Norín y Pascual Pichún<sup>61</sup>.

En octubre de 2006, la CIDH declaró la admisibilidad de la denuncia. En sus palabras:

“la CIDH estima que los alegatos de los peticionarios relativas al régimen penal especial aplicado a las presuntas víctimas, la definición de la conducta antijurídica o tipo penal utilizado, la

---

<sup>60</sup> CIDH, Informe N° 89/06 Petición 619/03, Admisibilidad Aniceto Norín Catrimán y Pascual Pichún Paillalao, 21 de octubre de 2006, pp.1-7, en poder de los autores de este informe.

<sup>61</sup> Los peticionarios expresaron que durante el proceso la investigación habrían sido seguidos en secreto por seis meses, lo cual sólo es permitido bajo el imperio de la ley sobre conductas terroristas, ya que en la legislación común el plazo máximo que puede durar la fase de investigación secreta es de sesenta días. En el primer juicio, el Ministerio Público y los querellantes particulares ofrecieron rendir prueba para acreditar los cargos, consistente en sesenta y siete testigos, trece peritos y prueba documental. En la etapa oral, dos testigos presentados por la fiscalía y los querellantes declararon detrás de un biombo, escondidos, sin que la defensa pudiera saber la identidad de los interrogados, con lo que se vulneró su derecho al debido proceso. Los peticionarios agregaban que la sentencia condenatoria fue pronunciada por un tribunal incompetente, pues al tiempo de la comisión del ilícito se encontraba vigente la reforma procesal en el lugar del juicio, pero no ley adecuada, que le otorgaba competencia al tribunal oral. La ley adecuada fue dictada en 2002, pero los hechos ocurrieron en 2001, por lo que los peticionarios alegan que se violó el principio de legalidad consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana debido a que los señores Norín y Pichún fueron condenados por el delito de amenazas terroristas, que no estaría contemplado en la legislación antiterrorista.

determinación del juez competente y el derecho a defensa, podrían llegar a caracterizar *prima facie* una violación de los derechos garantizados en los artículos 8 y 9 de la Convención Americana [garantías judiciales], en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Aniceto Norín Catrimán y Pascual Huentequero Pichún Paillalao. Asimismo, en virtud de los alegatos de los peticionarios relativos a la aplicación a las presuntas víctimas de un régimen penal especial más severo que el régimen común, en virtud de su origen étnico, la CIDH considera que los hechos denunciados podrían caracterizar una violación al artículo 24 de la Convención Americana [igualdad ante la ley], en concordancia también con el artículo 1.1 del mismo instrumento<sup>62</sup>.

Instó a las partes a buscar la posibilidad de llegar a un acuerdo de solución amistosa, cuestión que se mantiene pendiente al momento de cierre de este informe (junio de 2008). En marzo de 2008, celebró reuniones con las partes involucradas en este caso y el que se narra a continuación, con lo cual dejaremos para el final un comentario sobre las posibilidades de la solución amistosa en los casos de líderes mapuches actualmente encarcelados por delitos terroristas.

## 2. Caso *Poluco Pidenco*

En abril de 2007 fue declarada admisible por la CIDH una denuncia presentada dos años antes por Juan Patricio Marileo Saravia, Florencio Jaime Marileo Saravia, Patricia Roxana Troncoso Robles, José Huenchunao Mariñan y Juan Ciriaco Millacheo Lican, en contra del Estado de Chile por violación de el derecho al debido proceso y a la igualdad ante la ley garantizados por la Convención Americana. La denuncia se basa en el juicio criminal seguido en contra de los peticionarios, el que resultó en la condena en su contra como autores del delito de incendio terrorista, siendo sancionados a la pena de diez años y un día<sup>63</sup>. Los peticionarios argumentan que se les privó del derecho a contar con los medios adecuados para la preparación de la defensa desde el momento en que la prueba testimonial presentada por el Ministerio Público en su contra durante la investigación difirió sustancialmente de la prueba presentada en el juicio oral. Por otra parte, los

---

<sup>62</sup> CIDH (n. 60), párrafo 65.

<sup>63</sup> CIDH, Informe N° 32/07, Petición 429-05, Admisibilidad, Juan Patricio Marileo Saravia y otros (Chile), 23 de abril de 2007, en poder de los autores de este informe.

denunciantes señalan que la sentencia dictada incurre constantemente en infracción a este derecho, al hacerlos responsables por hechos ejecutados por personas distintas. A su turno, alegan la utilización de testigos remunerados por la sola circunstancia de que los imputados eran indígenas mapuches, haciendo un mal uso de la ley antiterrorista y de diversas medidas de protección a favor de los testigos, que en los hechos permitió a la fiscalía obtener declaraciones en su contra.

Éste es el caso que motivó uno de los hechos más notorios en el año en cuanto a pueblos indígenas: la prolongada huelga de hambre que mantuvo Patricia Troncoso por más de cien días, ante la actitud poco activa del gobierno, en protesta por el juicio que, según ella, la condenó injustamente como autora de los delitos mencionados precedentemente. La activista sólo depuso la huelga tras la intermediación de autoridades de la Iglesia Católica, en circunstancias que el gobierno mantenía una actitud silente, señalando persistentemente que había una sentencia judicial de por medio y a que éste no le cabía hacer nada al respecto. Finalmente, el gobierno accedió a trasladarla a un centro penitenciario donde ella pudiera trabajar –cual era una de las demandas de la activista. La medida fue criticada por líderes de la oposición, quienes manifestaron su rechazo a que por medio de presiones ilegítimas se reclamara en contra de fallos judiciales firmes.

Al igual que en el caso de los *lonkos*, tras declarar la denuncia admisible, la CIDH también propuso la instalación de una mesa de negociación con el objetivo de intentar un acuerdo de solución amistosa. En marzo de 2008, la CIDH celebró una sesión especial, a puertas cerradas, para tratar este caso y el de los *lonkos*. Asistieron los representantes de los peticionarios, así como representantes del gobierno de Chile. Según uno de los abogados presentes en la sesión, las perspectivas de la solución amistosa no son claras, toda vez que uno de los puntos centrales para los peticionarios: lograr la libertad de los presos mapuches, podría no ser aceptado por el gobierno. Para Jaime Madariaga, “en la medida que avanza el tiempo y las víctimas cumplen condena, se va a acabando el tiempo para la negociación”<sup>64</sup>. En el informe del próximo año, se dará seguimiento a estos casos para determinar la voluntad real de las partes para llegar a un acuerdo que, a junio de 2008, se ve complejo.

---

<sup>64</sup> Comunicación personal con Jaime Madariaga de la Barra, abogado representante de los peticionarios en la petición 619-03, 3 de junio de 2008.

### 3. Caso del *werkén* Víctor Ancalaf

En mayo de 2007, la CIDH declaró admisible la denuncia presentada por sesenta y nueve dirigentes del pueblo mapuche y los abogados Ariel León Bacian, de ascendencia aymara, Sergio Fuenzalida Bascuñán, del Centro de Estudios Jurídicos Sociales y Documentación Indígena y José Alywin Oyarzún, co-director del Observatorio de Derecho de los Pueblos Indígenas, en representación de Víctor Manuel Ancalaf Llaupe y en contra del Estado de Chile, en razón del juicio criminal seguido en su contra, en virtud del cual fue condenado como autor de delito terrorista, contemplado en la ley N° 18.314 (art. 2 N° 4), a la pena de diez años y un día de presidio mayor en su grado medio.

La denuncia se origina en la condena dictada por los incendios de camiones que trabajaban para la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco, hechos ocurridos en 2001 y 2002. Al igual como ha sido la tónica en casos similares, la manera como el gobierno abordó esta situación fue por medio de la utilización de la herramienta criminal más severa que existe en el sistema legal chileno: la ley antiterrorista. La denuncia ante la CIDH sostiene que dicho estatuto legal, utilizado en numerosos casos en contra de líderes mapuches y activistas, vulnera derechos establecidos en la CADH. En particular, se argumenta que la legislación antiterrorista viola el principio de proporcionalidad toda vez que sanciona con las penas más altas existentes en la legislación chilena conductas que *puedan poner* en afectación ciertos bienes jurídicos<sup>65</sup>. Asimismo, la denuncia señala la afectación al

“derecho de legalidad y presunción de inocencia consagrado en los artículo 8 y 9 de la Convención, en la medida en que la sentencia condenatoria fue dictada apoyándose en una prueba insuficiente y apreciando los medios de prueba reunidos en el procedimiento criminal seguido contra el señor Víctor Ancalaf”<sup>66</sup>.

Los denunciantes alegan, además, como violación el haber dictado sentencia

---

<sup>65</sup> La denuncia critica que el artículo 1° de la ley N° 18.314, de 17 de mayo de 1984, incluye dentro de las conductas calificadas como terroristas el “colocar, lanzar o disparar bombas o artefactos explosivos o incendiarios de cualquier tipo, que afecten o *puedan afectar* la integridad física de personas o causar daños”.

<sup>66</sup> CIDH, Informe N° 33/07, Petición 581-05, Admisibilidad, Víctor Manuel Ancalaf Llaupe (Chile), 2 de mayo de 2007, párrafo 16, en poder de los autores de este informe.

“de acuerdo al sistema de apreciación de la sana crítica en circunstancias que la ley aplicable al caso exigía apreciar la prueba de acuerdo al sistema de prueba legal mas estricto”<sup>67</sup>.

Por su parte, el Estado de Chile argumentó que la petición era inadmisibles toda vez que ésta habría sido presentada en forma extemporánea y porque no exponía hechos constitutivos de una violación a la Convención Americana. Según el Estado, de la denuncia presentada se colige que los sesenta y nueve dirigentes mapuches que suscriben la denuncia lo hacen “en razón de la aplicación reiterada de la legislación antiterrorista, en contra de personas mapuche, lo que configura una situación de amenaza que los afecta a todos”<sup>68</sup>. En este sentido, indicó el Estado, “no es suficiente para que la Comisión Interamericana tenga competencia en una queja o reclamo, que se tema por posibles o probables amenazas debido a una determinada situación”.

En mayo de 2007, la CIDH declaró admisible la denuncia. Estimó que:

“que los alegatos de los peticionarios relativas (*sic*) al régimen penal especial aplicado a la presunta víctima y la definición de la conducta antijurídica o tipo penal utilizado podrían llegar a caracterizar *prima facie* una violación [...] de la Convención Americana –agregando que– en virtud de los alegatos de los peticionarios relativos a la aplicación a la presunta víctima de un régimen penal especial más severo que el régimen común, en virtud de su origen étnico, la CIDH considera que los hechos denunciados podrían caracterizar una violación al artículo 24 de la Convención Americana, en concordancia también con el artículo 1.1 del mismo instrumento”<sup>69</sup>.

La argumentación de la CIDH, si bien es sobre la admisibilidad, y no sobre el fondo del caso, avanza en un punto importante: la utilización de la ley antiterrorista para hacer frente a los hechos de violencia emanados del conflicto que mantienen ciertas comunidades mapuches con el Estado chileno. Advierte que el hecho que esta ley sólo sea aplicada en casos en los que están involucradas personas de

---

<sup>67</sup> CIDH (n. 66), párrafo 16.

<sup>68</sup> *Op. cit.*, párrafo 26.

<sup>69</sup> *Op. cit.*, párrafo 50.

ascendencia mapuche *genera una sospecha* en cuanto al compromiso por la igualdad, en este caso racial, del Estado chileno. En los informes posteriores se dará seguimiento al trámite que siga este caso ante el sistema interamericano de derechos humanos.

#### *4: Caso de Elena Varela y otros documentalistas extranjeros*

Al comienzo de esta sección se daba cuenta de la audiencia temática que tuvo lugar en la sede de la CIDH, en la ciudad de Washington, sobre la situación de defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas. Después que la audiencia tuvo lugar, se produjeron una serie de hechos de hostigamiento en contra de documentalistas nacionales y extranjeros que, separadamente, realizaban trabajos sobre las reivindicaciones de comunidades mapuches. El caso más emblemático, por el despliegue policial y la gravedad de las acusaciones, es el de Elena Varela, documentalista chilena que fue detenida bajo acusaciones de asociación ilícita y de ser la organizadora de dos asaltos cometidos hace varios años.

En julio de 2008, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales –en representación de la Asociación de Documentalistas de Chile, Amnistía Internacional, Plataforma Audiovisual de Chile, la Asociación de Artistas Contemporáneos y un conjunto de destacados artistas–, interpuso una solicitud de *medidas cautelares* ante la CIDH a favor de Elena Varela, por violación de su derecho a la libertad de expresión y libertad artística. La documentalista fue arrestada, junto a su equipo de trabajo, en un operativo policial de grandes proporciones que la llevó desde su residencia, en Lican Ray (IX Región), a Panguipulli (X Región), Temuco (IX Región), para, finalmente, comparecer ante la justicia penal en Rancagua (VI Región) y quedar en prisión preventiva acusada de ser “autora del delito de asociación ilícita para delinquir y de participar en el robo de una institución previsual en el año 2005 y de ayudar al robo de un banco en el año 2004”<sup>70</sup>. Al momento de ser detenida, se encontraba realizando un documental sobre las reivindicaciones de tierra del pueblo mapuche, asimismo como un documental sobre la persecución política de la dictadura militar y la organización de grupos armados en la localidad de Neltume, en el sur de Chile. Todo el material audiovisual fue requisado por las autoridades.

---

<sup>70</sup> Solicitud de medidas cautelares, presentada por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales ante la CIDH, 2 de julio de 2008, p. 6, en [http://www.udp.cl/comunicados/0708/01/medida\\_cautelar\\_documentalista.pdf](http://www.udp.cl/comunicados/0708/01/medida_cautelar_documentalista.pdf) Visitada el 20 de julio de 2008.

Al momento de cerrar este informe (fines de julio de 2008) Elena Varela seguía en prisión preventiva en la cárcel de Rancagua y su material audiovisual permanecía aún en manos de las autoridades, sin que se conociera de manera cierta la evidencia con la cual el Ministerio Público construiría la grave acusación en su contra. Para muchos, sin embargo, la verdadera causa para perseguirla penalmente radicaba en su vinculación con la causa mapuche.

Y es que, tal como da cuenta la solicitud de medidas cautelares, junto con el caso de Elena Varela, son varias las situaciones en que documentalistas o periodistas que siguen el denominado “conflicto mapuche” se han visto amedrentados o derechamente hostigados por autoridades policiales. Así, en marzo de 2008, dos periodistas franceses fueron detenidos en la localidad de Collipulli, mientras filmaban al werkén de la comunidad de Temucuicui, Jorge Huenchullan. Los profesionales habrían sido mantenidos por cerca de diez horas privados de libertad, su material audiovisual requisado por la Policía de Investigaciones, acusados de haber provocado el incendio que grababan y de pertenecer al grupo terrorista ETA. El cónsul de Francia evitó su expulsión, pero, luego de ser agredidos por un grupo desconocido de personas que portaban cuchillos y linchacos, decidieron huir del país.

Similar situación aconteció con

“dos documentalistas italianos, quienes en momentos en que hacían un registro audiovisual de una movilización mapuche en un predio históricamente reivindicado por la Comunidad Chupilko, perteneciente hoy a la Empresa Forestal Mininco [...] fueron detenidos e imputados del delito de usurpación de tierras, solicitando la Intendente de la IX región su expulsión del país invocando el artículo 26 de las Normas de Extranjería. Pese a recurrir por diversas vías legales la entonces intendenta de la Araucanía, Gloria Barrientos, los expulsó”<sup>71</sup>.

Estos hechos se suman a la situación vivida por el comunicador chileno, Dauno Tótoro, quien, en medio de un trabajo audiovisual,

“fue interceptado luego de efectuar una entrevista a una señora mapuche en Ercilla [por] dos camionetas sin patentes, con carabineros uniformados y agentes de civil que no se identificaron, [quienes] lo detuvieron y le exigieron saber a quién había

---

<sup>71</sup> Solicitud de medidas cautelares.. (n. 70), p. 3.

entrevistado. Quisieron confiscar su material de cámara, pero éste lo evitó mostrando su registro de corresponsal extranjero autorizado por el Ministerio del Interior<sup>72</sup>.

Estos casos dan cuenta de un *preocupante patrón de conducta por parte del Estado chileno*: el mensaje que se envía es que las personas que están interesadas en investigar e informar sobre los problemas que viven comunidades mapuches en conflicto con el Estado son sospechosas por el solo hecho de desarrollar su trabajo. Más aún, ante los órganos del sistema interamericano de derechos humanos se está consolidando una tendencia, en la que llegan casos que dan cuenta de la frágil posición en la que se encuentran comunicadores y defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas. En un contexto en que Chile pretende establecerse como referente internacional en la protección y promoción de los derechos de las personas, esta tendencia debe revertirse. En caso contrario, el discurso ante la comunidad internacional perderá legitimidad y Chile, en lugar de ilustrar el camino de la protección de los derechos humanos, deberá dar más respuestas ante los demás países por la situación que viven miembros y activistas de las demandas del pueblo mapuche.

---

<sup>72</sup> Solicitud de medidas cautelares.. (n. 70), p. 3.