

DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

RESUMEN

El presente capítulo intenta cubrir los principales hechos acontecidos en materia de derechos de los pueblos indígenas en el transcurso del año 2006.

En primer lugar, se da cuenta de la persistente falta de reconocimiento constitucional por parte del Estado de Chile a los “pueblos indígenas”, así como la falta de ratificación del Convenio 169 OIT. La importancia que representan estas reformas estriba en posibilitar el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, así como la de su derecho a la participación política y económica, cuestiones que hasta ahora no han conseguido tener una consagración particularizada en nuestro ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, este informe trata la temática de la utilización de la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, para juzgar a miembros de minorías étnicas, particularmente a mapuches. Como se indica, el uso de la Legislación Antiterrorista genera graves problemas procesales y sustantivos, que distorsionan la real dimensión de las reivindicaciones de los pueblos indígenas en Chile. De igual modo, en el presente capítulo se pasa a revista a las denuncias de abusos policiales y de otros agentes del Estado ocurridas durante el año 2006, principalmente en las comunidades mapuches de *provincia de Arauco, Cautín, y Nueva Imperial*, en el sur de Chile.

Finalmente, este informe aborda el conflicto que surge a partir del derecho a las tierras ancestrales y las consecuentes reivindicaciones colectivas, siendo esta temática, uno de los problemas históricos más complejos que afectan a los pueblos originarios en Chile. Por último, se abordan algunos puntos atinentes a la política indígena en Chile, tales como la aprobación, por parte del Senado de la república, de la iniciativa que reconoce a la etnia diaguita en su calidad de

pueblo originario y del inicio de la llamada *Segunda Fase del Programa Orígenes*, que permitirá profundizar la política de fomento al desarrollo productivo de un total de mil comunidades indígenas, en adición a otras concretizaciones de proyectos de inversión detallados. Esta tercera sección concluye con algunas reflexiones generales en torno al respeto de los derechos de los pueblos indígenas, como así mismo la identificación de ciertas recomendaciones al respecto.

INTRODUCCIÓN

El Estado de Chile alberga dentro de su territorio a diversos pueblos indígenas, tales como: el aymara, colla, kawéskar (alacalufe), likanantay (atacameño), diaguíta, mapuche, quechua, rapa nui y yámana. De acuerdo con los antecedentes proporcionados por el último censo oficial, la población indígena de Chile asciende a un total de seiscientos noventa y dos mil ciento noventa y dos personas, que corresponde a un 4,4 % de la población total del país¹. Para dimensionar la relevancia que esta materia posee, resulta ilustrativo saber que ya en la Cumbre Mundial de Jefes de Estado de la ONU, celebrada en el año 2005, los mandatarios de los diversos Estados reafirmaron expresamente su:

“compromiso de seguir avanzando en la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas del mundo, en los planos local, nacional, regional e internacional, incluso mediante la consulta y la colaboración con ellos, y a presentar lo antes posible para su aprobación un proyecto final de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”².

Es así como la cuestión de los derechos humanos de los pueblos indígenas cobra una importancia de la más alta jerarquía para el Estado de Chile.

En este marco, se intenta cubrir los principales hechos acontecidos en materia de derechos de los pueblos indígenas en el transcurso

¹ Véase FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Chile: la otra transición chilena: derechos del pueblo mapuche, política penal y protesta social en un Estado democrático*, Santiago, abril de 2006, N° 445/3, en: www.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/n605-mapuche.df, p. 5.

² Véase <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLPOL300352006?open&of=ESL-310>

del año 2006. De este modo, se abordan diversos aspectos coyunturales que dan cuenta de la situación de respeto y tutela de los derechos indígenas.

En primer lugar, se tratará la cuestión del reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. En este mismo apartado, y en estrecha vinculación con el punto anterior, se abordará el tema de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, su proceso histórico, alcances y algunas consideraciones normativas problemáticas en relación con la legislación interna del Estado de Chile.

En segundo lugar, como ha sido constante a lo largo de *Informes anuales...* anteriores, uno de los temas que ha captado mayor atención pública durante el año 2006 ha sido el del conflicto indígena y sus repercusiones, en especial respecto del pueblo mapuche. En esta oportunidad se tratarán algunos de los puntos más significativos en esta temática, a saber:

- la utilización de la ley antiterrorista en el marco del conflicto mapuche y sus implicancias,
- los abusos policiales en contra de personas pertenecientes a comunidades indígenas y
- el conflicto que surge a partir del derecho a las tierras ancestrales y las consecuentes reivindicaciones colectivas.

Finalmente, se tratará el tema de la política indígena, visto a partir de las iniciativas impulsadas durante el año 2006, por parte de la CONADI.

NORMATIVA INDÍGENA

Reconocimiento constitucional y convenio 169 OIT

Tal como se ha venido reseñando a lo largo de los anteriores *Informes anuales...*, uno de los temas de mayor relieve y discusión en materia de derechos indígenas ha sido el reconocimiento constitucional³ de los “pueblos indígenas”⁴. La introducción de una reforma constitucional

³ Véase *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2006. Hechos 2005*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2006, p. 367.

⁴ Seguiremos marcando distancia con la actual denominación de pueblos indígenas, particularizadamente respecto del pueblo que se trate, en desmedro de la actual concepción jurídica de etnias.

sobre este particular, posibilita el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, así como la de su derecho a la participación política y económica, cuestiones que hasta ahora no consiguen tener una consagración particularizada en nuestro ordenamiento jurídico. Así las cosas, la cuestión del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas es un tema de la más alta significación y preeminencia para este colectivo, puesto que de este modo se abarcan dos aspectos fundamentales, a saber: el reconocimiento constitucional propiamente tal –como pueblo indígena– y la extensión jurídica de dicho reconocimiento. Como se puede apreciar, la cuestión del reconocimiento constitucional se precipita como una herramienta para la solución de problemáticas concretas que afectan a los pueblos indígenas y sus derechos.

Desde el año 1989, a partir del Acuerdo de Nueva Imperial, el tema del reconocimiento constitucional de los pueblos originarios ha sido la piedra de tope para el desarrollo normativo en materia de derechos indígenas. A modo de reseña, en este acuerdo, celebrado entre la administración del presidente Patricio Aylwin y las comunidades indígenas de la época, se abordaban junto con el reconocimiento constitucional, la promoción de derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios, la ratificación del convenio 169 de la OIT, y la creación de una comisión indígena encargada de elaborar una propuesta legislativa en materia de indígenas⁵.

En la actualidad, el 10 de enero de 2006, en el marco de una nueva campaña electoral, se sometió a votación en la Cámara de Diputados una nueva propuesta normativa en la materia, relacionada con la incorporación a la Carta Fundamental, de un eventual artículo 1.1, cuya disposición versaba de la siguiente forma: “La Nación chilena es una e indisoluble”, seguida de una disposición relativa a los derechos de los pueblos indígenas, que establecía: “Especialmente, la ley garantizará el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que forman parte de la Nación chilena”.

En este contexto, la Cámara de Diputados, por unanimidad, aprobó única y exclusivamente, el primero de los enunciados. Así las cosas, la disposición referida a la consagración amplia de ciertos derechos indígenas, fue refutada en la Cámara y posteriormente re-

⁵ Véase *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2003. Hechos 2002*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2003, pp. 300-302.

chazada⁶. Este nuevo intento de reforma constitucional en materia indígena, que dicho sea de paso no fue objeto de consulta a las diversas organizaciones de los pueblos indígenas, fue rechazado abiertamente por las referidas organizaciones a lo largo del país, quienes consideraron que la fórmula propuesta era “muy poco útil” para la defensa de los derechos de los pueblos originarios⁷. En efecto, a modo de complementación de lo anterior, en palabras de la presidenta del Colegio de Antropólogos de Chile, Francisca Márquez:

“tal como lo han advertido de manera reiterada las organizaciones indígenas, este inciso dejaba afuera el reconocimiento del derecho colectivo de los pueblos indígenas a la tierra, al territorio, a los recursos naturales que éstos albergan, y a los derechos políticos, como la participación en los órganos del Estado, el reconocimiento de los sistemas de justicia y derecho indígena y la protección de la propiedad intelectual. El inciso propuesto era ciertamente mezquino en sus alcances pues solo reconocía aspectos secundarios”⁸.

Es preciso mencionar que ante esta situación de no reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, la presidenta Michelle Bachelet, antes de ser titular de la primera magistratura, en el marco de su campaña política, manifestó que: “no seremos un país desarrollado hasta que este desarrollo llegue equitativamente a todos los chilenos... tampoco seremos un país desarrollado si no respetamos y promovemos todas las culturas que existen en nuestro país”⁹. En este contexto, en su programa oficial de gobierno se proponía impulsar de manera urgente el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, modificación que según el propio programa, debió haber sido incluido

⁶ De los dos incisos que contenía la propuesta normativa, se rechazó (por veinte abstenciones y setenta y cinco votos a favor) la que establecía que se garantizaría: “el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones espirituales, sociales y culturales de los pueblos indígenas que forman parte de la Nación chilena”.

⁷ Véase FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (n. 1), pp. 9-10.

⁸ Véase Francisca MÁRQUEZ, “El desconocimiento de los pueblos indígenas”, http://www.coordinacionindigena.cl/documentos/opinion_reforma_constitucional.pdf, p. 2, visitado el 13 de diciembre de 2006.

⁹ Véase *Informe...* (n. 3), pp. 370-371; Programa de gobierno Michelle Bachelet 2006-2010, p. 9, en www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20051018/asocfile/asocfile120051018162635.pdf; “Bachelet se compromete con el reconocimiento constitucional indígena”, *El Mostrador*, 23 de junio de 2005, en <http://www.elmostrador.cl/> 11 de noviembre de 2006.

en el paquete de reformas constitucionales aprobado en septiembre de 2005. Así las cosas, Michelle Bachelet, en su plan de gobierno, ya acometía con llegar a un consenso con los dirigentes indígenas en orden a efectuar y llevar una redacción de un texto propositivo al Congreso Nacional apenas se iniciase su gobierno. Luego de iniciado, en el marco de la conmemoración del día nacional de los pueblos indígenas, manifestó: “el compromiso que tiene el Gobierno de lograr en el más breve plazo el reconocimiento constitucional de los indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT..., mi compromiso es hacer todo lo que esté a nuestro alcance para esta tarea. Chile y los pueblos indígenas sin duda se lo merecen”¹⁰. Por su parte, la titular de la cartera de MIDEPLAN, Clarisa Hardy, señaló en dicha conmemoración: “queremos acelerar la ratificación del Convenio 169 e insistir en una reforma constitucional que permita el reconocimiento de los pueblos originarios”¹¹. En vista de los acontecimientos, a pesar de la larga data del Acuerdo de Nueva Imperial y sus posteriores renovaciones, el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas sigue ausente en el marco jurídico interno a la fecha cierre de el presente informe.

Profundizando un poco más en la temática, es preciso señalar a pesar del no reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, se desatienden, por parte del Estado de Chile, las observaciones efectuadas por el relator especial para los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, quien ya en el año 2003, tras su visita *in loco*, determinó los asuntos prioritarios respecto de los cuales se requería una respuesta urgente por parte de los órganos del Estado, los cuales se relacionan, en lo medular, con la continua marginación en que se ha encontrado inmersa la población indígena, en cuanto, justamente, a la falta de reconocimiento constitucional y la inexistente participación en la vida pública del país por parte de éstos¹², hecho que, en su propia opinión, conlleva a “conflictos sociales de cierta magnitud con el consecuente peligro para la estabilidad y la gobernabilidad democrática del país”¹³.

Ahora bien, en lo atinente a la ratificación del Convenio 169 de la OIT, es necesario resaltar que en virtud de éste, los Estados se

¹⁰ “Bachelet se compromete a incluir a etnias en el Gobierno”, *El Mercurio*, Santiago, 23 de junio de 2006.

¹¹ “Bachelet llamó buscar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas”, *La Segunda*, Santiago, 23 de junio de 2006.

¹² “Informe de la visita a Chile del relator especial sobre derechos humanos y cuestiones indígenas”, Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 2001/57, p. 23.

¹³ *Ibid.*

comprometen a asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada para “promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones”¹⁴. De acuerdo con el propio texto del art. 2 del convenio, se establece expresamente que: “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”¹⁵.

De acuerdo con la actual situación, es posible constatar que sin dar el primer paso en el sentido de ratificar el instrumento *en comento*, la concretización y verificación de asumir las responsabilidades referidas se desvanece.

Sobre lo anterior, José Aylwin, director del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, ha expresado que: “en el plano jurídico, a pesar de los anuncios, no se ha otorgado hasta ahora la urgencia demandada por los pueblos indígenas al proyecto para la ratificación del Convenio 169 de la OIT, convención internacional cuya aprobación por el Senado sigue pendiente”¹⁶. Tal como es posible apreciar, el actual curso de los hechos marca la distancia entre el discurso y la concretización en relación con el proceso de ratificación del ya referido instrumento. No deja de ser perturbador que a casi dos décadas de concurrido el compromiso del Estado de Chile y los sucesivos gobiernos posdictadura militar, aún no se verifiquen los acuerdos convenidos, pero, en cambio, sí se han logrado celebrar y aprobar tratados de libre comercio con un número no despreciable de Estados, a pesar de todos los obstáculos y complejidades políticas

¹⁴ Artículo 2: “1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ “La política indígena de Bachelet: Continuidad peligrosa”, en <http://www.observatorio.cl/contenidos/naveg/navTpl.php?id=20061219113323>, visitado el 19 de diciembre de 2006.

y técnicas que dichos instrumentos internacionales implican para su incorporación al orden jurídico interno.

En conclusión, resulta evidente el estancamiento que experimenta el reconocimiento constitucional y la aprobación del convenio 169 de la OIT, a pesar de las buenas intenciones y los discursos enarbolados, el Estado de Chile se presenta como uno de los pocos Estados de la región, junto con El Salvador, Honduras, Costa Rica y Uruguay, que todavía no ha reformado su Constitución para reconocer la existencia de los pueblos indígenas e incorporar garantías constitucionales de los derechos de este colectivo, empero la urgencia que ello demanda. No existe a la fecha de cierre de este informe, una posición ni agenda concreta por parte del gobierno ni el Poder Legislativo, para trabajar en estos acuerdos incumplidos. A modo de reafirmar lo expresado, en palabras del propio Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a propósito de las Observaciones y Recomendaciones al Quinto Informe Periódico de Chile sobre Cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el marco del examen de los informes presentados por los Estados Partes, este órgano internacional señala que :

“Aunque se observa la intención expresada por el Estado parte, de dar un reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, el Comité manifiesta su preocupación ante las varias y concordantes informaciones recibidas en el sentido de que algunas de las reivindicaciones de los pueblos indígenas, principalmente del pueblo Mapuche, no han sido atendidas y ante la lentitud de la demarcación de las tierras indígenas, lo que ha provocado tensiones sociales”¹⁷.

*Declaración de la ONU
sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es un instrumento internacional que aborda de manera transversal la consagración de una serie de derechos que asisten a los pueblos originarios. Es así como en la Declaración encontramos, por ejemplo, la cuestión de la protección de los pueblos indígenas contra la discrimi-

¹⁷ Véase COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes con Arreglo al Artículo 40 del Pacto - Observaciones y recomendaciones al Quinto Informe Periódico de Chile Sobre Cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 89º período de sesiones, 26 de marzo de 2007.

nación y el genocidio, la conservación de sus tradiciones territoriales y culturales, y el reconocimiento del derecho a la autodeterminación¹⁸, el acceso seguro a las tierras y recursos esenciales para su supervivencia y bienestar, entre otros derechos¹⁹. Si bien es cierto que, en sentido estricto, las declaraciones no son vinculantes para los Estados, la jurisprudencia internacional y la doctrina, están conteste en que ellas deben ser respetadas por los Estados, en cuanto reflejo de la costumbre internacional y, eventualmente, como normas interpretativas de tratados internacionales vigentes y ratificados.

El proyecto de declaración es el resultado de más de dos décadas de debates, y resguarda un gran vacío existente en el orden jurídico internacional en la materia. La entonces iniciativa fue aprobada por el Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas y adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU²⁰. Este texto de declaración fue redactado por un grupo de trabajo de la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU, con la participación de organizaciones de pueblos indígenas a lo largo de todo el globo. Se adoptó en el primer período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos –nuevo órgano de cuarenta y siete miembros que sustituye a la Comisión– en junio de 2006, por treinta votos a favor²¹, dos en contra (Canadá y la Federación Rusa) y once abstenciones. Cuatro fueron los Estados que no participaron en la votación.

Según se puede advertir, sin el previo reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, los efectos de la Declaración (una vez que sea adoptado por la Asamblea General de la ONU), se verán entrampados en cuestiones puntuales y precisas como terminologías jurídicas aún no aclaradas por la legislación interna²². Asimismo, un tema en extremo complejo para el Estado de Chile lo constituiría el derecho de los pueblos indígenas a la restitución de tierras. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Declaración:

¹⁸ Art. 3-5 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (texto aprobado por el Consejo de Derechos Humanos el 29 de junio de 2006 y pendiente de aprobación por la Asamblea General de la ONU).

¹⁹ Véase <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLIOR400442006?open&of=ESL-310>, visitado el 30 de noviembre de 2006

²⁰ *Ibid.*

²¹ El Estado de Chile se encuentra en este universo de votantes.

²² La cuestión de la no consagración de “pueblos indígenas” en el texto constitucional, produciría un desajuste normativo, pues la Declaración Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas justamente emplea la terminología de pueblos indígenas para dar cuenta del colectivo al cual le asiste los derechos consagrados a dicho instrumento.

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que les hayan sido confiscados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento expresado con libertad y pleno conocimiento. Cuando esto no sea posible, tendrán derecho a una indemnización justa y equitativa. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual cantidad, extensión y condición jurídica”²³.

A mayor abundamiento, en relación con las otras formas de propiedad, el artículo 12 de la Declaración de las Naciones Unidas establece: “Los pueblos indígenas tienen derecho a... la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han sido privados sin que hubieran consentido libremente y con pleno conocimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres”²⁴.

Cerca del cierre de este *Informe...*, se pudo constatar que los esfuerzos por obstruir la adopción de esta histórica Declaración, dirigidos por Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, Botswana y Namibia, se volvieron exitosos. Lo anterior se suma a la omisión de participación en este proceso de establecimiento de normas por parte de la mayoría de los Estados africanos. En efecto, en el marco de la Tercera Comisión de la Asamblea General de la ONU, finalmente no se logró adoptar la Declaración de la ONU Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su período de sesiones de 2006. Con esto se advierte un serio desajuste entre las iniciativas trazadas por el Consejo de Derechos Humanos y la propia Asamblea General de la ONU en la materia, que retrasa un proceso de larga data y cuyas dilaciones van en directo desmedro del colectivo que pretende resguardar. El 28 de noviembre de 2006, el Tercer Comité de la Asamblea General adoptó una enmienda propuesta por Namibia en nombre del Grupo de Estados Africanos. Con la adopción de esta enmienda, el tercer comité decide retrasar su consideración y señala que tomará una acción sobre la Declaración antes del fin de la 61ª sesión de la Asamblea General.

²³ Art. 27: Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en [www.unhchr.ch/huridoca.nsf/\(symbol\)/e.cn.sub.2.res.1994.45.sp?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridoca.nsf/(symbol)/e.cn.sub.2.res.1994.45.sp?opendocument)

²⁴ Art. 27: Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas... (n. 24).

CONFLICTO INDÍGENA

Al igual que en *Informes anuales...* anteriores, el conflicto indígena, y en especial el mapuche, sigue siendo una de las principales temáticas a tratar en materia de derechos indígenas. En esta oportunidad, se desarrollará la actual situación del terrorismo y su tratamiento jurídico y procesal en el marco del conflicto mapuche, los abusos policiales en contra de personas pertenecientes a comunidades indígenas y, finalmente, el conflicto que surge a partir de las reclamaciones por las tierras ancestrales y la reivindicación indígena que se presenta a raíz de ello.

Terrorismo y conflicto mapuche

La utilización de la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad para juzgar a pobladores pertenecientes al pueblo mapuche, ha sido cuestionada ampliamente por los defensores y órganos internacionales de derechos humanos. Se distinguen en la problemática dos dimensiones, a saber:

- el tratamiento legal de este cuerpo normativo (derecho sustantivo) y
- los alcances procesales aplicables en razón de la utilización de la ley antiterrorista (derecho adjetivo).

En este contexto, este cuerpo legal permite el establecimiento de actividades que vulneran garantías constitucionales y judiciales en perjuicio de imputados en procesos penales. Así, bajo esta ley, se permite, a modo de ejemplo, la utilización de los llamados “testigos y peritos sin rostro”, el aumento de los plazos de detención, el establecimiento de secreto de la investigación por un tiempo más amplio como, asimismo, incrementar sustantivamente la penalidad de los delitos sancionados.

En este contexto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el marco de su 89° período de sesiones, dio a conocer sus observaciones y recomendaciones al Quinto Informe Periódico de Chile sobre Cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (presentado al organismo con cuatro años de tardanza), expresando su preocupación ante la definición de terrorismo comprendida en la ley antiterrorista, que podría resultar demasiado amplia. Asimismo, resulta preocupante a ojos del Comité, que esta definición ha permitido que miembros de la comunidad mapuche hayan sido acusados de terrorismo por actos de protesta o demanda social,

relacionados con la defensa de los derechos sobre sus tierras. El Comité observa, también, que las garantías procesales, conforme al artículo 14 del Pacto, se ven limitadas bajo la aplicación de esta ley (art. 2, 14 y 27 del Pacto)²⁵. Así las cosas, las recomendaciones del comité establecen que:

“El Estado parte debería adoptar una definición más precisa de los delitos de terrorismo de tal manera que se asegure que individuos no sean señalados por motivos políticos, religiosos o ideológicos. Tal definición debe limitarse a crímenes que ameriten ser equiparados a las consecuencias graves asociadas con el terrorismo y asegurar que las garantías procesales establecidas en el Pacto sean respetadas”.

De igual modo, el Comité observa con preocupación los casos de malos tratos por parte de las fuerzas del orden –agentes del Estado–, principalmente, al momento de efectuar la detención y, en contra de las personas más vulnerables, incluyendo a las más pobres (art. 7 y 26 del Pacto)²⁶. Dentro de esta esfera se sitúa claramente el colectivo indígena, que tal como se ha venido reseñando tanto en este *Informe* como en anteriores, se constituye como grupo vulnerable. Recomienda entonces el Comité que:

“El Estado parte debería tomar medidas inmediatas y eficaces para poner fin a esos abusos, vigilar, investigar y cuando procesa, enjuiciar y sancionar a los funcionarios de la policía que cometan actos de malos tratos en contra de grupos vulnerables. El Estado parte debería hacer extensivos los cursos de derechos humanos a todos los integrantes de las fuerzas del orden”.

Es preciso tener en cuenta que ya en el año 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos señaló:

Los Estados miembros deben cumplir con ciertos principios y estándares fundamentales y no derogables del debido proceso y un juicio justo cuando prohíben conductas relacionadas con terrorismo en su legislación penal y procesan a personas por tales delitos. En particular, los Estados miembros deben:

²⁵ Véase COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (n. 17), p. 3.

²⁶ *Ibid.*

- A) Asegurar que la tipificación de los delitos relacionados con el terrorismo sea precisa y sin ambigüedades, consignada en un lenguaje que defina estrictamente las acciones punibles, que establezca claramente la conducta criminalizada, determinando sus elementos y los factores que la distingan del comportamiento que no constituye un delito penal o que sea punible de otra manera;
- E) Abstenerse del uso de procedimientos judiciales secretos o de la justicia ‘sin rostro’. Los Estados pueden verse obligados a adoptar medidas excepcionales para proteger la vida, la integridad física y la independencia de los jueces, abogados u otros participantes en la administración de justicia cuando sus vidas o su integridad física estén amenazadas, pero la naturaleza de esas medidas o su aplicación nunca pueden comprometer las garantías del acusado a un juicio justo;
- F) En toda circunstancia, asegurar el estricto cumplimiento de las protecciones procesales básicas y no derogables, incluidos el derecho del inculcado a la notificación previa detallada de los cargos que se le imputan, el derecho a defenderse personalmente y a disponer de tiempo y medios adecuados para su defensa, lo que necesariamente incluye el derecho a la asistencia de un abogado de su elección y, en el caso de acusados indigentes, el derecho a abogado gratuito²⁷.

Continuando en la línea anterior, el Informe de la Federación Internacional de Derechos Humanos de 2006 analiza los tres procesos que condujeron a la condena de nueve personas mapuches bajo la ley antiterrorista en el período 2003-2004, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos que vinculan al Estado de Chile. La principal conclusión del Informe es que el Estado chileno violó las garantías a un juicio justo y al debido proceso de estas personas, en la medida en que la gravedad de los hechos por los que fueron condenados no tiene proporción con la gravedad del tipo delictivo de “terrorismo” y de las penas impuestas en estos casos²⁸. Según el Informe, en los casos analizados:

²⁷ “Informe sobre terrorismo y derechos humanos”, Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., año 2002.

²⁸ Véase FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (n. 1), p. 15.

“...que involucran daños contra la propiedad...y donde no se han producido riesgos para la vida e integridad física, la calificación como ‘terrorista’ de los hechos punibles ha vulnerado los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad que definen el derecho penal en democracia, conduciendo así a violaciones del derecho al debido proceso y a un juicio justo de los imputados y condenados en estos casos”²⁹.

Desde otro ángulo, Human Rights Watch, ha suscrito que:

“la aplicación de la legislación antiterrorista para lidiar con el conflicto mapuche no es coherente con el reconocimiento que los propios gobiernos de la Concertación han hecho de la inexistencia en nuestro país del flagelo del terrorismo, el que implica actos mucho más graves y desestabilizadores que los incendios y otros actos violentos ocurridos en el sur de nuestro país, los cuales aunque ciertamente delictivos, no son necesariamente terroristas”³⁰.

En esta misma dirección, el abogado y defensor público, Rodrigo Lillo, ha expresado que, en el marco del conflicto mapuche: “hay distintos objetivos por quienes accionan y mueven a la Justicia, que son agentes del Estado, Fiscalía, pero fundamentalmente del Gobierno”³¹. Sin duda, a su juicio, existiría una secuencia que uno podría retrotraer hasta los años 1992, 1993, 1994, cuando surgen conflictos a propósito de los quinientos años –de invasión por parte del español– y otro tipo de protestas a los que no estaba acostumbrado el gobierno por parte de los mapuches. En ese entonces, señala, la reacción de los gobiernos de la Concertación ha sido cómo morigerar y cómo tratar de disolver esos conflictos, no enfrentarlos, sino disolverlos utilizando la justicia de una manera muy utilitaria. Por eso es que, por ejemplo, en el año 1993-1994, contra el Consejo de Todas las Tierras, se presentaron querellas acusándolo de asociación ilícita, porque reivindicaba la libre determinación, y por usurpación de tierras, por es-

²⁹ Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, *Misión internacional señala violación de derechos humanos por aplicación de legislación antiterrorista contra dirigentes mapuche*, 6 de abril de 2006.

³⁰ “¿Un nuevo trato?”, en www.emol.com, 23 de mayo de 2006.

³¹ Observatorio de Derechos Indígenas, “A través de la justicia se persigue eliminar un conflicto político”, en <http://www.observatorio.cl/contenidos/naveg/navTpl.php?id=20070305222055>, 5 de marzo de 2007.

tas manifestaciones que se hacían a través de ocupaciones territoriales; el objetivo era, más bien, operativo y simbólico. Posteriormente, como las protestas se fueron acrecentando, los mecanismos legales que buscaron fueron otros: la ley de Seguridad del Estado³². De tal manera que lo que nuevamente buscaba el gobierno era disuadir a los mapuches buscando condenas relativamente bajas.

Principalmente lo que buscaba el gobierno, según la opinión del profesional, era tener mecanismos de investigación, que también buscaran disuadir a los mapuches con mayor eficacia. Esta ley le otorga al Ministerio Público, en el marco del proceso penal actual, facultades muy amplias que le permitieron (en el caso de asociación ilícita terrorista), aun cuando no consiguieron condenas, mantener a mapuches presos por un año, utilizar testigos sin rostro, realizar labores de inteligencia –como interceptaciones telefónicas. Todo esto “legalmente”. De manera que lo que el gobierno persigue, a través de la utilización de la justicia, según expresa Rodrigo Lillo, no es resolver un conflicto, sino disuadir, eliminar un conflicto político que ellos tienen encima con la finalidad de mantener una estabilidad, aunque sea aparente. En definitiva, según el parecer de Rodrigo Lillo, lo que se verifica es una:

“serie de situaciones que ha hecho el Gobierno de la Concertación en estos más de 10 años. Y en el caso de la Justicia, que es mucho más permeable, pienso que ve con mucho temor a los mapuches por el hecho de tener reivindicaciones diferentes, de carácter político, y siempre ha eludido la discusión política sobre este tema. Precisamente en sus sentencias, en general, evitan referirse al conflicto en sí, en qué consiste, y a la aplicación de la Ley Antiterrorista, por ejemplo, si cabe aplicarla a estos hechos. Y también tenemos el hecho de que en los momentos de mayor tensión política hay sentencias más severas”³³.

Es preciso destacar el hecho de que en junio de 2006, con la participación de las autoridades que ejercían funciones en la época en que se presentaron las querellas por ley antiterrorista contra los comuneros

³² Esta ley tiene una particularidad, que es de carácter político. Surge en Chile para perseguir al Partido Comunista en los años cincuenta, pero que establece penas muy bajas.

³³ Véase Observatorio de Derechos Indígenas, “A través de la justicia se persigue eliminar un conflicto político”, <http://www.observatorio.cl/contenidos/navveg/navTpl.php?id=20070305222055>, 5 de marzo de 2007.

mapuches, así como la de los lonkos del sector de Collipulli, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado inició el análisis del proyecto que buscaba otorgar beneficios carcelarios a los mapuches condenados por “incendios terroristas” en el sur del país³⁴, siempre que los hechos por los que fueron condenados, hayan ocurrido entre el 1 de enero de 1997 y el 1 de enero de 2006, y que no impliquen delitos contra las personas, en causas relacionadas con la reivindicación de tierras indígenas ancestrales. La iniciativa fue presentada por los senadores Alejandro Navarro (PS), Guido Girardi (PPD) y Juan Pablo Letelier (PS), y tenía como objetivo modificar el decreto sobre libertad condicional, con al finalidad de que los comuneros mapuches encarcelados por delitos antiterroristas pudieran acceder a ese beneficio³⁵. A juicio del Senador y presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, José Antonio Gómez (PRSD): “todas las dificultades jurídicas que pueda enfrentar la iniciativa se habrían evitado si no se hubiera aplicado la ley antiterrorista, aquí debió haberse aplicado la ley común, con lo cual no tendríamos esta dificultad”³⁶.

Como contraparte de la iniciativa reseñada, la bancada opositora, cuya vocería asumió el senador Hernán Larraín (UDI), señaló públicamente:

“Somos enfáticos en señalar, que de todas las soluciones posibles al problema de los actuales comuneros condenados, la propuesta de modificación de la ley antiterrorista, es la peor de todas, pues es precisamente el “incendio” la forma en que se concretan más del 90% de los atentados en la Araucanía”.

Dicha solución –señaló Hernán Larraín–: “demuestra una irresponsabilidad y una falta total de conocimiento de la actual realidad de la Araucanía, y de los procedimientos delictuales que se ocupan para ‘sembrar el terror’ en la zona”³⁷. Los legisladores gremialistas indicaron que con un proyecto de ley como el anunciado, el gobierno de la Concertación ampara la violencia, deslegitima nuevamente a la gran

³⁴ “Senado inicia estudio de proyecto sobre mapuches con ronda de audiencias”, *El Mostrador*, 7 de junio de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

³⁵ “Mapuches: Gobierno y Senado acuerdan abordar globalmente conflicto”, *El Mostrador*, 21 de junio de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

³⁶ “Senador insiste en que fue un error aplicar ley terrorista a mapuches”, *El Mostrador*, 13 de junio de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

³⁷ “UDI afirma que proyecto planteado por el Gobierno agrava crisis mapuche”, *El Mostrador*, 28 de junio de 2006, en <http://www.elmostrador.cl/>

mayoría de las comunidades mapuches que son pacíficas, y nuevamente minimiza la realidad de la violencia en la zona. Por su parte, el diputado Gonzalo Arenas (UDI), llamó a retirar en su momento el proyecto de ley que busca favorecer con la libertad condicional a mapuches condenados por delitos considerados terroristas, luego de que los indígenas decidieran retomar las movilizaciones, desconociendo un acuerdo con el gobierno.

“Hasta el momento, ‘ellos’ se han burlado del gobierno, de los garantes y de todos quienes en su momento apoyaron sus demandas, manipulando a su antojo a quienes han actuado como garantes de un acuerdo que actualmente no tiene ninguna validez³⁸..., los legisladores no son buzón ni ‘esclavos sin posición’ de ningún grupo terrorista y que por lo tanto, nadie está obligado a legislar apresuradamente, bajo amenazas y sobre medidas de fuerza”³⁹,

Valga la indicación de que el proyecto en cuestión, que fuera aprobado por la Comisión de Derechos Humanos, sólo contó con la participación y los votos de los senadores de la Concertación de Partidos por la Democracia, dado que los de la Alianza por Chile no asistieron ni votaron⁴⁰.

La postura del gremialismo se contrapone a todas las recomendaciones efectuadas ya en el año 2003 tanto por el relator especial para los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, como por las organizaciones de derechos humanos defensoras de los derechos del colectivo indígena, en especial en lo relativo a la vulneración de las normas de debido proceso, puesto que los mismos legisladores gremialistas concordaron que –con la iniciativa tratada–:

“además se perderán importantes ventajas procesales que otorgaba la ley antiterrorista., se perderá la facilidad para interceptar, abrir o registrar las comunicaciones telefónicas, informáticas, epistolares y telegráficas del imputado y todas las medidas

³⁸ “Diputado UDI pide retirar proyecto que otorga beneficios a mapuches”, *El Mostrador*, 25 de mayo de 2006, en <http://www.elmostrador.cl/>

³⁹ “Diputado UDI califica como ‘chantaje’ acuerdo para liberar a mapuches”, *El Mostrador*, 15 de mayo de 2006, en <http://www.elmostrador.cl/>

⁴⁰ “Senado inicia estudio de proyecto sobre mapuches con ronda de audiencias”, *El Mostrador*, 7 de junio de 2006, en <http://www.elmostrador.cl/>

de protección de testigos contempladas en el artículo 15 al 21 de la ley 18.314, precisaron los legisladores”⁴¹.

Es preciso advertir que resulta preocupante, desde la perspectiva de los derechos humanos, aludir a conductas vulneradoras de debido proceso como interceptar, abrir o registrar las comunicaciones telefónicas, informáticas, epistolares y telegráficas del imputado y todas las medidas de protección de testigos contempladas en el artículo 15 al 21 de la ley N° 18.314, como “importantes ventajas procesales o facilidades que otorga la ley antiterrorista”, porque éstas no son sino medidas atentatorias contra las garantías judiciales fundamentales. En similar sentido al de la bancada gremialista, se ha manifestado la SNA. A juicio del organismo, la iniciativa daría cuenta de una cierta “mano blanda” por parte del Ejecutivo frente al resguardo de la propiedad privada. A continuación, el discurso va por la supuesta situación de incertidumbre que ha provocado la acción de grupos minoritarios extremos que han perturbado la inversión agrícola en la zona, agregó el presidente de la SNA, Luis Schmidt⁴².

Finalmente, no siendo una corrección sustantiva ni adjetiva a la cuestión de la aplicación de la ley antiterrorista a actos de protesta por parte de pobladores mapuches, la iniciativa *en comento*, daba cuenta de un avance en materia de ejecución penal, pero en rigor ésta sólo fue apoyada por trece parlamentarios, mientras que veinte se pronunciaron en contra y dos se abstuvieron. De esta manera, el texto terminó su tramitación legislativa, siendo rechazado en primer trámite⁴³.

Es preciso destacar el compromiso efectuado por el gobierno relacionado con no volver a solicitar la aplicación de la ley antiterrorista en casos donde estén implicados los pueblos originarios⁴⁴. En efecto, tras una reunión entre el Ministro del Interior, Andrés Zaldívar, la abogada de la Corporación de Derechos Ciudadanos, Alejandra Arriaza y el lonko José Cárielo, el representante del Ejecutivo acordó no volver a demandar la aplicación de la ley antiterrorista en casos donde se presenten querrelas criminales por hechos que involucren la participación de personas indígenas. Corroborando el acuerdo an-

⁴¹ “Senado inicia estudio de proyecto... (n. 40).

⁴² “SNA rechaza cambios a ley antiterrorista para favorecer a mapuches”, *El Mostrador*, 6 de julio de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

⁴³ “Senado rechaza ley para liberar a mapuches condenados por terrorismo”, *El Mostrador*, 6 de septiembre de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

⁴⁴ “No se aplicará más la ley antiterrorista”, *Diario Austral*, Valdivia, 29 de abril de 2006.

terior, la presidenta Michelle Bachelet reafirmó el aludido compromiso señalando: “No voy a aplicar la ley antiterrorista porque considero que la justicia ordinaria tiene bastante fuerza para actuar”⁴⁵. Con todo, es necesario señalar que el acuerdo no posee consagración normativa alguna y no es oponible jurídicamente, tanto para el propio Ejecutivo como para el Ministerio Público.

En otro hecho significativo ocurrido en marzo de 2007, la Corte Suprema informó al Senado, respecto del proyecto de ley recaído en el *Boletín* N° 4669-07, que introduce modificaciones a la ley N° 19.253, excluyendo de la Justicia Militar a los miembros de las comunidades indígenas sujetos a prosecución penal. El proyecto excluye del juzgamiento por parte de la justicia penal militar a aquellas personas que tengan la calidad de indígenas o miembros de las comunidades indígenas, que no pertenezcan a las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile y que hubiesen cometido hechos constitutivos de delitos, y hace competentes en esos casos a los tribunales ordinarios de justicia. En concreto, la Corte Suprema consideró que no resulta necesario promulgar una ley especialmente destinada a sustraer de la jurisdicción penal militar a personas indígenas, por cuanto en los proyectos en actual tramitación en el Congreso, contenidos en los *Boletines* N° 3.254 y N° 3.257, se sustrae de la jurisdicción penal militar a los civiles que hubieren cometido hechos que revisten caracteres de delito, sin distinguir sobre el origen de las personas que los hubieren cometido⁴⁶. Lo dicho implica el establecimiento de un criterio que emana del máximo tribunal de la República, lo que realza su jerarquía, en el sentido de que lo referido no da espacio para el establecimiento de conductas discriminatorias en el contexto de enjuiciamientos de personas indígenas, ya que éstas en caso de verse sujetas a procesos penales seguidos en su contra, serán juzgados por tribunales ordinarios y no especiales.

Abusos policiales

A continuación se revisarán las denuncias de abusos policiales y de otros agentes estatales más significativas ocurridas durante el año 2006 en contra de personas pertenecientes a comunidades mapuches⁴⁷.

⁴⁵ “Bachelet dice que ley antiterrorista no se volverá a aplicar”, www.emol.com, 13 de mayo de 2006.

⁴⁶ Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, *Comunidades Indígenas y Justicia Militar*, 8 de marzo de 2007.

⁴⁷ La documentación de los hechos aludidos en este apartado, ha sido extractada a partir de la información disponible en <http://www.observatorio.cl/contenidos/naveg/doc8/Minutaviolenciapolicial2006.doc>, visitado el 6 de abril de 2007

Comunidad de Temuicui

15 DE ENERO DE 2006: Cerca de las siete de la madrugada, alrededor de doscientos efectivos de Fuerzas Especiales de la prefectura de Malleco de Carabineros de Chile –utilizando buses institucionales, zorrillos (carros lanza gases) y un helicóptero–, ingresaron a la comunidad de Temuicui, comuna de Ercilla, provincia de Malleco, señalando portar una orden judicial de allanamiento la que no fue exhibida. En este contexto, fueron allanadas trece viviendas, al interior de las cuales se encontraban únicamente mujeres y niños, debido a que la mayoría de los comuneros se encuentran trabajando como temporeros en distintas cosechas, cuestión que la policía no podía razonablemente desconocer. Posteriormente, se dio a conocer que la orden judicial era efectiva, pero sólo recaía en tres inmuebles determinados.

2 DE ABRIL DE 2006: El menor Juan Isaías Huenchullán, de dieciséis años, se dirigía a su domicilio particular ubicado en la comunidad de Temuicui, en estas circunstancias fue interceptado por siete carabineros de dotación de Fuerzas Especiales de la prefectura de Malleco, que cumple labores de resguardo a la propiedad de René Urban Pagnard. Una vez detenido, fue ingresado al interior del bus policial donde fue interrogado por alrededor de una hora. En todo ese tiempo, fue amenazado de muerte y apuntado por las armas de servicio de los uniformados. Posterior a esto fue dejado en libertad. El menor se dirigió de inmediato hasta su domicilio, en estado de *shock*. Al relatar los hechos, destacaba la violencia con que actuó carabineros cuando se negaba a responder las preguntas que le hacían los uniformados. También manifestó que los carabineros que efectuaron su detención se encontraban en estado de ebriedad.

24 DE JULIO DE 2006: Alrededor de las 10 A.M. la comunidad de Temuicui, comuna de Ercilla, fue allanada por Carabineros de Chile, que ingresó a la comunidad con un nutrido contingente policial uniformado y civil. Producto de este allanamiento se produjeron considerables destrozos en las viviendas de los comuneros y daños en cercos perimetrales. Los niños y mujeres que se encontraban en las casas fueron tomados y maltratados, para, posteriormente, ser llevados a un bus policial donde fueron intensamente interrogados por el fiscal y el Servicio de Investigación Policial. Los carabineros utilizaron bombas lacrimógenas y balines de goma y plomo en el procedimiento aplicado. Unas de las bombas fue lanzada al interior de una

vivienda provocando el desmayo de los niños que se encontraban dentro del hogar. Como consecuencia de lo anterior, desaparecieron dos niños que tuvieron que escapar a los cerros para poder esconderse y no ser alcanzado por alguno de los disparos de Carabineros. Se les logró ubicar alrededor de las 23:00 horas, en estado de conmoción y con principios de hipotermia.

25 DE AGOSTO DE 2006: En momentos en que la comunidad Temucucui se encontraba reunida con el dirigente mapuche Aucan Huilcamán y la periodista española Margarita Ruiz, en el marco de una reunión con los dirigentes de la comunidad, con el objetivo de recabar información para preparar un informe de derechos humanos, Carabineros de Chile hace violento ingreso a la comunidad, producto de una denuncia por abigeato de parte del agricultor René Urban. Según dichos de Aucan Huilcamán, y que fueron corroborados por Margarita Ruiz:

“Carabineros comenzó a disparar indiscriminadamente en contra de los niños y mujeres que estaban en la reunión. Estoy verdaderamente sorprendido por el descontrol de carabineros en contra de todas las personas que se movilizaban al interior de la comunidad, incluso persiguieron e ingresaron hasta los patios de las viviendas de las familias Mapuche, disparando bombas lacrimógenas, perdigones y balines en contra de todas las personas que se movilizaban en sus domicilios”⁴⁸, señaló la periodista.

28 DE AGOSTO DE 2006: Cuatro carabineros de la comisaría de Nueva Imperial, alrededor de las dos de la madrugada, ingresaron a la vivienda del lonko Juan Collihuín de setenta y dos años, sin orden judicial alguna y pidiendo unos animales robados. Junto con gritar y proferir improperios a los moradores, comenzaron a disparar indiscriminadamente sus armas de servicio. Como consecuencia, el anciano Juan Collihuín sucumbió en el mismo momento y sus dos hijos quedaron gravemente heridos, permaneciendo detenidos en el hospital de Temuco por orden de la jueza de garantía de Nueva Imperial, a solicitud del fiscal Cristian Voullieme⁴⁹. A raíz de los hechos relata-

⁴⁸ Véase en <http://www.observatorio.cl/contenidos/naveg/doc8/Minutaviolenciapolicial2006.doc>, visitado el 6 de abril de 2007

⁴⁹ “Muerte de mapuche enfrenta a familiares y carabineros”, *El Mercurio*, Santiago, 29 de agosto de 2006.

dos, el SEREMI de la IX Región, Gabriel Zúñiga, en Temucucui lo que hubo fue un operativo realizado a partir de una orden emanada de la Fiscalía, haciendo caso de una denuncia por robo de animales, y en este operativo Carabineros se desplazó con las fuerzas que mantiene, siendo encontrados veintiún animales⁵⁰.

13 DE SEPTIEMBRE DE 2006: El lonko de Temucucui –Juan Catrillanca– denunció que al momento de acudir a una citación del Ministerio Público de Collipulli, fue amenazado con ser encarcelado si no prestaba colaboración a la investigación por el delito de lesiones menos graves (caso Andrade). Junto con lo anterior, Juan Catrillanca fue insultado con epítetos racistas por parte de un civil no identificado, presente durante el interrogatorio en dependencias de la Fiscalía.

27 Y 28 DE OCTUBRE DE 2006: La comunidad de Temucucui, comuna de Ercilla, denunció estar siendo amedrentada por parte de Carabineros de Chile. Éstos habrían realizado incursiones nocturnas por los caminos vecinales de la comunidad, para lo cual se movilizaban en vehículos civiles e institucionales que se desplazaron a gran velocidad desde el predio de René Urban hasta la escuela de la comunidad, sin aviso ni presentación de orden judicial alguna.

9 DE NOVIEMBRE DE 2006: Una vez más la comunidad de Temucucui denuncia ser víctima de amedrentamientos por parte de agentes de Carabineros de Chile. Según los comuneros, carabineros se habrían encontrado apostados en tres sectores de los caminos públicos que unen la comunidad con la ciudad de Ercilla. Alrededor de las 11:30 A.M. del mismo día, Carabineros ingresó fuertemente armado a la comunidad, recorrió los caminos interiores y fotografió varias casas de los comuneros. A las 18:00 horas ingresaron, esta vez, dos furgones de la Policía de Investigaciones, quienes fotografiaron a todos los miembros de la comunidad que se encontraban en una reunión cercana a la escuela. A las 19:15 horas, en momentos en que los miembros de la comunidad se dispersaban de una reunión, una camioneta marca Toyota de color blanco, sin su patente, con seis policías en su interior, pasó a toda velocidad disparando a quema ropa a todos los que intentaban arrancarse de los disparos. Producto del accionar de la policía una persona fue herida a bala en su pierna izquierda. El

⁵⁰ “Temuco: Gobierno regional considera caso de mapuches como delito”, *El Mercurio*, Santiago, 29 de agosto de 2006.

comunero herido por temor a ser detenido y acusado no ha querido identificarse y menos concurrir al consultorio de la ciudad de Ercilla, por lo que ha sido atendido por sus propios familiares.

29 DE NOVIEMBRE DE 2006: Aproximadamente las 12:15 horas, la comunidad de Temucuicui fue allanada una vez más por Carabineros de Chile. En este allanamiento se pudo observar la presencia de un helicóptero y contingentes de carabineros uniformados y civiles. El cuerpo policial ingresó a la comunidad disparando, destruyendo los cercados, las puertas y ventanas de la vivienda. Se pudo observar, a su vez, que en este allanamiento estuvo participando, en la coordinación del operativo, el fiscal Miguel Ángel Velásquez y el particular René Urban, propietarios de predios inmersos dentro del territorio habitado por la comunidad Temucuicui. René Urban habría señalado las casas que debían ser registradas. En una de ellas, personal de Carabineros golpeó a Elizabeth Millalén, quien intentó oponerse a que ingresaran a su vivienda, provocándoles diferentes daños y lesiones en su cuerpo, en circunstancias que presentaba un indudable estado de embarazo. La aludida mujer debió ser atendida de urgencia por el paramédico de la posta rural, quien informó que debía ser enviada lo antes posible a un hospital, porque presentaba evidente signo de pérdida.

7 DE DICIEMBRE DE 2006: Momentos en que una delegación de familias de Temucuicui –trasladados en un bus particular y varios vehículos civiles– volvía hacia la comunidad, luego de recibido pagos correspondientes a un programa de generación de empleos, fue interceptada –a la salida del pueblo de Ercilla– por un convoy policial compuesto por dos buses institucionales, un blindado lanza gases y alrededor de diez vehículos del Servicio de Inteligencia Policial. Los policías corresponderían a las Fuerzas Especiales de la prefectura de Malleco de Carabineros de Chile, apoyados por efectivos de Temuco. El convoy policial procedió a seguir a la delegación de la comunidad hasta interceptarlo y cerrarle el paso. Al momento de interceptar a la delegación mapuche, los policías intentaron abordar el bus, lo que fue resistido por los comuneros mapuches. El resultado fue diez heridos a bala, entre ellos un niño de siete años y una mujer embarazada, además de siete detenidos que prontamente fueron formalizados por desordenes públicos y maltrato de obra a Carabineros, siendo, la causa, traspasada a la justicia militar. Asimismo, en horas de la noche, dos jóvenes pertenecientes a la comunidad de Temucuicui que parti-

cipan en un grupo de teatro de la comuna, fueron interceptados por cuatro civiles que se movilizaban en una camioneta blanca, aparentemente conducida por el fiscal Miguel Ángel Velásquez, en la avenida Ercilla de la misma ciudad. Al momento de realizar el control de identidad, golpearon en diferentes partes del cuerpo a los jóvenes, quedando con diversas contusiones y lesiones. Inmediatamente, la administradora municipal de la Municipalidad de Ercilla, procedió a efectuar la denuncia en la tenencia de Ercilla. Para su sorpresa, el personal uniformado de la tenencia identificó a los civiles como efectivos del Servicio de Inteligencia Policial y corroboró la presencia del fiscal Miguel Ángel Velásquez en las agresiones a ambos jóvenes.

10 DE DICIEMBRE DE 2006: Personal uniformado de Carabineros de Chile ingresa al interior de la comunidad Temucuicui, esta vez en el sector Santa Luisa, en las afueras de la comunidad. Se utilizó un helicóptero de la institución que volaba a baja altura, apoyando a un contingente de fuerzas especiales que se movilizaban en un blindado. Alrededor de las 13:00 horas fue allanada la vivienda de la familia Huenchullán-Cayul, donde se encontraba nada más que Ana Cayul, quien fue golpeada y la vivienda destruida en su interior.

*Comunidades de las provincias de Arauco,
Cautín y Nueva Imperial*

24 DE AGOSTO DE 2006: Mientras comuneros de la comunidad Pascual Coña (sector Lago Lleu lleu, provincia de Arauco) se encontraban en faenas de siembras, carabineros de Fuerzas Especiales ingresa a la comunidad. Según testigos no mapuches y comuneros de la zona, Carabineros procedió a prender fuego en un sector de la comunidad, hecho que provocó la molestia de los trabajadores, quienes dejaron sus trabajos de lado y se enfrentaron con ellos. Los efectivos policiales no presentaban orden judicial para justificar su incursión a la comunidad. Además, los comuneros mapuches señalan que al momento de comenzar el enfrentamiento, Carabineros procedió a disparar balines a quemarropa. Después de dos horas de enfrentamiento, las fuerzas especiales se retiran de la zona.

8 DE SEPTIEMBRE DE 2006: Producto de una protesta de las comunidades mapuches de Quepe, provincia de Cautín, que se oponen a la construcción de un aeropuerto sobre tierras comunitarias mapuches, Fuerzas Especiales de Carabineros de Chile procedió a despejar la vía cortada (km. 685 aprox., a la altura de Quepe). Un piquete del

Grupo de Operaciones Especiales de Carabineros comenzó a dispersar a los manifestantes con bombas lacrimógenas y municiones de fuego y la destrucción de las viviendas allanadas, así como los utensilios domésticos y la destrucción de alimentos. Sin embargo, tras finalizar el operativo, el prefecto de la 17ª Prefectura Policial de Arauco, Jorge Walden, en la Tercera Comisaría de Cañete reconoció que: “la acción obedeció más bien a la búsqueda de ‘cinco prófugos de la justicia’, dirigentes mapuche de la zona”.

28 DE NOVIEMBRE DE 2006: En las instalaciones de la base aérea de Maquehue, ubicadas junto al río Cautín y a un costado de la ruta 5 sur, se realizó un desalojo de comuneros mapuches del sector Maquehue, quienes reclaman derechos ancestrales sobre las tierras donde se emplaza la base aérea y el aeropuerto. La acción de Carabineros dejó alrededor de veinte detenidos, entre niños, mujeres y ancianos. Los comuneros señalaron el uso indiscriminado de armas de fuego, hecho que, además, quedó registrado en las imágenes de la prensa regional. Producto de la acción de Carabineros, varios comuneros resultaron con impactos de perdigones, al igual que los caballos en los que se movilizaban.

4 DE DICIEMBRE DE 2006: En el contexto de una protesta realizada por comunidades indígenas en contra de la construcción de un aeropuerto en tierras mapuches, Carabineros detuvo en su domicilio a Francisco Javier Painevilo Lincoñir, de cuarenta y cuatro años, y a su hija S.P.R., de diecisiete años. Juntamente con las detenciones, los comuneros denunciaron que Carabineros había destruido los acceso a la vivienda de Francisco Painevilo, además de disparar municiones antimotines en forma indiscriminada. Como resultado de lo anterior, resultó herido en la espalda con impacto de perdigón un menor identificado con las iniciales E.P., de catorce años.

Tal como lo reflejan los hechos presentados como la opinión del relator especial de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen: “en Chile, las comunidades mapuches siguen siendo objeto de allanamientos y maltrato por las fuerzas policiales... estos hechos demuestran una vez más la tendencia de algunos gobiernos a criminalizar la protesta social en relación con las demandas legítimas de los pueblos indígenas”⁵¹.

⁵¹ “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen”, Consejo de Dere-

Así las cosas, los hechos recabados en los párrafos anteriores, dan cuenta de denuncias acerca de actos que implican graves vulneraciones en contra de los derechos humanos, perpetrados en gran parte por agentes del Estado en el ejercicio de sus funciones. Es necesario consignar que estos derechos se encuentran consagrados y resguardados, tanto en nuestra Carta Fundamental como en los tratados internacionales ratificados por Chile que versan sobre la materia, y que se entienden incorporados al ordenamiento jurídico interno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5º inciso segundo de la Constitución. De este modo, los hechos reseñados, más allá de su no persecución judicial posterior, en contra de los perpetradores, importan a pesar de una desatención a los estándares de protección de dichos derechos según las normas de Derecho Internacional de derechos humanos.

Conflicto de tierras

Variados han sido los hechos que han marcado la agenda de la política indígena, en específico, en lo relativo al conflicto de tierras⁵². A modo de clarificar la importancia que posee esta materia en particular dentro de los derechos humanos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen ya apuntaba en su informe de su visita *in loco* del año 2003, que uno de los problemas históricos más complejos que afectan a los pueblos originarios en Chile, es el del conflicto de tierras, toda vez que (estos problemas), son el resultado de un largo proceso de despojo de sus tierras y recursos⁵³. En el mismo sentido se ha suscrito José Aylwin, director del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

La CONADI, a través del fondo de tierras indígenas creado por ley en el año 1993, ha impulsado un programa orientado a la protección y ampliación de tierras indígenas. De acuerdo con antecedentes proporcionados por la institución, hacia el año 2005 un total de cuatrocientas seis mil hectáreas habían sido adquiridas en el mercado, transferidas tanto por el Estado como regularizadas para indígenas a lo largo del

chos Humanos de Organización de Naciones Unidas - Cuarto período de sesiones, A/HRC/4/32, 27 de febrero de 2007, párrafo 56-57.

⁵² Algunos de estos conflictos ya han sido abordados a propósito de abusos policiales cometidos por agentes del Estado en contra de personas pertenecientes a comunidades mapuches.

⁵³ Informe... (n. 3), p. 367.

país. De éstas, doscientas mil correspondían al territorio mapuche, vale decir, casi el 50%. Sin embargo, menos de una cuarta parte, es decir, ochenta y un mil hectáreas, corresponden a nuevas tierras adquiridas a favor de pobladores indígenas, en tanto las tres cuartas partes restantes corresponden a traspasos de tierras fiscales, la mayoría de posesión ancestral indígena, y a la regularización de títulos de dominio indígena preexistentes. Numerosas han sido las dificultades que ha enfrentado esta política, dentro de las cuales se incluye la insuficiencia de los recursos financieros destinados por el Estado para asumir las demandas indígenas por tierras usurpadas y la inexistencia de mecanismos para abordar aquellas demandas por tierras ancestrales, la fragmentación de las comunidades indígenas al privilegiar la titulación individual de las tierras adquiridas o traspasadas por sobre la propiedad comunitaria, y la falta de apoyo por el Estado al desarrollo productivo de los adjudicatarios. Estas problemáticas han sido constatados por diversos analistas y denunciados por organizaciones indígenas⁵⁴.

Siguiendo en la línea anterior, en lo puntual, uno de los acontecimientos que cobró gran atención pública durante el año 2006 en materia de tierras indígenas, como se advirtiera anteriormente, fue el arriendo de tierras mapuches a particulares. De lo que se trata, es que frente a la necesidad económica que asiste a gran parte de la población mapuche, algunos de sus pobladores se han visto en la necesidad de arrendar sus tierras o entregarlas en medierías por falta de apoyo económico del Estado para explotarlas⁵⁵. De acuerdo con lo previsto en la ley N° 19.253, las tierras indígenas no podrán ser enajenadas, embargadas, grabadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia⁵⁶. Así,

⁵⁴ Véase “Informe Indígena 2006 IWGA, América del Sur”, en http://www.iwgia.org/graphics/Synkron-Library/DocumentsSpanish/Publicaciones/DownloadPublic/El%20Mundo%20Indigena%202006/MUNDO_IND_2006_America%20del%20Sur.pdf, pp. 92-93, visitado el 8 de abril de 2006.

⁵⁵ La incidencia de la pobreza es significativamente más alta en las poblaciones indígenas (35,6%) que en las no indígenas (22,7%), lo que se ve reflejado, sin duda, en la capacidad de explotación de tierras. Véase (n. 12), p. 10.

⁵⁶ Artículo 13: “Las tierras a que se refiere el artículo precedente, por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta Ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, grabadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. No obstante se permitirá gravarlas, previa autorización de la Corporación. Este gravamen no podrá comprender la casa habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia. igualmente las tierras cuyos titulares sean Comunidades Indígenas no podrán ser arrendadas, dadas en comodato, ni cedidas a terceros en uso, goce o administración”.

el actual curso de las cosas ha conducido a verificar la existencia de arrendamientos de estas tierras por parte de pobladores indígenas a particulares, como una vía de obtención de recursos para la propia subsistencia de los primeros. Frente a este escenario, el gobierno central, a través de su titular en la cartera de Planificación (MIDEPLAN), ha optado por una política paliativa, que involucra hacer público que: “se revisarán caso a caso las denuncias sobre presunto arrendamiento de predios indígenas”⁵⁷. A lo que en definitiva apunta esta “revisión”, es a despojar de la titularidad de las referidas tierras a quienes hayan incurrido en el arriendo de tierras. En opinión del alcalde de Temuco, Francisco Huenchumilla:

“lo importante es que la tierra sea patrimonio del mundo indígena. Y si eso ocurre, hay que darles mayor flexibilidad, para que puedan trabajar la tierra, tener créditos. Sólo así habrá beneficio para los indígenas... si el Gobierno no quiere que se arrienden las tierras, tiene que colocar todos los elementos de apoyo, de asistencia técnica, para que la gente pueda explotar esas tierras”⁵⁸.

En esta misma línea se ha manifestado el Diputado de la bancada de la Democracia Cristiana, Eduardo Díaz, quien a propósito de esta materia señaló que: “si hoy la gente se ve obligada a entregar sus tierras en arriendo, es porque está fallando el apoyo productivo que necesitan, además de propuestas concretas del gobierno para la pequeña agricultura, en el sentido de condonar las deudas de los campesinos con el INDAP”⁵⁹.

De este modo, resulta evidente que sin un apoyo técnico y económico en la esfera del desarrollo productivo de las tierras indígenas, muchas de éstas no pueden ser explotadas por los propios pobladores indígenas y, por consiguiente, el aprovechamiento se desdibuja y decanta en la necesidad cierta de sus titulares de una búsqueda de sustento propio, cual ha sido el caso de los referidos arrendamientos.

Otra arista de esta problemática radica en la entrega de tierras al mercado. Los diputados Eugenio Tuma, Fernando Meza y Gabriel

⁵⁷ “Huenchumilla critica manejo del gobierno en arriendo de tierras indígenas”, *El Mostrador*, 23 de agosto de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>, 9 de octubre de 2006

⁵⁸ Véase (n. 58), p. 24.

⁵⁹ “Diputado Díaz pide que Estado ‘no vuelva a despojar de tierras a mapuches’”, *El Mostrador*, 28 de agosto de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>, 9 de octubre de 2006

Silber han propuesto un proyecto de ley según el cual las tierras indígenas podrían dividirse hasta en media hectárea, y en determinados casos, hasta en quinientos metros. El proyecto buscaría solucionar el impedimento de postular a fondos públicos, así como la urgente división de herencias indivisas⁶⁰. En opinión de Ariel León Bacián, asesor de la Consejería Indígena Urbana: “la aprobación de este proyecto de ley sería un retroceso, una violación de derechos humanos, la desmantelación de derechos irrenunciables, que permiten asegurar la existencia de pueblos culturalmente diferenciados, que han sufrido la opresión, el robo y la usurpación”⁶¹. Agrega, además, que se ha debido limitar el comercio de tierras indígenas, puesto que históricamente, en virtud de dicho comercio, se ha producido una serie de usurpaciones y apropiaciones progresivas de las tierras por parte de hacendados y latifundistas, lo cual se encuentra acreditado, incluso, por la historiografía más conservadora⁶². El argumento es claro, frente a la indiscutible necesidad económica de los pobladores indígenas titulares de estas tierras, emergen mecanismos que vendrían a paliar dichas necesidades –como lo es el arrendamiento de tierras–, pero a costa de seguir con la cadena de usurpación y apropiaciones de tierras, y de paso con ello, se pone en jaque la supervivencia de los indígenas en sus tierras y la pérdida progresiva de patrones culturales⁶³.

Cercano al cierre de este informe, y en la misma línea del conflicto de tierras, la Coordinación de Comunidades en Conflictos Socio Ambientales de la Región de la Araucanía, presentó una denuncia contra el Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en la cual se acusa la vulneración de una serie de derechos garantizados en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, que afectan a distintas comunidades mapuches de la Araucanía, cuyos miembros son discriminados por la política pública del Estado y las políticas económicas del sector privado, producto de lo que Naciones Unidas definió en forma reciente como: “prácticas, acciones o inacciones, intencionalmente o no, que agreden el ambiente, la salud, la biodiversidad, la economía local, la calidad de vida y

⁶⁰ Observatorio de Derechos Indígenas, *Derechos irrenunciables a la tierra*, 5 de marzo de 2006.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

seguridad en comunidades, trabajadores, grupos e individuos basado en raza, clase, color, género, casta, etnicidad y/o su origen nacional”. En efecto, la denuncia pasa revista a proyectos de inversión privados y públicos que han facilitado la construcción de diez plantas de tratamiento primario químico de aguas servidas (que afectan a cuarenta y tres comunidades indígenas) y un total de veintiocho vertederos para procesar los desechos de la región, que no cumplen con estándares mínimos de calidad y de tecnología para permitir un adecuado resguardo del ambiente y la salud de los habitantes⁶⁴. Bajo este panorama, la totalidad de estos proyectos, en su mayoría ya concluidos y operando, se encuentran localizados al interior de comunidades mapuches, y las restantes, en un radio no superior a un kilómetro, provocando de igual modo un grave deterioro del ambiente, de las condiciones de vida de sus habitantes y de la salud, principalmente de niños, jóvenes y adultos mayores. Ninguno de los proyectos se sitúa en tierras no habitadas por comunidades indígenas, por lo que ellas definen a esta práctica como de “racismo ambiental” y de clara discriminación hacia los pueblos indígenas, en este caso el pueblo mapuche. Así las cosas, la Coordinación de Comunidades en Conflictos Socio Ambientales solicitó al Comité de Naciones Unidas que declare admisible la denuncia y la acoja a tramitación de acuerdo con su Procedimiento de Urgencia, examinando la situación en su 70º período de sesiones a realizarse del 19 de febrero al 9 de marzo próximo en Ginebra, Suiza, así como que: “intervenga frente al Estado de Chile, en virtud del Artículo 94.3 de su Reglamento, adoptando las Medidas Provisionales⁶⁵ necesarias para evitar posibles daños irrepa-

⁶⁴ “ONU recibe denuncia: Racismo ambiental contra comunidades mapuche”, *Mapuexpres*, Temuco, 11 de enero de 2007.

⁶⁵ Entre las medidas provisionales propuestas por la propia entidad denunciante se encuentra: 1. Ordenar la clausura inmediata de todos los basurales identificados en esta comunicación y comenzar el trabajo de saneamiento de los terrenos afectados. 2. Ordenar los estudios que sean necesarios para determinar científicamente los daños físicos, psicológicos y culturales que los vertederos han producido en la vida de las comunidades mapuches afectadas. 3. Retomar el proyecto de plantas de reciclaje de basura en la Región. 4. Ordenar medidas reparatorias para las víctimas individualizadas en esta comunicación, dentro de las cuales se cuenta pedir perdón oficialmente. 5. Ordenar el cese del funcionamiento de las plantas de tratamiento que se encuentran en su totalidad construidas en tierras mapuches. 6. Ordenar su reubicación en los casos en que se encuentren sobre sitios de relevancia tanto cultural como espiritual para el pueblo mapuche, como son los casos de Loncoche, Villarrica y Toltén. 7. Ordenar su rediseño, considerando el tratamiento biológico de las aguas. 8.- Ordenar a la empresa Aguas Araucanía la elaboración de una nueva campaña comunicacional que revierta los efectos de su campaña publicitaria inicial que

rables mientras se examina a fondo la situación y se establezcan medidas definitivas y reparatorias”⁶⁶.

A modo de recomendación al Estado de Chile, a comienzos del año 2007, una misión internacional integrada por Rocío Vásquez, abogada del CEJIS de Bolivia, y Morita Carrasco, antropóloga del CELS de Argentina y docente de la Universidad de Buenos Aires, que contó, asimismo, con la presencia de representantes de organismos de derechos humanos y de cooperación de Argentina, Bolivia, Chile y Nicaragua, y de distintos profesionales y personalidades de la sociedad civil chilena, dio cuenta de situaciones que a su juicio constituyen graves violaciones a los derechos humanos, así como concepciones racistas en las instituciones del Estado, perceptibles en prácticas de maltrato verbal y físico y abuso en contra de los mapuche⁶⁷. En lo particular, el estudio pudo constatar la presencia de al menos las siguientes vulneraciones específicas:

1. Excesos en el uso de la fuerza pública de Carabineros y la Policía de Investigaciones en allanamientos en comunidades mapuches, afectando de manera especial a mujeres, ancianos y niños;
2. Uso de armas letales por agentes policiales, en ocasiones no identificados, en contra de los mapuches, sin que exista proporcionalidad frente a los medios de defensa por ellos utilizados;
3. Restricción al derecho a la libre circulación de integrantes de comunidades mapuche;
4. Interrogación a niños en situación de aislamiento de su entorno familiar;
5. Presencia permanente de efectivos policiales y personas de civil armadas no identificadas en comunidades mapuches en conflicto, atemorizando a sus integrantes;
6. Destrozo y apropiación indebida de bienes y documentación histórico-cultural relevada por las comunidades para fundamentar sus derechos ancestrales;
7. Uso de expresiones racistas por parte de agentes del Estado en allanamientos a comunidades mapuche;

denostó la imagen de las personas y comunidades mapuches opositoras a las PTAS, con contenidos que consideramos tendenciosos y racistas.

⁶⁶ “ONU recibe denuncia...” (n. 65), p. 35.

⁶⁷ “Misión internacional acusa ante Bachelet abusos policiales contra mapuches”, *El Mostrador*, 30 de enero de 2007. en <http://www.elmostrador.cl/>, 3 de marzo de 2007.

8. Trato discriminatorio a los mapuches en los servicios públicos de salud cuando concurren para ser atendidos por lesiones causadas en allanamiento u otras situaciones de violencia en contra de sus comunidades.

Tras estas denuncias, la propia comitiva internacional planteó una serie de recomendaciones al Estado de Chile, dentro de las cuales destacan:

- el otorgamiento de información detallada del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el relator especial de Pueblos Indígenas de la ONU en su informe de misión a Chile redactado el año 2003, así como también aquéllas formuladas por Human Rights Watch y el Observatorio de Derechos de Pueblos Indígenas, ambas publicadas en el año 2004, y la Federación Internacional de Derechos Humanos en el año 2006;
- el establecimiento de una comisión *Ad-Hoc* que investigue, esclarezca y formule indicaciones para que cesen las violaciones a los derechos humanos aquí mencionados, se sancione a los culpables y se reparen los daños causados⁶⁸.

POLÍTICA INDÍGENA

Uno de los hechos que se destacó dentro de la agenda política en materia de derechos indígenas durante el año 2006, fue la aprobación, por unanimidad del Senado de la República, de la iniciativa que reconoce a la etnia diaguita en su calidad de pueblo originario. Lo resaltante de esta iniciativa estriba en que se modifica la ley N° 19.253, sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, en cuanto al reconocimiento de la existencia y atributos de la etnia diaguita y la calidad de indígena. De esta manera, el pueblo nortino se suma a mapuches, aymaras, rapa-nui, atacameños, quechuas, coyas, kawashkar y yárganes, como etnia originaria reconocida por el Estado⁶⁹, pasando a ser de este modo sus pobladores, sujetos de derecho titulares de un catálogo de derechos y beneficios legales.

Otro acontecimiento que influyó fuertemente en la agenda política en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, fue el anuncio del inicio de la llamada “Segunda Fase del Programa Oríge-

⁶⁸ “Misión internacional... (n. 68).

⁶⁹ “Congreso despacha ley que reconoce diaguitas como pueblo indígena”, *El Mostrador*, 19 de julio de 2006. en <http://www.elmostrador.cl>, 22 de agosto de 2006.

nes”, que permitirá profundizar la política de fomento al desarrollo productivo de un total de mil comunidades indígenas de las regiones I, II, VIII, IX, y X, con una inversión del orden de los sesenta y cinco millones de dólares⁷⁰. Adicionalmente, el BID aprobó un préstamo de cuarenta y cinco millones doscientos mil dólares a Chile, cuyo principal objetivo radica en impulsar el desarrollo de estas comunidades, mejorando sus condiciones de vida, promoviendo su avance económico, social, cultural y ambiental, teniendo en cuenta sus culturas⁷¹. Según la jefa de equipo del BID, Carmen Albertos: “el programa tiene un enfoque intersectorial, intercultural, descentralizado y esencialmente participativo”⁷². De esta forma, más de veintidós mil familias se beneficiaron de la primera etapa de ese proyecto, que recibió una financiación del BID ascendiente a la suma de treinta cuatro millones ochocientos mil dólares. El nuevo préstamo se otorga a un plazo de quince años, con cinco de gracia y a una tasa de interés variable.

En conclusión, la inversión total asciende a la suma de ciento diez millones de dólares, en virtud del convenio de inversión suscrito en noviembre de 2006 entre el gobierno y el BID⁷³. No cabe duda que la inserción de activos a las políticas de desarrollo permite alcanzar mayores niveles de avance para el colectivo indígena, sin embargo, ello dependerá, asimismo, de las directrices planeadas para su materialización y, por cierto, también su ejecución.

Un anuncio presidencial que merece ser destacado, es el que se refiere al impulso de un plan de desarrollo productivo para el Alto Biobío. Se trataría de un esfuerzo: “que garantizaría los compromisos de inversión pública de aquí hasta el 2010 que permita brindar continuidad efectiva a los planes de desarrollo elaborados en el marco del Programa Orígenes, y que además promueva la sustentabilidad productiva de las tierras entregadas”⁷⁴. Nuevamente el aseguramiento de inserción de capital beneficia el proceso de desarrollo que se pretende implementar al interior de las comunidades indígenas del

⁷⁰ “Mideplan anuncia plan integral de desarrollo para Región de la Araucanía”, *El Mostrador*, 23 de agosto de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

⁷¹ “BID aprueba préstamo de US\$ 45,2 millones para grupos indígenas de Chile”, *El Mostrador*, 4 de octubre de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

⁷² *Ibid.*

⁷³ “Gobierno y BID firman acuerdo para financiar segunda fase de Orígenes”, *El Mostrador*, 2 de noviembre de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

⁷⁴ “Presidenta destacó la mayor participación política de pueblos originarios”, *El Mostrador*, 7 de diciembre de 2006. en <http://www.elmostrador.cl/>

Alto Biobío, pero será preciso verificar en terreno la planificación y ejecución de los proyectos para que los beneficiados sean aquéllos que realmente lo requieren.

En otro aspecto, se destaca la continuidad de iniciativas gubernamentales que propenden a la proscripción de la discriminación respecto de indígenas y que apuntan a la integración del colectivo como, por ejemplo, la otorgación de la beca indígena⁷⁵; la inversión económica en caminos vecinales indígenas⁷⁶ y proyectos culturales, de salud, desarrollo productivo y fortalecimiento de las organizaciones sociales. Otra muestra de apertura hacia la integración social de los pueblos indígenas, la dio a comienzos del año 2007 el Partido Humanista al elegir como presidenta de dicho partido a la mujer de origen quechua Marilén Cabrera, quien se transforma en la primera persona de origen indígena en asumir la dirigencia de un partido político y, por cierto, la primera mujer⁷⁷.

CONADI:

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

Por medio de la ley N° 19.253, se fundó en el año 1993 la CONADI. A partir de ese entonces, su función consiste en el establecimiento y promoción de políticas públicas orientadas al desarrollo integral de los pueblos indígenas, en atención especial a la identidad sociocultural de cada uno de ellos a lo largo del país. Tal como se hiciera presente en *Informes anuales...* anteriores, la composición de dicha institución nos permite percibir la carencia de representatividad que ésta presenta, en cuanto las decisiones pueden ser adoptadas sin considerar los miembros representantes de los colectivos indígenas, toda vez que es posible lograr una mayoría con las personas elegidas por el go-

⁷⁵ La beca indígena está dirigida a estudiantes de educación básica, media y superior con ascendencia indígena, consistente en un subsidio anual de libre disposición que se entrega a los que hayan sido beneficiados por el programa. De este modo, se facilita el acceso al sistema educativo a los estudiantes indígenas de los niveles señalados, que tienen un buen rendimiento académico y una situación socioeconómica vulnerable. Véase “Restan cuatro días para que finalice plazo para postular a Beca Indígena”, *El Mostrador*, 25 de diciembre de 2006, en <http://www.elmostrador.cl/>

⁷⁶ “Presidenta destacó la mayor participación política de pueblos originarios”, *El Mostrador*, 7 de diciembre de 2006 en <http://www.elmostrador.cl/>

⁷⁷ “Mujer de origen quechua asume como presidenta del Partido Humanista”, *El Mostrador*, 4 de enero de 2007, en <http://www.elmostrador.cl/>

bierno de turno. En el mismo sentido, cabe hacer alusión al hecho de que el Director Nacional de dicha institución, ocupa un puesto que es de exclusiva confianza del Presidente, y que por tanto abre espacios para que el cargo sea objeto de influencias políticas⁷⁸.

Avances

En cuanto a la política de servicio de la institución gubernamental, se valora positivamente la inclusión de un sistema de publicación de los instrumentos de control de gestión, a través de su página web⁷⁹. Se eleva, de esta manera, el estándar de acceso a la información a favor de la población en general y el colectivo indígena, en materias que son relevantes para su quehacer y desarrollo. En lo puntual, se trata de las siguientes iniciativas que se dan a conocer mediante informes anuales, entre las cuales destaca:

1. Definiciones estratégicas: herramienta que tiene por objetivo brindar información sobre los ejes orientadores del quehacer de la institución y se obtienen a partir de un proceso de planificación estratégica de público conocimiento⁸⁰.
2. Indicadores de desempeño: instrumento que apunta a entregar información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución. Con el establecimiento de este proceso, se busca cubrir aspectos cuantitativos y cualitativos de desempeño de los funcionarios para, de este modo, monitorear y evaluar sus funciones.
3. Balance de gestión integral: este procedimiento tiene como propósito informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión institucional en forma de cuenta pública al Congreso Nacional. Se destaca el establecimiento de una cuenta pública ante el Parlamento, puesto que ello permite transparentar y generar un diálogo con el Poder Legislativo.
4. Seguimientos de trámite de alta demanda y de programas y proyectos: *software* diseñado por la propia CONADI para el registro, control y seguimiento de los trámites de mayor demanda de usuarios de la Corporación, y la ejecución física, administrativa y financiera de programas y proyectos de la corporación.

⁷⁸ Véase *Informe...* (n. 5), pp. 314-315.

⁷⁹ Véase www.conadi.cl

⁸⁰ Véase <http://www.conadi.cl/instrumentos.htm>.

De igual modo, se destaca el establecimiento de centros de atención jurídicos –servicio que se otorga a todo ciudadano indígena (familias, comunidades y asociaciones indígenas)– y tienen como objetivo entregar orientación, asesoría legal y defensa de los derechos indígenas en procedimientos judiciales y extrajudiciales, propendiendo a la solución extrajudicial a través de mecanismos opcionales de resolución de conflictos. Puede ser solicitado directamente en las oficinas de la CONADI en el ámbito nacional o, bien, directamente en los centros de atención del Programa de Defensa Jurídica⁸¹. Este programa se suma al Programa de Promoción e Información de los Derechos Indígenas impulsado por la CONADI ya en el año 2002.

También sobresale el acceso al portal de preguntas frecuentes, donde los usuarios pueden resolver sus inquietudes e interrogantes en materias de su interés. Así, los tópicos incluidos no son todo lo amplio que se requiere, pues sólo versan sobre aspectos puntuales y reducidos, a saber:

1. Certificado de Calidad Indígena;
2. Becas Indígenas;
3. Tierras Indígenas y
4. Registro de Consultores de CONADI.

En la esfera educacional, durante el año 2006, según la información proporcionada por la propia institución, se ejecutaron proyectos de innovación curricular, sistematización y secuenciación de etnocontenidos, elaboración y edición de textos escolares y formación de educadores comunitarios. Por otra parte, a través del Programa Aplicación al Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe del Departamento de Cultura y Educación de la Dirección Nacional de la CONADI, se hizo entrega de un instrumento multimedia y una guía metodológica para la enseñanza del mapudungún a diversas entidades relacionadas con el rescate de la lengua. Cabe mencionar que esta guía metodológica es un medio que orienta la acción pedagógica y el reforzamiento de los aprendizajes que cada alumno obtenga, tratando de conformar, entre ambos materiales, un *set* de autoinstrucción para el aprendizaje del mapudungún, según lo señalado por la autoridad⁸².

Es necesario apuntar, que el estándar de reconocimiento y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas no se sa-

⁸¹ Véase <http://www.conadi.cl/djuridica.htm> 9 de mayo de 2007.

⁸² “Conadi lanzó video para aprender mapudungun”, <http://www.conadi.cl/noticia307.htm>

tisface únicamente a pesar de las inyecciones de dinero que se otorgan a instituciones y proyectos. El giro debe orientarse, más bien, a un reconocimiento concreto de los derechos que asisten al colectivo indígena y al establecimiento de un sistema tutelar de éstos. En palabras de Rodolfo Stavenhagen:

“los problemas y retos que enfrentan los pueblos indígenas son producto de largos procesos históricos y de causas estructurales, y no se resuelven solamente con la adopción de una ley o la creación de una institución pública. Requieren de un enfoque multidimensional, de voluntad política y de la activa participación de los propios pueblos indígenas con base en el respeto a la diferencia y con sensibilidad intercultural. Esta perspectiva exige el concurso de múltiples actores comenzando por los propios pueblos indígenas, los gobiernos, la sociedad nacional en todas sus esferas y las organizaciones internacionales”⁸³.

En concreto, en Chile se extraña la presencia de un órgano autónomo que se erija como una herramienta concreta y efectiva de promoción, reconocimiento y garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas, que no se encuentre supeditado a las directrices ni a las asignaciones presupuestarias dispuestas por el Poder Ejecutivo.

Así las cosas, a pesar de los esfuerzos y proyectos desarrollados por instituciones estatales como CONADI o el Programa Orígenes, no resulta difícil apreciar grandes debilidades en materia de protección judicial de los derechos como, asimismo, un déficit en la gestión de inclusión en el diseño de las políticas de agentes pertenecientes a los propios pueblos originarios.

⁸³ Véase “Informe del Relator... (n. 52).

