

17nov03

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas sobre su visita a Chile.



Naciones Unidas
Distr. GENERAL
E/CN.4/2004/80/Add.3
17 de noviembre de 2003
Original: ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 15 del programa provisional

Derechos humanos y cuestiones indígenas

Advance Edited Version.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión.

Adición

Misión a Chile

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión de Derechos Humanos y se refiere a la visita oficial a Chile realizada por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas los días 18 a 29 de julio de 2003.

En 1993, Chile adoptó la Ley Indígena (Ley 19.253), en la cual el Estado reconoce a los indígenas como "los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde los tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura." Se señalan como principales etnias indígenas de Chile a: mapuche, aimara, rapa nui o pascuenses, atacameños, quechuas, collas, kawashkar o alacalufe y yámana o yagán. En la actualidad, los pueblos indígenas de Chile suman alrededor de 700. 000 personas y representan el 4,6% de la población.

A pesar de los esfuerzos realizados desde el retorno de la democracia al país, la población indígena sigue estando marginada del reconocimiento y la participación en la vida pública del país, como resultado de una larga historia de negación, exclusión socioeconómica y discriminación por parte de la sociedad mayoritaria. Chile aún no ha realizado una reforma constitucional ni ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales de 1989.

Subsisten problemas de derechos humanos que afectan a todos los pueblos indígenas del país, aunque la atención pública se ha centrado mayormente en la situación del pueblo mapuche.

Ante todo cabe señalar los altos índices de pobreza y bajos niveles de bienestar, como lo demuestran diversos indicadores de desarrollo humano, que entre los indígenas se encuentran por debajo del promedio nacional. Las políticas asistenciales del gobierno constituyen acciones importantes pero han resultado, hasta la fecha, insuficientes para revertir esta situación.

Los derechos sobre la propiedad de la tierra y la territorialidad constituyen uno de los problemas históricos más graves que afectan a los pueblos indígenas de Chile, ya que son el resultado de un largo proceso de despojo de sus tierras y recursos. El programa de compra de tierras para los indígenas, iniciado por los gobiernos democráticos, y que prevé la titulación privada de predios pero no la restitución de antiguas tierras comunales, se implementa lentamente con recursos insuficientes, lo que no ha permitido extenderlo a todas las áreas necesitadas, produciendo insatisfacción entre la población indígena. La problemática se complica en lo referente al acceso a los recursos del subsuelo y otros, como son el agua y los productos del mar.

Las distintas leyes sectoriales facilitan y protegen la inscripción de derechos de propiedad privados sobre recursos que tradicionalmente han sido propiedad comunal.

La protección y promoción de los derechos de los indígenas se ha visto afectada por situaciones tales como la construcción de la central hidroeléctrica de Ralco en el Alto Biobío, los problemas para el acceso y explotación de las fuentes acuíferas por parte de aymaras y atacameños en la región árida del norte, y las limitaciones impuestas a numerosas familias lafkenches en la costa de la Araucanía para acceder libremente a sus tradicionales recursos de pesca y productos costeros.

Durante los últimos 13 años, el Gobierno ha desplegado significativos esfuerzos en el ámbito económico y social, sin embargo, existe una amplia demanda acumulada y no satisfecha de servicios sociales por parte de las comunidades originarias. Si bien numerosos indígenas se han beneficiado también del sostenido crecimiento económico de los últimos años, su situación de bienestar está muy por debajo de la media nacional y de los chilenos no indígenas. El elevado índice de desigualdad económica, a pesar del abatimiento de la pobreza, afecta mayormente a los indígenas que a otros chilenos. En materia de salud, por ejemplo, se señalan patrones de discriminación contra indígenas en el acceso a servicios médicos y la calidad de estos. La medicina tradicional de las comunidades ha sido relegada, ignorada, cuando no prohibida su práctica. Los pocos intentos por promover la medicina intercultural en algunos hospitales en áreas indígenas arrojan resultados promisorios pero el programa es aún incipiente.

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de educación bilingüe intercultural, la mayoría de las comunidades indígenas no se benefician aún con este programa y hasta la fecha el sistema educativo no ha respondido plenamente a la demanda indígena de protección, preservación y fomento de su cultura tradicional. Por otro lado, el reclamo por la preservación de la identidad

cultural es evidente en todas las regiones visitadas. Los atacameños y quechuas del norte, por ejemplo, lamentan la pérdida de su lengua, como resultado de la obligada "chilenización" a la que fueron sometidos después de la guerra del Pacífico. El pueblo rapanui ve amenazada su identidad debido al incremento de la inmigración en la isla y la falta de control de las autoridades tradicionales sobre las implicaciones de dichos flujos.

Basado en estas conclusiones, el Relator Especial recomienda, entre otros, que se agilice el proceso para la reforma constitucional en materia indígena; la pronta ratificación del Convenio 169 de la OIT; una revisión de la legislación sectorial cuyo contenido pueda estar en contradicción con lo establecido en la Ley Indígena; el establecimiento de un programa de reducción de la pobreza de las comunidades indígenas con una agenda realista y bien definida y que se tomen los pasos necesarios para el establecimiento de una institución nacional de defensa de los derechos humanos. También se recomienda que preste atención urgente a la prevención y solución de los conflictos basados en la tenencia y explotación de la tierra; que se agilice y amplíe el Fondo de Tierras; que se asegure el acceso a los recursos acuíferos y marítimos de las comunidades indígenas; que se tomen las medidas necesarias para evitar la criminalización de las legítimas actividades de protesta o demandas sociales y que se asegure la asistencia letrada de calidad y bilingüe.

Anexo

Informe del Relator Especial Sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, sobre su Misión a Chile (18 a 29 de Julio de 2003)

Introducción

1. Al amparo de la resolución 2001/57, de la Comisión de Derechos Humanos, de 24 de abril de 2001, que dio origen a su mandato y atendiendo la invitación del Gobierno, el Relator Especial visitó Chile del 18 al 29 de julio de 2003, visita que coincidió con la etapa final de los trabajos de la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato, con cuyos miembros el Relator Especial tuvo la oportunidad de conversar ampliamente.

2. El Relator Especial expresa su agradecimiento al Gobierno de Chile por la invitación y cooperación que recibió. También desea agradecer al Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN) por haber organizado con gran eficacia la parte del programa dedicada a los contactos con las instituciones gubernamentales. Expresa asimismo su reconocimiento a la Oficina del Representante/Asesor Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como a la oficina en Chile del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por su excelente trabajo y por la organización de un amplio y bien manejado programa de reuniones, y por proporcionar la infraestructura y la logística de la misión. También desea agradecer a las numerosas organizaciones indígenas por su tiempo y la valiosa información que proporcionaron.

Finalmente, desea agradecer la cooperación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y en particular a Diego Iturralde, del Instituto, por el apoyo recibido durante la misión.

3. En la actualidad la población indígena de Chile es de casi 700. 000 personas, o sea el 4,6% del total nacional. El mayor número de indígenas lo conforma el pueblo mapuche, concentrado en el Sur, subdividido a su vez en diversas entidades territoriales indígenas (huilliches, lafkenches, pehuenches y nagche). Un contingente numeroso de mapuches se encuentra también asentado en la zona metropolitana de Santiago, en donde conforman la categoría de "mapuches urbanos" cuyas características y problemas difieren significativamente de los anteriores. En el norte del país se sitúan los pueblos aymara (7,1% de todos los indígenas), quechua (0,89%), kolla (0,46%) y atacameño (3,04%). En la isla de Pascua habita el pueblo rapanui, hoy reducido a unas 2.000 personas, y en el extremo sur subsiste un pequeño número de kawashkar y yagán. La mayoría de los indígenas vive en situación de pobreza y marginación, resultado de la discriminación histórica de la que han sido víctimas.

4. El presente informe contiene la valoración por el Relator Especial de la situación de los indígenas en Chile, sobre la base de información recibida de distintas fuentes y el intercambio de opiniones que ha mantenido con autoridades estatales y municipales, líderes y representantes de comunidades indígenas, representantes de organizaciones indígenas, de organizaciones de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales.

I. Programa de la Visita

5. El programa de la visita incluyó consultas con autoridades gubernamentales a nivel nacional y regional en Santiago, Temuco, Iquique y Arica. En Santiago, el Relator Especial se reunió con el Sr. Ricardo Lagos, Presidente de la República; el Sr. Francisco Huenchumilla, Ministro Secretario General de la Presidencia; la Sra. Soledad Alvear, Ministra de Relaciones Exteriores; el Sr. José Miguel Insulza; Ministro del Interior y el Sr. Jaime Andrade, Subsecretario del Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN). El Relator Especial también se entrevistó con los miembros del Grupo de Análisis Estratégico del Presidente, con los miembros de la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas que incluye representantes de diversos ministerios con responsabilidad sobre cuestiones que afectan a los indígenas y con el Presidente y miembros de la Comisión del Senado sobre Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y mantuvo varios encuentros con el Sr. Patricio Aylwin, Presidente de la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato y los miembros de la Comisión.

6. En su paso por las diversas regiones, el Relator Especial visitó comunidades indígenas y se entrevistó con autoridades locales y organizaciones civiles y populares y mantuvo encuentros con representantes de los pueblos indígenas en Temuco, Ralco, Iquique, San Pedro de Atacama y Santiago. A pesar de no haber podido viajar a la Isla de Pascua, el Relator Especial se reunió con representantes del pueblo rapanui en Santiago, quienes le presentaron sus preocupaciones y aspiraciones y le informaron acerca de las implicaciones del futuro estatuto especial para la Isla.

7. Durante su visita a Chile el Relator Especial ofreció dos conferencias académicas, la primera dentro del contexto del I Seminario Internacional sobre Pueblo Indígenas el día 18 de julio en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la segunda en Temuco dentro del seminario internacional bajo el título "Derechos Humanos y Pueblos Indígenas: Tendencias Internacionales y Realidad Local", organizado por la Universidad de la Frontera el 21 de julio.

II. Antecedentes Históricos y Contexto: Hacia un nuevo trato para los pueblos originarios

8. La situación actual de los indígenas en Chile es el producto de una larga historia de marginación, discriminación y exclusión, vinculada principalmente a diversas formas opresivas de explotación y despojo de sus tierras y recursos que se remontan al siglo XVI y que llega hasta nuestros días. Los problemas actuales de los pueblos indígenas no pueden entenderse sin una referencia a la historia de sus relaciones con la sociedad chilena.

9. Después de los primeros asentamientos de colonizadores españoles en el valle central de Chile, la población originaria fue desapareciendo por los efectos de la conquista y la colonización y los sobrevivientes fueron absorbidos e integrados paulatinamente en la naciente población chilena. Varios intentos de los españoles por someter a los mapuches fracasaron, y a lo largo de diversos acuerdos (Parlamentos) la Corona reconoció la independencia de estos pueblos, respetando su soberanía territorial al sur del río Biobío que resultó ser una auténtica pero porosa frontera entre dos sociedades, dos culturas. Durante la primera mitad del siglo XIX la República Chilena mantuvo la misma relación con la nación mapuche, sin embargo, poco a poco las incursiones chilenas en la región fueron debilitando la soberanía indígena y generando diversos conflictos.

10. Finalmente, en 1888 Chile emprendió la conquista militar de la Araucanía, conocida en la historiografía oficial como la "Pacificación de la Araucanía", que conllevó la integración de la región al resto de la nación. Por otra parte, como consecuencia de la Guerra del Pacífico (1879-1883) se produjo la incorporación de los grupos aymara, atacameño, quechua y kolla del norte a Chile. También en 1888 la Isla de Pascua, hábitat natural del pueblo rapanui, se anexiona al país como resultado de un acuerdo entre las autoridades de la Isla y el Gobierno de Chile. El principal resultado de esta época, para los pueblos originarios, se refleja en la pérdida progresiva de sus territorios y recursos así como de su soberanía, y un acelerado proceso de asimilación impuesto por las políticas y las instituciones de la república, en el cual se desconoció a las culturas y lenguas indígenas con sus identidades propias. La sociedad chilena en su conjunto y la clase política en lo particular ignoraban, cuando no negaban, la existencia de los pueblos originarios como parte de la nación chilena. La exclusión de los pueblos originarios del imaginario de la nación chilena se acentuó durante la construcción de un estado altamente centralizado y duró, salvo excepciones, hasta fines de la década de 1980.

11. El Presidente Salvador Allende, electo en 1970, realizó diversas reformas sociales y aceleró el proceso de reforma agraria que incluía la devolución de tierras a las comunidades indígenas. El subsiguiente régimen militar golpista de Augusto Pinochet revirtió estas reformas y decretó la privatización de las tierras indígenas, que fue acompañada de la represión de los movimientos sociales, incluidos los indígenas y de los mapuches en particular.

12. La "invisibilización" de los indígenas durante tanto tiempo apenas comenzó a transformarse a partir del ocaso del régimen militar. Sus organizaciones más representativas comenzaron entonces a canalizar una serie de demandas por el reconocimiento de sus derechos negados. Con el retorno a la democracia en 1989 se inicia una nueva etapa en las relaciones históricas entre los pueblos indígenas y el Estado chileno, materializada en el Acuerdo de Nueva Imperial, suscrito por el entonces candidato a la Presidencia de la República Patricio Aylwin y los representantes de las diversas organizaciones indígenas, y que culminó en 1993 con la Ley 19.253 (Ley Indígena), en la que por primera vez el Estado chileno reconoce derechos específicos a los pueblos indígenas y expresa su intención de establecer una nueva relación con ellos.

13. Entre los derechos más importantes reconocidos en la ley se encuentran los derechos de participación, el derecho a la tierra, los derechos culturales y el derecho al desarrollo enmarcado en la responsabilidad del Estado para la creación de mecanismos específicos para la superación de la marginalidad que sufren los indígenas. Entre estos, se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que funciona como cuerpo colegiado decisorio en materia de política indigenista, con la participación de representantes indígenas.

14. Para responder a las demandas indígenas de una manera integral, la Subsecretaría del Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN) fue designada como coordinadora ejecutiva de programas y políticas indígenas y estableció un programa de desarrollo integral para comunidades indígenas denominado "Programa Orígenes", dedicado a mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural.

15. Para fundamentar la acción indigenista del Estado en esta nueva etapa, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos creó la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato, presidida por el ex-presidente Patricio Aylwin y compuesta de distintos actores de la sociedad chilena y representantes indígenas. Su mandato es indagar *"sobre los hechos históricos de nuestro país y a efectuar recomendaciones para una nueva política de Estado"* y la Comisión presentó su informe, conclusiones y propuestas para la reconciliación y el nuevo trato entre indígenas y sociedad chilena en octubre de 2003. Queda pendiente el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas y la adopción en el país de las normas internacionales al respecto. Pero las iniciativas de ley presentadas por el poder ejecutivo al Congreso han sido bloqueadas por la mayoría en el Senado.

III. Situación de Derechos Humanos de los Indígenas de Chile: Asuntos Prioritarios

16. Existe estrecha correlación entre pobreza e identidad indígena en el país. La mayoría de los indígenas y especialmente los mapuches de la Araucanía acusan altos índices de pobreza y bajos índices de desarrollo humano, resultado de la larga historia de discriminación y exclusión social que han sufrido, especialmente durante la dictadura militar.

Indígenas y pobreza en Chile

La incidencia de la pobreza es significativamente más alta en las poblaciones indígenas (35,6%) que en las no indígenas (22,7%).

En promedio, las familias indígenas reciben casi la mitad de los ingresos que las familias no indígenas.

La escolarización entre los indígenas está 2,2 años por debajo del promedio de los no indígenas (9,5 años), y solamente el 3% de la población rural mapuche mayor de 15 años tiene alguna educación post-secundaria.

Sólo el 41% de las casas indígenas tiene alcantarillado, el 58% tiene acceso al agua corriente, y el 65% no está conectado a la red de electricidad.

La mortalidad infantil en los pueblos indígenas es más alta, en particular en las áreas rurales, donde puede superar el 50% en algunos municipios.

Fuente: Banco Mundial, Agosto 2001.

17. Cómo encontrar un equilibrio entre el desarrollo económico y social del país y la protección del derecho a la identidad étnica de las comunidades indígenas, constituye el gran desafío en la actualidad. La exclusión, la discriminación y la negación que han sufrido históricamente los indígenas de Chile también les han impedido participar activamente como ciudadanos en la transformación democrática del país. Los mecanismos de participación previstos en la Ley Indígena no han dado el resultado esperado y tampoco lograron ampliar los espacios de autonomía reclamados por numerosas agrupaciones indígenas.

18. Teniendo en cuenta este contexto general, la visita reveló algunos elementos específicos que son prioritarios en materia de derechos humanos para los pueblos indígenas en Chile, algunos de los cuales se describen en detalle en la siguiente sección. Durante la visita se entregó al Relator Especial un gran número de documentación al respecto. Ante la imposibilidad de hacer referencia a toda la información debido a los límites de extensión de presente informe, continuación se recogen en diversos cuadros algunas de las situaciones o casos más relevantes.

A. Tierra y territorio

19. Uno de los problemas más candentes que aquejan a los pueblos originarios de Chile tiene que ver con la propiedad de la tierra y la territorialidad de los indígenas, particularmente entre los mapuches. De conformidad con la información ofrecida al Relator Especial por varios dirigentes mapuche y por especialistas, y de sus propias observaciones, esta situación presenta los siguientes problemas principales:

- a) las tierras en propiedad de los mapuches son extremadamente escasas y están sobre explotadas;
- b) las tierras de las comunidades se encuentran aisladas dentro de propiedades de particulares, principalmente de extensas plantaciones forestales, cercadas y protegidas por guardias privados (dificultades de tránsito, hostigamiento, ningún acceso a los bosques);
- c) como un efecto del desarrollo de las plantaciones forestales el suelo en que se encuentran las tierras de los mapuches ha perdido sus fuentes de agua (para consumo y para riego), ha disminuido o desaparecido la fauna silvestre (que hizo parte de su dieta) y la vegetación del sotobosque (tradicionalmente utilizada con fines rituales, medicinales y alimenticios);
- d) el uso de herbicidas (para la plantación y crecimiento de nuevas especies forestales) y de plaguicidas (para el mantenimiento de los nuevos bosques), mediante fumigación aérea y otras prácticas fitosanitarias, afecta de varias maneras a la salud y a los cultivos.

e) las actividades de extracción forestal de bosques maduros provocan contaminación de los lagos, ríos y cursos de agua, con pérdidas importantes de su potencial ictiológico (pesca).

20. Al amparo de la Ley Indígena que establece un Fondo de Tierra y Aguas para la ampliación de las tierras indígenas, han sido adquiridas, traspasadas o regularizadas, a partir de 1993, aproximadamente 255.000 mil hectáreas de tierras en litigio. El Relator Especial fue informado, sin embargo, por los representantes de las comunidades, que este mecanismo de recuperación de tierras, que en un principio creó expectativas entre los indígenas, pronto empezó a revelarse insuficiente debido, entre otros factores, a un aumento especulativo de los precios y a la demora en las tramitaciones generando frustración y decepción entre la población indígena. El Presidente Lagos informó al Relator Especial que numerosos conflictos agrarios entre los mapuches se debían precisamente a esta situación. El Grupo de Coordinación de Programas y Políticas Indígenas del gobierno explicó al Relator que por ello era necesaria una redefinición de la política de tierras indígenas aplicada hasta la fecha, incluyendo el establecimiento de un banco de tierras para evitar la especulación.

21. La cuestión de la tierra también es prioritaria para el pueblo rapa nui, que enfrenta diversas tensiones por la tenencia de la tierra y el manejo de los recursos en la Isla de Pascua. Aunque la ley indígena garantiza a los rapanui la protección de sus tierras, el Decreto Ley 2885 (1979) permite otorgar títulos de dominio gratuito a todos los "chilenos originarios de la isla" y no sólo a los habitantes indígenas. Hoy en día se estima que cerca del 18% de la superficie de la isla está en poder de los rapanui, siendo el resto del territorio propiedad fiscal.

El Relator Especial se reunió en Santiago con el Consejo de Ancianos de Rapa Nui, cuyos miembros expresaron su preocupación por la "amenaza permanente a la propiedad de la tierra" que se vive en la Isla. Entre otros problemas los representantes del Consejo y el Alcalde de la Isla señalaron que la ley permite la adquisición de tierras por parte de chilenos originarios de la isla, no necesariamente indígenas rapa nui. El Gobierno, por su parte, explica que la legislación vigente no permite que extranjeros adquieran propiedades, de ninguna extensión en la Isla de Pascua.

22. Otra de las cuestiones de gran preocupación para las comunidades indígenas se refiere a la explotación forestal. Las plantaciones se establecieron al amparo del Decreto Ley 701 de 1974 que subsidia a las empresas del sector forestal. Con apoyo de instituciones públicas (Corporación Nacional Forestal, Instituto Forestal) y privadas (Corporación de la Madera) se expandió considerablemente el área forestada que en años recientes ha incluido también numerosas pequeñas propiedades. Las cada vez más reducidas tierras comunales se han ido encontrando aisladas dentro de propiedades de particulares, principalmente de extensas plantaciones forestales cercadas y protegidas por guardias privados, lo que causa dificultades de tránsito, hostigamiento o falta de acceso a los bosques que son el tradicional medio de subsistencia de los mapuches. Es particularmente preocupante el efecto que el desarrollo de las plantaciones forestales tiene sobre los suelos de las tierras mapuches. Las comunidades entrevistadas denuncian que están disminuyendo sus fuentes de agua, tanto para consumo como para riego y que ha disminuido o desaparecido la fauna silvestre que forma parte de su dieta y la vegetación del sotobosque, tradicionalmente utilizada con fines rituales, medicinales y alimenticios.

23. La introducción del monocultivo forestal de especies exóticas como el pino y el eucalipto por parte de poderosas empresas forestales transnacionales que controlan ahora buena parte del territorio mapuche, ha producido efectos negativos sobre el medio ambiente local. El aumento del uso de herbicidas y plaguicidas mediante la fumigación aérea afecta la salud de los indígenas, y tiene por consecuencia la interrupción de la cadena alimenticia tradicional, el desecamiento y contaminación de ríos y vertientes con pérdidas importantes de su potencial ictiológico (pesca), y la desaparición de la rica y variada fauna y flora tradicional, cuya utilización es indispensable para la supervivencia de las comunidades mapuches. Ahora los miembros de las comunidades ya no pueden libremente dedicarse a la cacería y recolección para su subsistencia, lo que afecta no solamente la economía alimenticia sino también la medicina herbolaria tradicional, la vida espiritual, el tejido social y cultural de las comunidades. Este proceso ha generado creciente pobreza en la región y ha empujado a muchos jóvenes a emigrar hacia las urbes en busca de nuevas oportunidades.

24. En años recientes han surgido diversos conflictos sociales en torno a los efectos sobre los derechos humanos de los indígenas de la puesta en marcha de grandes proyectos de desarrollo, incluidos el denominado bypass de Temuco, la carretera de la costa y la construcción de represas.

En este contexto, el caso más emblemático que ha involucrado al Estado, al sector privado y las comunidades indígenas sea quizá, como ya lo señaló el Relator Especial, la construcción de la central hidroeléctrica de Ralco en el Alto Bio-Bio, que ha provocado el desplazamiento de docenas de familias pehuenches fuera de su hábitat tradicional.

El proyecto Ralco

En el transcurso de su visita a Chile el Relator Especial se entrevistó con las familias pehuenches que se resistían al proyecto Ralco, los abogados encargados de sus causas así como con los representantes de la empresa ENDESA, ejecutora de la obra, con quienes pudo profundizar en las diversas consecuencias que ha tenido el proyecto desde su origen. De estas conversaciones y del contenido del amplio material presentado por las partes el Relator pudo constatar que:

- a) Existieron graves irregularidades en las etapas de diseño, planeación y ejecución de esta obra y la de Panguel, que constituyen un complejo integrado, las que han sido ampliamente documentadas y reconocidas por el gobierno de Chile, los tribunales y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Las comunidades pehuenche aledañas y afectadas por la obra no fueron consultadas ni sus necesidades y derechos considerados en las etapas cruciales del proyecto, que se llevó a cabo incluso contra la opinión técnica de la CONADI y otros servicios públicos del estado;
- b) Tras largas y difíciles negociaciones entre la empresa constructora, el gobierno y los afectados, se produjo una permuta de tierras que fue aceptada bajo condiciones que por lo general fueron desfavorables a los pehuenches;
- c) Para atender algunas de las necesidades de la población pehuenche realojada, la Fundación Pehuen, de la empresa ENDESA, lleva a cabo programas de asistencia social, educativa y cultural. Sin embargo las comunidades encuentran que tales ayudas no son

proporcionales a las pérdidas ocasionadas por la construcción de la presa ni a las ganancias que obtendrá la compañía con su utilización;

d) A pesar de la resistencia de un pequeño número de familias y de las medidas cautelares pedidas por la CIDH, el ritmo de construcción no se interrumpió.

25. Al finalizar el presente informe, el Relator Especial fue informado del acuerdo suscrito entre las partes con el que se permitiría la terminación de la obra ya que las familias pehuenches que aún se oponían al reacomodo habrían llegado a un acuerdo que pondría fin al conflicto. El Gobierno informó al Relator Especial de que el acuerdo había sido satisfactorio para las partes y que se daba por zanjado el conflicto. El Relator Especial, consciente de que el daño proporcionado desde el origen del proyecto es imposible de cuantificar, confía en que esta negociación haya permitido a las familias obtener una compensación adecuada y conmensurable a la pérdida de sus tierras y sitios ancestrales.

26. La problemática del derecho a la tierra se complica en cuanto se refiere al acceso de los indígenas a los recursos del subsuelo y otros, como son el agua y los recursos del mar, partes esenciales de su economía de subsistencia y de su tradicional identidad cultural. Las distintas leyes sectoriales, tales como el Código de Aguas de 1981, a pesar de algunas reformas introducidas, facilitan y protegen la inscripción de derechos de propiedad privados sobre recursos que tradicionalmente han sido propios de las comunidades indígenas. Así, por ejemplo, en la región árida del Norte, el acceso al agua es esencial para la vida de las comunidades campesinas aymaras, atacameñas y quechuas, pero con frecuencia se les niega ese acceso porque el recurso ha sido apropiado por empresas mineras. En la costa de la Araucanía, numerosas familias lafkenche ven reducido su acceso anteriormente libre a sus tradicionales recursos de pesca y productos costeros por la inscripción de extensas áreas de costa a nombre de *huincas* (es decir, personas no indígenas) de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Pesca en perjuicio de las comunidades mapuches.

Durante su visita al norte del país el Relator Especial mantuvo reuniones con representantes de los pueblos aymara, quechua y atacameño en Iquique y San Pedro de Atacama, respectivamente, quienes presentaron las siguientes cuestiones:

a) Se reclama que la mayor parte del recurso agua ya tiene dueño y que todos los derechos de agua subterránea están siendo destinados a la empresa minera y no a las comunidades que pretenden continuar con actividades productivas tradicionales;

b) La multiplicidad y jerarquización de las normas sectoriales afecta la efectiva aplicación de la Ley Indígena. Se reclama que el código minero y el código de aguas tienen un rango normativo superior a la ley indígena;

c) Se reclama que las peticiones de derechos de agua por parte de las comunidades indígenas reciben un trato discriminatorio respecto de las demandas originadas desde las mineras y que los mecanismos existentes de evaluación del impacto ambiental no son adecuados;

d) Las comunidades denuncian la falta de información y participación a la hora de adoptar normativas y acciones sobre su territorio y los recursos naturales considerados como tradicionalmente suyos.

27. De conformidad con la legislación chilena, las aguas, el subsuelo y los recursos del mar y de los lagos, se encuentran en un régimen completamente independiente de la propiedad sobre la tierra, y del uso productivo que pudieran tener. De esta manera los derechos de "propiedad" y "explotación" pueden ser objeto de concesión (gratuita) por parte del Estado a favor de quienquiera que los solicite. A partir de este régimen, la mayor parte de las fuentes y los cursos de agua en áreas indígenas están concesionadas a terceros, incluyendo las plantaciones forestales.

De la misma forma, existirían numerosas concesiones para prospección y extracción minera sobre tierras indígenas. Esta situación también afecta a las comunidades ribereñas del Pacífico y de los lagos, quienes enfrentan la pérdida de su derecho tradicional a extraer recursos marinos.

El Relator Especial recibió información respecto de los problemas que enfrenta la Identidad Territorial Mapuche Lafkenche, en la región de la costa, que incluye la falta de consulta para la construcción de una carretera que afectaría a diez comunidades lafkenches así como los efectos de la aplicación de la ley de pesca y acuicultura de 1992 que obliga a la constitución de sindicatos para obtener áreas de manejo de los recursos del mar.

Los entrevistados alegan que estas acciones vulneran los derechos enmarcados en la ley indígena en materia de consultas sobre asuntos que les afectan así como el tradicional derecho de las comunidades a utilizar esos recursos, y se ha limitado su acceso al mar.

B. Reivindicación y conflictividad social

28. El Relator Especial fue informado sobre un incremento en el nivel de conflictividad en la zona mapuche incluyendo en las Regiones VIII IX y X. La mayor parte de los conflictos reportados tienen su origen en reclamaciones agrarias de los mapuches y en términos generales pueden quedar descritos bajo tres tipos de conflictos:

- a) Movilizaciones sociales como medidas de presión por parte de los interesados que han presentado demandas de ampliación o restitución de tierras que no han sido satisfechas;
- b) Ocupación de las tierras demandadas, como acciones de presión directa y de propaganda;
- c) Ocupación de tierras no ligadas a procedimientos de reclamación en curso, que implican acciones de hecho calificadas como graves (incendio de plantaciones forestales y de instalaciones, destrucción de equipos y cercados, cierre de vías de comunicación) y enfrentamientos con la fuerza pública.

29. Como se puede apreciar, los límites entre estos tres tipos de conflictividad no son precisos y en algunos casos se puede observar un tránsito entre ellos según se retardan o dificultan las soluciones a las demandas de ampliación y restitución agraria. Cabe además hacer notar que el tercer tipo de conflictividad, el más grave, se concentra especialmente en las provincias que muestran mayor concentración indígena e índices de pobreza más elevados y que fueron objeto, entre 1973 y 1990, de procesos de reversión de las medidas adoptadas en aplicación de la Reforma Agraria.

Durante su visita a Temuco, el Relator Especial pudo conversar con los familiares del joven de 17 años de edad, Alex Lemún, quien resultó muerto el 13 de noviembre de 2002 como consecuencia de las heridas producidas por los impactos de bala disparados por los carabineros durante el curso de una confrontación. Según las informaciones Alex Lemún recibió varios disparos que le causaron la muerte cuando participaba en una protesta de reclamación de recuperación del fondo de Santa Alicia controlada por una importante empresa forestal. Alex Lemún era miembro de la Coordinadora Arauco Malleco.

El Relator Especial lamenta que hasta la fecha no se hayan tomado las medidas necesarias para castigar al o los culpables e indemnizar a la familia y hace un llamamiento al Gobierno para que tome las medidas necesarias para esclarecer el caso. Es preocupante que en septiembre de 2003 el carabinero responsable de la muerte del joven Lemún haya sido liberado.

30. A partir de la adopción de la Ley Indígena esta problemática pudo ser atendida mediante procedimientos administrativos conducidos por la CONADI, que en general se orientaron hacia la negociación con las partes y la adquisición de las tierras demandadas para su posterior adjudicación a los indígenas. Esta solución se ha venido tornando progresivamente insuficiente debido a varios factores, entre otros, la limitación de recursos del Fondo de Tierras, el progresivo elevamiento de los precios de expropiación o venta reclamados por los propietarios, sea en razón del establecimiento de mejoras (plantaciones, instalaciones) o por movimientos especulativos relacionados con el crecimiento de la demanda indígena, y por el crecimiento permanente de tales reclamos agrarios.

31. La creciente dificultad para encontrar y poner en marcha soluciones oportunas y el incremento de las acciones de presión, principalmente de las tomas de tierras por parte de los mapuches, ha conducido a privilegiar el tratamiento judicial de esta problemática, en el ámbito penal. Desde hace varios años se reporta un incremento de causas penales contra dirigentes de comunidades y organizaciones mapuches, causas que estarían relacionadas con faltas contra la propiedad particular y los bienes públicos o con maltrato a miembros de la fuerza pública, ocurridos en el contexto de movilizaciones de protesta y ocupaciones de tierras e instalaciones.

Así mismo, varios informantes manifestaron su preocupación por la alta presencia de fuerza pública, permanente, en las comunidades, en algunas de las cuales se llevan a cabo diligencias de averiguación, no exentas de violencia física y verbal, con el consiguiente temor de la población.

32. En los últimos años Chile reformó la normatividad que rige los procedimientos en materia penal. Esta reforma implica, entre otras medidas la separación de las funciones de investigación, defensa y juzgamiento y sentencia, entre el Ministerio Público (Fiscalía), la Defensa Pública y el Juez o

Tribunal; la eliminación del secreto del sumario; el establecimiento de la modalidad oral del juicio; la posibilidad de aplicar medidas precautorias distintas a la detención provisional y la posibilidad de aplicar penas alternativas, adecuadas a las condiciones sociales y culturales del inculpado, distintas a la privación de libertad.

33. Tal como lo señalaron las autoridades nacionales del ramo al Relator Especial, esta reforma establece un procedimiento que garantiza de mejor manera los derechos de las partes frente al procedimiento inquisitorial prevaleciente en la legislación anterior. En particular el nuevo sistema, entre otros elementos, hace posible la utilización de la lengua materna y la presencia de un traductor; asegura la defensa con auspicio del Estado; permite tomar en cuenta como atenuantes una serie de factores culturales y sociales; valora las pruebas testimoniales que podrían ofrecer las autoridades comunitarias; y permite considerar penas alternativas a la privación de libertad.

34. La reforma procesal penal está siendo implantada de manera progresiva en el territorio nacional. La IX Región es una de las dos primeras regiones en las que ésta ha sido puesta en práctica, habiéndose desarrollado las instituciones del caso: la Fiscalía Regional y la Defensa Pública. La Fiscalía ha destacado uno de sus funcionarios (Fiscal) a las regiones de mayor densidad de población mapuche y la Defensa ha establecido un programa especializado para atender casos de defensa en los que los inculpados son del pueblo mapuche.

35. En el último año, bajo el procedimiento penal reformado, se iniciaron causas contra un conjunto de dirigentes mapuche ligados a una coordinadora de hecho, por el delito de asociación ilícita terrorista y otros (principalmente incendio forestal, de instalaciones y de equipos), en razón de los cuales un alto número de dirigentes guardan actualmente prisión preventiva (desde diciembre de 2002). De conformidad con la información ofrecida al Relator Especial, este delito se encuentra tipificado en la Ley Antiterrorista, vigente desde el Gobierno Militar posterior a 1973 y permite perseguir aquellos ilícitos que tienen como finalidad atemorizar a la población.

Las normas de esta ley modifican en algunos aspectos el procedimiento penal, devolviendo ciertos elementos de secreto a la fase sumarial, eliminando las medidas cautelares distintas a la detención provisional y agravando las penas. La posibilidad contemplada en la Ley antiterrorista de dar protección a los testigos anula parte de las ventajas del procedimiento oral y establece un importante desequilibrio en la valoración de las pruebas testimoniales y otras (documentales y materiales).

36. Finalmente, en virtud de legislación aún vigente, todos los actos en los cuales participa algún miembro de la fuerza pública, como presunto responsable de la comisión de un delito o como víctima, son sustraídos al fuero penal común (y por tanto a la acción del Ministerio Público y de la Defensa Pública), porque son conocidos por tribunales militares, bajo sus propios procedimientos.

37. De conformidad con la opinión de varios especialistas, esta combinación entre nuevo procedimiento penal, ley antiterrorista y fuero militar, establece una condición de vulnerabilidad del derecho al debido proceso, que afecta de manera selectiva a un grupo claramente identificado de dirigentes mapuche. Esto resulta preocupante, independientemente de la gravedad de los hechos en que hubieren estado involucrados, en lo que se refiere al respeto de su derecho a un debido proceso.

El Relator Especial visitó en el centro penitenciario de mujeres de Temuco a la Sra. Mireya Figueroa, indígena mapuche de la Comunidad de Tricauco, en la IX Región, que se encontraba en detención por un periodo superior a seis meses en espera de juicio, acusada, según afirma en una carta dirigida al Relator Especial en julio de 2003, de atentado terrorista, incendio simple y asociación ilícita. En la entrevista se denunciaron diversas irregularidades del caso, incluyendo faltas en el proceso indagatorio que ponen en cuestión diversas garantías del proceso.

El Relator Especial, en sus entrevistas con las autoridades, expresó su preocupación ante las irregularidades presentadas en el caso de Mireya Figueroa así como por el largo periodo en espera de juicio que ponía en cuestión la protección de sus derechos fundamentales.

38. La circunstancia antes descrita es percibida por la mayor parte de los dirigentes tradicionales de las comunidades y por los activistas de sus organizaciones, como un proceso de criminalización de su protesta planteada como una reivindicación agraria justa y como una demanda fundamentalmente política, a favor de un nuevo trato por parte del Estado.

Varias organizaciones mapuches, en la VIII, IX y X Región, que incluyen el Consejo de Todas las Tierras, la Comisión Autónoma Mapuche (COTAM), la Coordinación de Comunidades Mapuche en Conflicto de Panguipulli, la Coordinadora de Comunidades Mapuche de Traiguén, Newen Mapu de Ercilla y la Coordinadora de Comunidades Mapuche de Collipulli presentaron en Temuco documentación al Relator Especial en la que se alega la "injusta persecución judicial" a la que habrían estado sometidos desde 1992 como consecuencia de sus actividades reivindicativas para hacer vales sus derechos históricos.

Los entrevistados denunciaron en particular diversas irregularidades procesales en las causas que se les han abierto por sus movilizaciones en torno a la cuestión de la tierra y llamaron la atención del Relator Especial sobre los "cercos policiales" de los que han sido supuestamente víctimas por su participación en movimientos de recuperación de sus tierras y territorios ancestrales.

Los reclamantes presentaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en febrero de 2002, declaró admisible la denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos protegidos en diversos artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos, declaración que hizo después de que fracasaran diversos intentos por lograr una solución amistosa de la querrela entre el gobierno de Chile y los peticionarios mapuches.

39. Por otro lado, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de Chile preparó un estudio del "conflicto mapuche en relación con el orden público y la seguridad ciudadana", copia del cual entregó al Relator Especial. La Comisión pone de manifiesto "su profunda preocupación por la grave alteración a la vigencia del principio de la seguridad jurídica en las regiones del Bío Bío y la Araucanía. Considera que el Gobierno no está cumpliendo con sus obligaciones de proteger a los agricultores y legítimos propietarios de actos delictivos e incluso terroristas. Reconoce que solamente una minoría de organizaciones mapuches llevan a cabo actos de violencia contra los agricultores, pero que esta no se justifica ya que sus derechos a la tierra están

garantizados en las leyes existentes, y el conflicto se debe a la pobreza y la ineficacia de las políticas públicas".

40. Algunos miembros de la Comisión del Senado, expresando una posición minoritaria, sostienen que el conflicto mapuche no puede ser reducido a la dimensión de orden y seguridad pública, sino que deben atenderse las demandas de las comunidades indígenas, posición compartida por el Relator Especial. El denominado conflicto mapuche debe ser visto desde todos los ángulos y requiere considerar otros aspectos, no sólo el de seguridad pública. Ello ayudaría a evitar acciones contra organizaciones mapuches que resultan ser una manera de criminalizar una reivindicación legítima y de judicializar un conflicto que es esencialmente social.

Durante su visita a Temuco, el Relator Especial recibió información respecto del caso de dos lonkos (autoridades comunales) que se ha desarrollado en el marco de la reciente Reforma Penal Procesal. En el contexto de un conflicto sobre tierras, los lonkos Pascual Pichún y Aniceto Norin de la IX región de Araucanía fueron acusados en diciembre de 2001 de haber provocado un incendio forestal de pino insigne en el fundo Nanchahue, perteneciente, según se afirma, a un connotado hombre político nacional. Se les aplicó la Ley Antiterrorista y se agregaron otros delitos a su causa. Después de más de un año en detención preventiva, el Tribunal resolvió absolverlos de los cargos de "atentado y amenaza terrorista" por falta de méritos, ya que las declaraciones de los "testigos sin rostro" presentados por la fiscalía fueron desestimadas.

En julio de 2003 la Corte Suprema de Justicia decidió acoger un recurso de nulidad presentado por el querellante y la fiscalía del estado, y ordenó la realización de un nuevo juicio en contra de los lonkos. En septiembre se les condenó a cinco años y un día de cárcel por delito de "amenaza terrorista".

El Relator Especial no puede dejar de expresar su inquietud ante esta singular situación, que se da en el marco de un conflicto social, en la cual podría vulnerarse el derecho al debido proceso, y se pudiera poner en cuestión la imparcialidad de un órgano tan respetado como es la Corte Suprema de Justicia.

E. Límites de la ley indígena y reconocimiento constitucional

41. La problemática expuesta anteriormente se da en un marco legislativo ambiguo y poco conducente, hasta ahora, la protección de las identidades de los pueblos originarios. La Ley Indígena en su redacción actual no contempla adecuadamente los mecanismos de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y ello también ha conducido a un sentimiento ampliamente expresado por los representantes indígenas entrevistados por el Relator Especial, que la actual ley no les brinda suficiente protección. Es por ello, y también por otras consideraciones que tienen que ver con la posición de exclusión social, marginación y subordinación que los indígenas ocupan en la sociedad chilena, que estos demandan su reconocimiento constitucional en el Estado y la ratificación por Chile del Convenio 169 de la OIT.

42. Los gobiernos de la Concertación, posteriores al régimen militar, recogiendo la demanda indígena, han enviado al Congreso en varias ocasiones iniciativas de reforma de la Constitución y de

ratificación del Convenio 169 de la OIT, pero estas han sido rechazadas por el Parlamento. El Relator Especial hace un llamado urgente a la Cámara de Diputados y al Senado de Chile para que aprueben el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos y ratifiquen el Convenio 169. Es preciso también revisar el conjunto de la legislación sectorial cuando su aplicación vulnera derechos ancestrales de las comunidades indígenas, para ajustarla a las normas modernas de protección de los derechos humanos. El no hacerlo puede conducir, en opinión del Relator, a conflictos sociales de cierta magnitud con el consecuente peligro para la estabilidad y la gobernabilidad democrática del país.

43. La posible reforma constitucional anteriormente mencionada tendería al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, pero su adopción está siendo demorada por los debates en torno al uso del término "pueblos". El Relator Especial considera que el derecho de los pueblos a la libre determinación, siendo un derecho humano universal (como lo establece el artículo 1º de ambos Pactos Internacionales de derechos humanos, ratificados por Chile), se aplica a todos los pueblos, incluso los pueblos indígenas, como lo reafirma el Convenio 169 de la OIT y otros documentos internacionales.

44. En las reformas constitucionales emprendidas por numerosos países durante las últimas dos décadas, no se trata de limitar o circunscribir ese derecho humano sino de establecer las condiciones de su ejercicio en el marco de las singularidades de cada país. De esta manera, una nueva relación entre el Estado chileno y los pueblos originarios podría perfectamente establecer las modalidades del ejercicio de este derecho, en base a consensos democráticos, con amplia participación indígena, sin vulnerar el principio mismo de este derecho universal.

H. Salud, educación y preservación cultural

45. Existe una demanda acumulada y no satisfecha de servicios sociales por parte de las comunidades indígenas que incluyen fuertes reclamos respecto a los servicios de educación, salud y vivienda. Si bien numerosos indígenas se han beneficiado también del sostenido crecimiento económico de los últimos años, por lo general su situación de bienestar está muy por debajo de la media nacional y de los chilenos no indígenas. El elevado índice de desigualdad económica que aún existe en el país, a pesar del abatimiento de la pobreza, afecta mayormente a los indígenas que a otros chilenos.

46. En materia de educación, el Ministerio de Educación está iniciando un programa de educación bilingüe intercultural basado en sólidos fundamentos teóricos y pedagógicos. Debido a escasez de personal capacitado y recursos la mayoría de las comunidades indígenas no han podido aún beneficiarse de este programa nuevo, y hasta la fecha el sistema educativo del país no ha podido responder aún a la demanda indígena de protección, preservación y fomento de su cultura tradicional.

47. En materia de salud, por ejemplo, el Relator Especial fue informado de patrones de discriminación contra los pueblos indígenas en el acceso a servicios médicos y la calidad de estos. La medicina tradicional de los pueblos indígenas ha sido relegada e ignorada, cuando no prohibida su práctica. Actualmente existen intentos por promover la medicina intercultural en algunos hospitales en áreas indígenas, con resultados promisorios, pero el programa es aún incipiente. La comuna de San Pedro de Atacama, centro de la población atacameña en la provincia de El Loa, no cuenta ni siquiera con una clínica de maternidad, lo que obliga a las madres parturientas a

trasladarse a la ciudad de Calama para ser atendidas, y los recién nacidos son inscritos en el registro civil de esta ciudad, situación anómala que hace que la población indígena atacameña pareciera estar disminuyendo, además de crear serios inconvenientes para las familias.

48. El Relator Especial recibió información también respecto del difícil acceso a la educación de los niños indígenas así como un aumento importante de las altas tasas de fracaso y deserción escolar. Particularmente preocupante se revela el bajo número de niños e niñas indígenas que llegan a la enseñanza secundaria así como el trato que los niños con problemas de comportamiento reciben debido a su origen indígena.

49. El reclamo por la preservación de la identidad cultural ha sido presentado al Relator Especial por los pueblos indígenas y sus autoridades en todas las regiones visitadas. El pueblo atacameño lamenta la pérdida de su lengua, como resultado de la obligada "chilenización" a la que fue sometido después de la guerra del Pacífico. También los representantes del pueblo quechua reclaman la pérdida de su identidad. En la zona metropolitana de Santiago, pero también en ciudades como Calama, Iquique, Temuco y otras, el cambio cultural en el proceso de migración urbana es resentido no solamente por los viejos sino también por un creciente número de profesionistas, intelectuales y estudiantes indígenas jóvenes quienes insisten en la preservación y recuperación de sus identidades culturales. El pueblo rapanui también reclama una amenaza a su identidad cultural debido a la inmigración a la Isla. San Pedro Atacama, como centro del grandioso y espectacular desierto atacameño, se ha transformado en años recientes en un centro de atracción turística internacional. Si bien esto ha abierto oportunidades económicas para la población, también ha creado tensiones respecto a la preservación de la identidad cultural, tema del cual son muy conscientes las autoridades atacameñas.

IV. Conclusiones

50. La rápida y positiva respuesta del Gobierno de Chile a la petición del Relator Especial de visitar el país, es una clara evidencia del interés del Gobierno chileno en cooperar con la comunidad internacional en cuestiones de derechos humanos y poblaciones indígenas. Dicha actitud constructiva de compromiso con los asuntos indígenas puede observarse desde el retorno de Chile a la vida democrática.

51. A pesar de estos avances, el Relator Especial pudo constatar la existencia de algunos asuntos de derechos humanos que preocupan gravemente a los pueblos indígenas de Chile y que están estrechamente relacionados con factores políticos, económicos y sociales. En primer lugar, cabe subrayar la falta de seguimiento y atención rigurosa a las necesidades de las comunidades indígenas en materia de derechos económicos, sociales y culturales, lo que marca una situación de vulnerabilidad y extrema pobreza que se revela particularmente preocupante en el caso de los mapuches. Los porcentajes de indigencia y de analfabetismo entre la población indígena y en particular entre la población mapuche sobrepasan en más del doble la media nacional, y son particularmente notorios entre las mujeres y los niños.

52. No cabe duda que en los últimos años la relación entre el Estado chileno y los pueblos originarios ha comenzado a dar un giro. Sin embargo, todavía se vive una etapa de transición debida, quizás, a los procesos en curso para cerrar heridas del pasado en materia de derechos humanos. Tras diez años desde la adopción de la Ley Indígena, aún existen lagunas en la protección efectiva de los derechos humanos de los indígenas. El clima de inseguridad se ve reforzado debido a persistencia

de algunas leyes establecidas por el régimen anterior y que en la práctica resultan ser un obstáculo en el avance en materia de reconocimiento y protección de los derechos de los indígenas del país. A pesar de los esfuerzos, por parte del Gobierno, para poner en práctica varias iniciativas, como son la presentación de un proyecto de reforma constitucional o la promoción de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, éstas se encuentran estancadas en el Congreso lo que genera serias dudas entre los dirigentes indígenas acerca de la real prioridad que el Gobierno y la sociedad chilena atribuyen a los asuntos indígenas.

53. A pesar del acelerado proceso de crecimiento económico del país, todavía existe una gran brecha entre la sociedad chilena en general y los pueblos originarios. Hace falta innovar en la creación de mecanismos de diálogo para la resolución de los conflictos interétnicos, con el propósito de lograr el reconocimiento efectivo de los derechos culturales, políticos y territoriales de los pueblos originarios. Estos reclaman incorporarse al país como beneficiarios y parte del desarrollo y no como víctimas del mismo. El proyecto de la central hidroeléctrica de Ralco en el Alto Bío Bío, por ejemplo, ha sido uno de los casos más característicos de cómo pueden ser vulnerados los derechos humanos de los pueblos indígenas cuando ni la empresa constructora y operadora ni las instituciones públicas toman en cuenta estos derechos desde el momento en que se inicia el megaproyecto.

54. Todos los hechos anteriormente citados encuentran su origen principal en el conflicto todavía no resuelto de la propiedad de la tierra y el acceso y explotación de recursos naturales.

Los pueblos indígenas de Chile vieron en la Ley Indígena un avance que daría respuesta a sus demandas y que les permitiría establecer los límites de sus recursos naturales, en relación a suelo, subsuelo, aguas, riberas de lagos, ríos y borde costero. La Ley podía ser un excelente instrumento para proteger el patrimonio territorial indígena y respetar la voluntad de las comunidades. Sin embargo, la coexistencia de ciertas leyes sectoriales, como la de aguas, la de pesca y la minera, ha obstaculizado todo el alcance que se esperaba de la Ley Indígena en esta materia, originando un gran escepticismo entre las comunidades.

55. En todo este proceso, el papel de los medios de comunicación ha sido esencial. Durante su visita, el Relator Especial pudo observar cómo estos medios se ocupan del tema aún candente en Chile de las violaciones históricas de los derechos humanos, pero prestan poca atención a los derechos humanos de los indígenas. Las organizaciones mapuches se quejan de que en los medios de comunicación (prensa escrita y audiovisual) no reciben la misma cobertura que los llamados "poderes fácticos," y consideran que esta situación vulnera su derecho humano a la información.

En este contexto, el Relator Especial considera que después de la recuperación de la libertad de prensa lograda en el país, los medios de comunicación tienen la obligación de ofrecer una visión objetiva y equilibrada de asuntos tan importantes como las luchas por los derechos humanos de los pueblos indígenas.

V. Recomendaciones

56. La situación actual de los pueblos indígenas de Chile requiere la atención urgente, no sólo del Gobierno, sino también de todos los grupos políticos así como de la sociedad en general. A pesar de haberse producido importantes avances en el país en materia indígena durante los últimos diez años, estos continúan viviendo una situación de marginación y negación que los mantiene apartados significativamente del resto del país.

En consecuencia:

A. Recomendaciones al Gobierno

En materia legislativa

57. El Relator Especial hace un llamado al Congreso de Chile para que apruebe a la brevedad posible la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena.

58. Igualmente, recomienda la pronta ratificación del Convenio 169 de la OIT, así como otros convenios internacionales que garantizan los derechos humanos de los indígenas.

59. Deberá ser revisada la legislación sectorial sobre tierras, aguas, minas y otros sectores cuyo contenido pueda entrar en contradicción con lo dispuesto en la Ley Indígena, y deberá primar el principio de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas por encima de intereses comerciales y económicos particulares.

60. El Relator Especial sugiere al Gobierno que tome en consideración las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato sobre las transformaciones jurídicas, económicas y culturales necesarias.

61. El proyectado estatuto de autonomía de la Isla de Pascua (Rapa Nui) deberá contener garantías de protección de los derechos del pueblo originario Rapa Nui sobre sus tierras, recursos y el respeto a su organización social y vida cultural.

En materia de pobreza

62. El Relator Especial recomienda al Gobierno que, en consulta con las comunidades indígenas y con la asistencia técnica necesaria por parte del sistema de las Naciones Unidas, establezca un programa para la reducción de la pobreza de las comunidades indígenas del país, en concordancia con el objetivo de desarrollo del milenio, y que contenga además metas específicas con respecto a las mujeres y los niños indígenas.

63. Recogiendo las recomendaciones del Informe sobre el Desarrollo Humano en la Araucanía preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de Planificación y la Universidad de la Frontera, también recomienda al Gobierno que continúe con sus esfuerzos para la recopilación de datos desagregados sobre población indígena y no indígena, y que, en el diseño de las políticas públicas, se preste especial atención a las zonas rurales y a la pobreza urbana y se incrementen los utensilios para luchar contra la desigualdad de género. El Relator Especial recomienda que estas iniciativas se extiendan a las demás comunidades indígenas del país.

En materia de tierras

64. El Fondo de Tierras que maneja CONADI para la adquisición de tierras para los indígenas deberá ampliar y acelerar sus actividades, y contar con un incremento substancial de recursos, para poder atender las necesidades de las familias y comunidades indígenas. Especialmente en las áreas mapuches deberá intensificarse un programa de recuperación de tierras indígenas. En este

contexto, el Relator Especial hace un llamado para que se intensifiquen los programas dirigidos a la mujer indígena rural y en particular recomienda que se lleve a cabo un estudio estadístico que permita evaluar los progresos alcanzados en la mejora de las condiciones de las mujeres rurales indígenas donde se incluyan variantes específicas sobre sus condiciones de salud y educación.

65. Además de la titulación de predios privados, deberán ser rescatados y reconstituidos los tradicionales territorios comunales indígenas que contengan recursos para uso comunal.

66. Tanto en la ley como en la práctica, deberán las comunidades indígenas tener acceso privilegiado a los recursos acuíferos y marítimos que necesitan tradicionalmente para su propia subsistencia por encima de intereses comerciales y económicos privados.

En materia de desarrollo sostenible

67. En todo proyecto de desarrollo que se contemple en sus regiones y territorios, los indígenas deberán ser consultados previamente, como dispone el Convenio 169 de la OIT, y sus opiniones y el respeto a sus derechos humanos deberán ser tomados en consideración por las autoridades y las empresas ejecutoras en todas las etapas de dichos proyectos. Las comunidades indígenas deberán estar asociadas activamente a todas las decisiones sobre proyectos de desarrollo contemplados en sus regiones y territorios.

68. En las áreas indígenas, y particularmente en la región mapuche (Araucanía), deberán constituirse comunas indígenas que permitan la plena participación de los indígenas en la toma de decisiones y la autogestión de sus asuntos locales.

69. Bajo ninguna circunstancia deberán ser criminalizadas o penalizadas las legítimas actividades de protesta o demanda social de las organizaciones y comunidades indígenas.

70. No deberán aplicarse acusaciones de delitos tomados de otros contextos ("amenaza terrorista", "asociación delictuosa") a hechos relacionados con la lucha social por la tierra y los legítimos reclamos indígenas.

71. El Relator Especial recomienda que sea revisado el caso de los lonkos procesados, Pascual Pichún de Temulemu y Aniceto Norín de Didaico (IX región de Araucanía), con estricto apego a las garantías de debido proceso establecidas en las normas internacionales de derechos humanos.

72. La puesta en práctica de la reforma procesal penal deberá tomar en cuenta las normas internacionales en materia de protección de los derechos humanos, incluyendo el debido proceso de todos los imputados indígenas por motivo de actividades de defensa o protesta social (especialmente con referencia a la utilización de testigos sin rostro y la detención preventiva de los indiciados).

73. En todo proceso judicial o administrativo que involucre a personas indígenas estos deberán poder contar con la asistencia de traductores bilingües capacitados y, en caso necesario, de defensores de oficio competentes con conocimiento de las culturas indígenas.

74. En toda causa judicial o administrativa que involucre a personas indígenas deberán ser respetadas las costumbres jurídicas indígenas.

75. El Relator Especial recomienda que el Gobierno de Chile considere la posibilidad de declarar una amnistía general para los defensores indígenas de los derechos humanos procesados por realizar actividades sociales y/o políticas en el marco de la defensa de las tierras indígenas.

76. El programa de educación bilingüe intercultural del Gobierno requiere de adecuados presupuestos para su pronta y eficaz implementación en todas las regiones indígenas.

Además, el Relator Especial recomienda que se tomen medidas específicas que conlleven un mejoramiento de la asistencia en materia de albergues juveniles para estudiantes indígenas del medio ciclo y del ciclo superior universitario, en particular en el sur del país.

77. El Relator Especial toma nota también de los esfuerzos del Gobierno para seguir mejorando los sistemas de asistencia social a las familias, en particular aquellos dirigidos a asistirles en sus responsabilidades en el crecimiento y educación de sus hijos con respeto de su identidad cultural. En este contexto, anima al Gobierno a incrementar sus esfuerzos en las actividades de coordinación que conlleven a la reducción del número de niños indígenas en necesidad de ayuda de cuidado institucional y que apoyen su crecimiento en el hogar familiar.

78. Los servicios de salud para las comunidades indígenas deberán ser ampliados con suficientes recursos para la plena atención a las necesidades de toda la población indígena, y deberá respetarse y promoverse, cuando sea posible, la utilización de la medicina tradicional indígena.

En materia de publicidad de los asuntos indígenas

79. Con base en las conclusiones de la Comisión de la Verdad Histórica y Nuevo Trato que ponen de manifiesto las realidades que han enfrentado los pueblos indígenas a lo largo de la historia de Chile, el Relator Especial recomienda al Gobierno que lleve a cabo una campaña pública a nivel nacional y regional dirigida a la lucha contra la discriminación, el reconocimiento de la diversidad cultural y la afirmación y recuperación de la culturas indígenas como parte de la gran riqueza cultural del país.

En materia de promoción y protección de los derechos humanos

80. El Relator Especial se suma a aquellos mecanismos internacionales de derechos humanos, tales como el Comité de los Derechos del Niño, en su recomendación para que se tomen las medidas necesarias que conlleven al establecimiento de una institución nacional de defensa y protección de los derechos humanos u "ombudsman" en el país.

En este contexto, el Relator Especial anima al Gobierno a que tome en serio esta consideración, estableciendo una agenda concreta para su establecimiento. Una institución de estas características con un mandato amplio que se adecue a los Principios de París, sería un instrumento de incalculable valor para la defensa y protección de los derechos de los pueblos indígenas del país así como una prueba clara de las buenas intenciones del Estado para con sus pueblos originarios.

B. Recomendaciones a la comunidad internacional

81. El Relator Especial recomienda al equipo de país de las Naciones Unidas a que continúe en su labor de buscar coordinación en materia de los derechos humanos y en este contexto le anima a que cree un grupo temático específico sobre cuestiones indígenas que ayude a dar una respuesta coordinada a las necesidades de este colectivo.

82. El Relator Especial recomienda a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en consulta con su Asesor/Representante para América Latina y el Caribe, organice, en cooperación con el Gobierno, los pueblos indígenas del país y otras partes interesadas una reunión de seguimiento dirigida a identificar maneras en las que el Sistema de las Naciones Unidas puede asistir a las autoridades del Estado en la puesta en práctica de las recomendaciones establecidas en el presente informe.

C. Recomendaciones a la sociedad civil

83. Para superar la discriminación y negación histórica que han sufrido los pueblos indígenas, la sociedad chilena en su conjunto tiene un papel importante que jugar, por lo que el Relator Especial recomienda la realización permanente de campañas de información pública dirigidas a combatir los prejuicios, el racismo, la intolerancia y la estigmatización de la problemática indígena en la opinión pública.

84. En este contexto se recomienda a los partidos y organizaciones políticas que en sus respectivas agendas sobre el tema de los derechos humanos enfoquen su atención no solamente en las secuelas del pasado inmediato sino también en la promoción de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas del país.

D. Recomendaciones a los medios de comunicación

85. Las comunidades y pueblos indígenas deben contar con facilidades y apoyo para acceder plenamente al uso de los medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión, Internet), por lo que se recomienda a los principales medios del país que en forma conjunta con las facultades académicas interesadas promuevan cursos y seminarios para buscar nuevas vías de acceso a los medios para las comunidades indígenas.

86. Se recomienda también a los medios de comunicación existentes que redoblen los esfuerzos para dar amplia cobertura balanceada y equilibrada a las necesidades y la situación de los pueblos indígenas así como a las situaciones de conflicto social en las regiones indígenas.

E. Recomendaciones a la comunidad académica

87. El Relator Especial toma nota de los estudios realizados en algunas universidades del país en torno a la temática indígena, y recomienda que estos esfuerzos se extiendan a otros centros académicos para cubrir los temas de los derechos humanos de los pueblos indígenas en su conjunto.