



# Cartilla 4 DERECHOS HUMANOS EN CHILE

## RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU SOBRE DERECHOS INDÍGENAS JAMES ANAYA

La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior

Informe sobre su visita de trabajo a Chile, los días 5 al 9 de Abril de 2009\*

\* CONSEJO DE DERECHO HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, A/HRC/12/34/Add.6, 14 de septiembre 2009, disponible en <http://www.un.org/es/>



## INTRODUCCIÓN

En el mes de septiembre de 2009 el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, dio a conocer el informe de su visita de trabajo a Chile verificada entre el 5 y el 9 de abril de 2009. En esta visita el Relator Especial hizo un seguimiento de las recomendaciones realizadas el 2004 por el Relator Especial anterior, Rodolfo Stavenhagen, luego de su misión a Chile el 2003, para observar la situación de los derechos indígenas.

En su informe el Relator Especial Anaya valoró algunos avances existentes en el país en la materia, en particular la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT, y el desarrollo de planes y propuestas para responder a las recomendaciones del Relator Especial anterior, especialmente en materia de políticas asistenciales. Sin embargo observó existen grandes desafíos que debe enfrentar el Estado para cumplir con sus deberes en la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

Entre los rezagos más graves identificados por el Relator Especial Anaya en relación con estos derechos se encuentran el que estos pueblos se sienten excluidos de la toma de decisiones de las políticas gubernamentales y legislativas que les conciernen; la inexistencia de un mecanismo en la ley para el reconocimiento de los derechos a la tierra o a los recursos naturales en base a la ocupación ancestral indígena conforme a previas recomendaciones y al derecho internacional sobre la materia; el que las compras de tierras resultan en la fragmentación de los territorios mapuche; y el que no se hayan cumplido las recomendaciones del Relator Especial anterior y las normas del Convenio 169 en relación a los proyectos de explotación de los recursos naturales en tierras y territorios indígenas.

Una materia de preocupación del Relator Especial fue la relacionada con las irregularidades procesales y la discriminación a individuos mapuche en el contexto de controversias sobre reivindicaciones de tierras y recursos naturales. En particular llamó la atención sobre el incumplimiento de las garantías procesales en allanamientos de comunidades, en el hecho que la acción de la

policía ha resultado en números heridos y en casos de muerte de integrantes del pueblo mapuche, así como en la política penal aplicada para procesar y condenar a individuos mapuche por hechos de protesta social.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se hace una síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones de su informe:

*48. El Relator Especial toma nota de los avances verificados en Chile hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Chile, tales como la ratificación del Convenio N° 169 y las iniciativas de reforma constitucional en materia indígena. Resulta aparente que existe un nivel importante de atención de parte del Estado de Chile a los asuntos indígenas y el desarrollo de planes y propuestas orientadas a responder a las recomendaciones del Relator Especial anterior, Profesor Stavenhagen, especialmente en materia de políticas asistenciales.*

### RESUMEN

El Relator Especial (RE) reconoce un avance por parte del Estado en el reconocimiento de los derechos indígenas, y da cuenta de que hay disposición por parte del país de seguir las recomendaciones del relator especial anterior.

## Consulta y Participación

*49. El Relator Especial insta a todas las partes interesadas a seguir fortaleciendo y hacer efectivos mecanismos de interlocución y concertación entre el Estado y los pueblos indígenas. En este sentido, el Relator Especial enfatiza al Estado la necesidad de crear condiciones de confianza y garantías entre las partes y desarrollar un procedimiento efectivo de*

*consulta, de acuerdo a los estándares internacionales obligatorios para el Estado. Los pueblos indígenas del país deberían consolidar sus propias instituciones, mediante sus propios procedimientos de toma de decisiones, para facilitar los procesos de consulta y concertación.*

## RESUMEN

El RE recomienda un diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, desarrollando un mecanismo de consulta adecuado para ello, y posibilitando el fortalecimiento de las instituciones tradicionales indígenas.

*50. Como medida de crear confianza en los procesos de consulta del Estado, el Relator Especial reitera su recomendación de llevar a cabo una consulta para determinar el procedimiento para implementar en Chile los estándares internacionales en las consultas propiamente dichas, antes de la adopción de cualquier medida que afecte directamente a los pueblos indígenas o a una comunidad indígena.*

## RESUMEN

El RE recomienda que se lleve a cabo un procedimiento de consulta a los pueblos indígenas, sobre el mecanismo de consulta definitivo a implementarse ante cualquier medida que pueda afectar directamente a estos pueblos.

*51. El Estado de Chile ha tomado pasos importantes hacia el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos. El Relator Especial insta al Gobierno y al Congreso Nacional a realizar el proceso de consulta en relación con estas reformas, y a asegurar que tanto la consulta como los contenidos de las reformas a adoptar sean plenamente conformes con las normas internacionales aplicables, incluido el Convenio N° 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.*

## RESUMEN

El RE insta a que el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos sea realizado previa consulta, y que esto deberá estar conforme al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

52. *El Relator Especial valora las iniciativas tendientes a fortalecer la participación de los pueblos indígenas en las estructuras del Estado y urge al Estado a asegurar su participación en condiciones de igualdad y tomando en cuenta sus formas tradicionales de organización, de acuerdo con las normas internacionales. Al respecto, el Relator Especial enfatiza la necesidad de preparar a los gobiernos regionales y ministerios para la aplicación plena del Artículo 7 del Convenio N° 169, en particular respecto a la participación de los pueblos indígenas “en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.*

## RESUMEN

El RE enfatiza que el Estado debe preparar a los gobiernos regionales y a los ministerios para la participación de los pueblos indígenas en todas las medidas que pudiesen afectarles, de acuerdo al art. 7 del Convenio 169.

## Tierras y Territorios

53. *El Relator Especial reconoce los esfuerzos del Estado en materia de políticas de tierras indígenas, desde la aprobación de la Ley 19.253, y a la vez, en el nuevo marco legal reforzado con el Convenio 169 de la OIT, recomienda al Estado de Chile establecer un mecanismo efectivo para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales que se basan en la ocupación y uso tradicional o ancestral, de acuerdo con las normas internacionales relevantes. A este respecto, el Relator Especial observa la necesidad de resolver los reclamos de tierra pendientes e insta al*

*Gobierno y Congreso a asegurar que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y otras instituciones relevantes cuenten con suficientes recursos para poder realizar adecuadamente sus funciones al respecto.*

## RESUMEN

El RE recomienda establecer un mecanismo para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales que se basan en la ocupación y uso ancestral, resolviendo los reclamos pendientes y dotando de mayores recursos a las instituciones del gobierno competentes para esto.

*54. El Relator Especial enfatiza la necesidad de que el Estado desarrolle un máximo de esfuerzos en la adecuación de sus políticas públicas y de la legislación sectorial, de tierras, aguas, geotermia, y medio ambiente, entre otras, para su compatibilidad con el Convenio N° 169 de la OIT, y las obligaciones internacionales del Estado respecto a los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, el Relator Especial recomienda reformar los procedimientos existentes del Fondo de Tierras y Aguas para adecuarlo a las normas contemporáneas de reconocimiento y restitución de los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y recursos de ocupación y uso tradicional o ancestral, especialmente a la luz de la reciente ratificación por parte de Chile del Convenio N° 169.*

## RESUMEN

El RE recomienda al Estado adecuar su normativa vigente, tanto en lo referido a políticas públicas y leyes sectoriales como a los procedimientos para adquisición de tierras, de acuerdo a los estándares del Convenio 169 y el derecho internacional.

## Explotación de Recursos Naturales

*55. En el caso de proyectos ya operativos de inversión industrial y de extracción*

*de recursos naturales, se deben aplicar procesos de consulta con respecto a sus impactos en los derechos, tierras y territorios de comunidades indígenas y tomar todas las medidas de mitigación de impactos, reparación y justa compensación a las comunidades indígenas afectadas.*

## RESUMEN

El RE recomienda que en el caso de los proyectos industriales ya instalados sobre territorio indígena, se consulte a los pueblos sobre su impacto y las medidas de reparación y compensación necesarias.

56. *El Relator Especial enfatiza la necesidad de realizar consultas en relación con cualquier proyecto que pueda afectar las tierras, territorios y otros recursos de alguna comunidad indígena— tanto al interior como al exterior de las denominadas “Áreas de Desarrollo Indígena”—de conformidad con las normas internacionales aplicables.*

## RESUMEN

El RE enfatiza la necesidad de consultar a los pueblos indígenas sobre cualquier proyecto que pudiere afectar sus territorios y recursos, de acuerdo a lo establecido en el derecho internacional.

## Conflictos sobre Tierras Mapuche

57. *El Relator Especial observa que la falta de un mecanismo para reivindicar los derechos a las tierras ancestrales o a reparar a los indígenas por las tierras que hayan sido tomadas sin su consentimiento, como se menciona arriba, podría haber contribuido a un ambiente de enfrentamiento en el que algunos miembros de las comunidades mapuches se habrían sentido sin opciones adecuadas y, por ende, habrían optado por la protesta social que en algunos casos implicaría la comisión de delitos y de actos contrarios al orden público.*



## RESUMEN

El RE observa que si hubiese existido un mecanismo eficiente para la reivindicación de los derechos sobre tierras ancestrales, los miembros de las comunidades mapuche no habrían tenido que recurrir a la protesta social.

58. *Asimismo, observa que uno de los efectos colaterales de una política penal que ha sido materia de alegaciones sobre el incumplimiento de la normatividad internacional y las garantías procesales internas, es la generación de estigmatización de los indígenas y una dinámica general de controversia entre los mapuche y las autoridades estatales, que no contribuye a la búsqueda de soluciones constructivas orientadas a determinar los orígenes de la protesta.*

## RESUMEN

El RE observa que a raíz de la cuestionada política penal hacia miembros de los pueblos indígenas, se han generado una controversia entre autoridades estatales y los mapuche, que no ayuda a encontrar soluciones al conflicto.

59. *Esta dinámica, puede haber contribuido a generar un ambiente crítico de desconfianza de los indígenas hacia las autoridades estatales, que ha afectado de manera negativa la convivencia y legitimidad democrática, contribuyendo al descontento general sobre las iniciativas del Gobierno de Chile en materia indígena que el Relator Especial observara durante su visita.*

## RESUMEN

Esta dinámica ha generado desconfianza de los indígenas hacia las autoridades estatales y, en general, hacia las iniciativas del gobierno en materia indígena.

60. *El Relator Especial manifiesta la necesidad de profundizar en una revisión de la política penal aplicada en los últimos años respecto a comunidades y personas indígenas y sus actos de protesta, de modo que ésta se oriente a la búsqueda de soluciones que permitan la compatibilidad entre los fines de orden público y el respeto a las normas internacionales y contribuir a crear un clima de gobernabilidad democrática entre los mapuche y los autoridades estatales.*

#### RESUMEN

El RE estima que se debe revisar la política penal aplicada a las comunidades y personas indígenas en sus actos de protesta, compatibilizándola con las normas internacionales, para así crear un clima de confianza entre los pueblos indígenas y las autoridades.

61. *El Relator Especial tiene presente el compromiso hecho en años anteriores por el Gobierno e informado a los órganos de derechos humanos, de no aplicar la ley antiterrorista para procesar a individuos en casos vinculados con movimientos sociales mapuche y hace un llamado a las autoridades competentes para que cumplan con dicho compromiso. Reitera la importancia, en este sentido, de reformar la Ley 18.314 y adoptar una definición más precisa de los delitos de terrorismo, de acuerdo con las recomendaciones pertinentes del Comité de Derechos Humanos y del Comité Para la Eliminación de la Discriminación Racial.*

#### RESUMEN

Teniendo presente el compromiso internacional del Estado de no aplicar la Ley antiterrorista a los casos vinculados con movimientos sociales mapuche, el RE reitera la necesidad de reformar esta ley de acuerdo a las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos.

62. *El Relator Especial recibe con preocupación las alegaciones sobre abusos y violencia ejercida por parte de la policía contra miembros del pueblo*

*Mapuche, en el contexto de allanamiento y otras operaciones policiales. El Relator Especial expresa su pesar por la muerte del joven Mapuche José Facundo Mendoza Collio ocurrida el 12 de agosto de 2009, como consecuencia de disparos de policías. El Relator Especial hace un llamado a que las autoridades competentes investiguen las quejas de abusos y violencia contra las personas indígenas cometidas por miembros de la policía, a que sean enjuiciadas y sancionadas las personas responsables de dichos actos, y que se repare a las víctimas o a los familiares de las víctimas. Además, el Relator Especial exhorta a las autoridades competentes a que tomen las medidas necesarias para prevenir dichos actos.*

## RESUMEN

Preocupado por las denuncias de abuso y violencia policial contra miembros del pueblo mapuche, y en especial por la muerte del joven Mapuche Jaime Mendoza Collío, el RE recomienda que se tomen las medidas necesarias para prevenir dichos actos, y que se investiguen, enjuicien y sancionen adecuadamente a los responsables de estos. Además, se deberá reparar a las víctimas o sus familiares.

## Presupuesto Público

63. *El Relator Especial enfatiza la necesidad de que la Ley de Presupuesto Público dote del financiamiento necesario a las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas, en cumplimiento del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del deber estatal de adoptar las medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, y de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, para dar plena efectividad a los derechos humanos. Debiera prestarse especial atención al financiamiento, entre otros, de programas de tierras y aguas, educación bilingüe intercultural, hogares de estudiantes indígenas, salud intercultural, y asegurar el financiamiento de los procesos de consulta.*

## RESUMEN

El RE enfatiza la necesidad de que los programas dirigidos a los pueblos indígenas, como los de tierras y aguas, educación intercultural bilingüe, etc., cuenten con los mayores recursos disponibles, para dar plena efectividad a los derechos humanos.

## Observaciones Finales

64. *El Relator Especial toma nota del compromiso del Estado frente a la adopción de todas las medidas necesarias para implementar el Convenio N° 169, incluida la adopción de reformas de legislación sectorial, y urge al Estado a cumplir con estos compromisos en plena consulta con los pueblos indígenas, haciendo una interpretación evolutiva del Convenio en vista de las provisiones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.*

## RESUMEN

Tomando nota del compromiso del Estado a adoptar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento al Convenio 169, el RE urge a que este compromiso se cumpla con plena consulta a los pueblos indígenas, teniendo siempre en cuenta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

65. *Es importante que el Estado siga teniendo presente las recomendaciones aplicables del Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen, en su informe del año 2004, así como el conjunto de las recomendaciones en materia indígena formuladas por los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas en sus informes sobre Chile, y las conclusiones y recomendaciones del Examen Periódico Universal de Chile de mayo de 2009.*

## RESUMEN

El RE recomienda que el Estado tenga en cuenta siempre las recomendaciones hechas por el Relator anterior, así como las formuladas sobre materia indígena por los demás órganos internacionales.

66. *El Relator Especial desea retomar en particular la recomendación del anterior Relator Especial que los órganos de las Naciones Unidas en Chile, incluida la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en cooperación con el Gobierno, los pueblos indígenas del país y otras partes interesadas, proporcionen asistencia técnica al Estado para poner en práctica las recomendaciones establecidas en el presente informe.*

## RESUMEN

El RE recomienda que los órganos de las Naciones Unidas en Chile, en cooperación con el gobierno, los pueblos indígenas y otros actores interesados, presten asistencia técnica al Estado para poner en práctica estas recomendaciones.

67. *El Relator Especial insta al Estado, a las agencias de Naciones Unidas en Chile, organizaciones de los pueblos indígenas y de la sociedad civil chilena, y a los medios de comunicación, a asegurar la difusión del presente informe.*

## RESUMEN

El RE insta a todos los actores interesados, a asegurar la difusión del presente informe.

68. *El Relator Especial insta al Estado de Chile, a los pueblos indígenas, a los actores políticos y de la sociedad civil chilena a establecer procesos de diálogo y adopción de pactos sociales duraderos, dirigidos a la implementación de las recomendaciones de los distintos órganos de derechos humanos, del*

*Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y las recomendaciones del presente informe.*

## **RESUMEN**

Asimismo, insta al Estado, a los pueblos indígenas y al resto de los actores involucrados, a establecer un diálogo duradero con el fin de dar cumplimiento a las recomendaciones de los distintos órganos de Naciones Unidas, al Convenio 169, a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y las recomendaciones del presente informe.



ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO POSIBLE GRACIAS AL APOYO DE DEL  
**GOBIERNO DE AUSTRALIA AUSAID**



**Australian Government**  
**AusAID**