



**Informe Complementario sobre la Aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)**

**Informes periódicos 22º y 23º combinados**

*Informe elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile<sup>1</sup>*

### **Aspectos preliminares**

1. Mediante el presente informe, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), organismo autónomo del Estado, creado por la Ley N° 20.405 del año 2009, cuya misión es la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en Chile, efectúa el seguimiento a las observaciones que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial realizó al Estado de Chile en septiembre de 2013 (CERD/C/CHL/CO/19-21). Este documento tiene como propósito otorgar información relevante sobre los avances y las materias pendientes respecto a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en el país, con la finalidad de que estos antecedentes sean considerados en el 100° período de sesiones en que se examinarán los informes periódicos 22º y 23º combinados de Chile.<sup>2</sup>

### **Institucionalidad de Derechos Humanos**

2. En el año 2012, el **Instituto Nacional de Derechos Humanos** fue reconocido con la acreditación clase A por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, actual Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI). En la oportunidad, y para avanzar en el pleno cumplimiento de los Principios de París, el Subcomité de Acreditación recomendó al Estado aumentar el financiamiento que otorga al INDH, con el objeto de mejorar progresivamente sus operaciones y el cumplimiento del mandato, e incorporar una disposición legal para otorgar inmunidad funcional a las y los integrantes del órgano superior respecto a las acciones realizadas en su capacidad oficial, con el objetivo de promover su independencia y reducir la posibilidad de interferencia externa. Respecto a la primera recomendación, a partir del año 2015 se registró un significativo aumento en el presupuesto anual del INDH<sup>3</sup>, lo que le permitió aumentar gradualmente su presencia

<sup>1</sup> Aprobado por el Consejo del INDH el 28 de octubre de 2019, en la sesión ordinaria N° 501.

<sup>2</sup> El artículo 3°, numeral 8 de la Ley N° 20.405, establece que le corresponderá al Instituto "Cooperar con las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes, en la promoción y protección de los derechos humanos, informando de ello al Ministerio de Relaciones Exteriores."

<sup>3</sup> El presupuesto histórico del INDH, en miles de pesos, corresponde a los siguientes montos: año 2010 \$1.396.541; año 2011 \$1.817.252; año 2012 \$2.327.122; año 2013 \$2.345.356; año 2014 \$2.348.092; año 2015 \$4.320.120; año 2016 \$5.869.563; año 2017 \$7.036.445; año 2018 \$7.605.242; año 2019 \$8.349.955 (montos actualizados a valores reales del año 2019, con el objeto de hacerlos comparables).

nacional, contando actualmente con oficinas en 15 de las 16 regiones del país.<sup>4</sup> Sobre la segunda recomendación, hasta la fecha no se ha efectuado la modificación legal requerida.

3. El 25 de abril de 2019, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.154 que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el **Mecanismo Nacional de Prevención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes** (MNPT), hito que representa un importante avance para cumplir con las disposiciones del Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura por parte del Estado de Chile, ratificado en 2009. Sin embargo, preocupa al INDH el dictamen emitido con fecha 4 de abril de 2019 por el Tribunal Constitucional, organismo que, ejerciendo su labor de control de constitucional del proyecto de ley, declaró inconstitucional el fuero contemplado para las personas expertas que integrarán dicha instancia.<sup>5</sup>
4. En enero de 2018 fue publicada la Ley N°21.067, que crea la **Defensoría de los Derechos de la Niñez**, y en abril del mismo año el Senado designó a la primera defensora, Sra. Patricia Muñoz. El organismo tiene por objeto la difusión, promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
5. En el año 2008 ingresó al Parlamento el proyecto de ley que crea la **defensoría de las personas**<sup>6</sup>, que desde el año 2010 no se registran avances en su tramitación legislativa.
6. La creación en el año 2016 de la **Subsecretaría de Derechos Humanos** dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante la Ley N° 20.885, representa un significativo avance en materia de institucionalidad. Su función principal consiste en prestar asesoría en el diseño y elaboración de políticas públicas relativas a la promoción y protección de los derechos humanos. A fines de diciembre de 2017, la Subsecretaría presentó un proyecto de Primer **Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2022** (PNDH), instrumento que responde a las recomendaciones realizadas al Estado de Chile en materia de derechos humanos y que contempla un conjunto de acciones concretas, metas, instituciones responsables y recursos financieros asociados. En agosto del año 2018 este proyecto de Plan comenzó a ser objeto de revisión y ajustes metodológicos en sus acciones e indicadores, cuyas modificaciones se hicieron públicas el 5 de septiembre de 2019, cuando el documento fue ingresado formalmente a la Contraloría General de la República para la toma de razón del decreto supremo que aprueba el Plan actualizado. Actualmente el INDH se encuentra analizando el alcance a las modificaciones efectuadas. Adicionalmente, el INDH ha expresado su preocupación pues el proceso de revisión del proyecto PNDH ha retrasado el proceso de rendición de cuentas respecto a los avances en

---

<sup>4</sup> La Oficina de la Región de Ñuble que resta por establecer, se instalará a fines del año 2019.

<sup>5</sup> El voto de mayoría del Tribunal Constitucional consideró que la norma excedía el marco constitucional y que, las exigencias internacionales son proteger la independencia del órgano y no una protección personal que es lo propio del fuero, y que dicha independencia estaba garantizada por varias normas de la ley, siendo la principal la que rige la destitución o cesación del cargo de los expertos, que tiene exigencias altas y que permite, por tanto, garantizar la estabilidad del cargo. Consideró también que eran muchos los mecanismos nacionales que no tenían este privilegio personal y, en cambio, mucho menos los que lo tenían. (Considerandos 26°, 27° y 28°). El voto de minoría, en cambio, consideró que el fuero que se establecía era limitado a las funciones propias y que no excedía las exigencias constitucionales. La existencia del fuero funcional, del que carecen los consejeros del INDH, podría ser considerado conveniente a la luz de las normas establecidas en los Principios de París. Ver Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos- GANHRI. (2018). Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación, adoptadas el 21 de febrero de 2018. Observación General 2.3. "Protección frente a responsabilidad penal y civil por las acciones y decisiones oficiales adoptadas de buena fe".

<sup>6</sup> Boletín legislativo N°6232-07.

su implementación, así como el monitoreo que tanto las organizaciones de la sociedad civil como el INDH, realizarán del mismo<sup>7</sup>.

## Estadísticas

7. La **medición censal** de 2017 incluyó preguntas que permiten contar con estadísticas nacionales respecto al número de personas que se autoidentifica con alguno de los nueve pueblos indígenas reconocidos en la legislación (12,8% de la población), así como la cantidad de personas migrantes que residen en el país (4,35% personas nacidas en el extranjero)<sup>8</sup>. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2017 (CASEN), también consideró consultas para determinar a la población indígena y migrante<sup>9</sup>, otorgando información sobre niveles de pobreza, ingresos, trabajo, seguridad social, salud, educación y vivienda desagregados por origen étnico y nacional. Sin embargo, en ambas mediciones se omitió la variable de afrodescendencia, lo que impide cuantificar el número de personas afrodescendientes que habitan el país y su situación respecto al goce de derechos económicos y sociales.
8. El fortalecimiento de la **institucionalidad estadística** persiste como desafío. En 2015, ingresó al congreso un proyecto de ley que crea un nuevo sistema estadístico nacional (Boletín 10372-03), que tiene como propósito generar una institucionalidad autónoma y especializada en la materia, y que se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado. La iniciativa se genera luego de diversos cuestionamientos al Instituto Nacional de Estadísticas respecto a la fiabilidad de las cifras entregadas en el Censo de 2012, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2013, las cifras de desempleo y el cálculo del Índices de Precio al Consumidor (IPC).

## Definición de discriminación y medidas especiales

9. La **Ley N° 20.609 que establece medidas contra la discriminación**, instaaura una acción jurisdiccional para sancionar hechos de discriminación arbitraria que, de acreditarse, facultan al tribunal para dejar sin efecto el acto discriminatorio u obligar a que se realice el acto omitido, además de la determinación de una multa a beneficio fiscal. La normativa dispone genéricamente sobre la obligación de los órganos de la administración del Estado de desarrollar medidas para prevenir la discriminación, pero no de medidas especiales que garanticen el goce pleno e igual de derechos, ni tampoco disposiciones específicas para reparar a las víctimas<sup>10</sup>. No se han realizado las reformas recomendadas que permitan revisar las categorías de discriminación consideradas como “no arbitrarias”<sup>11</sup> para adecuar la ley a la Convención. El

---

<sup>7</sup> INDH (2019). Contribución a la Lista de Cuestiones Previas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Quinto Informe Periódico del Estado de Chile, párr. 2.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (2018). Síntesis resultados Censo 2017. Disponible en: <http://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

<sup>9</sup> Ministerio de Desarrollo Social. (2017). Cuestionario Encuesta CASEN. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casenmultidimensional/casen/docs/Cuestionario\\_Case\\_n2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casenmultidimensional/casen/docs/Cuestionario_Case_n2017.pdf)

<sup>10</sup> Sin perjuicio de que la norma no dispone expresamente de medidas reparatorias, las personas afectadas por actos de discriminación tienen la opción de iniciar acciones civiles por indemnización de perjuicios.

<sup>11</sup> El artículo 3° de esta Ley dispone que son razonables las distinciones, exclusiones o restricciones basadas en ciertos derechos fundamentales, tales como el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la

Estado no ha evaluado el impacto que ha tenido la normativa en la prevención y erradicación de la discriminación étnico-racial. Las estadísticas disponibles indican que desde el año 2012 al 2016 se han interpuesto 11 acciones por discriminación basada en la “apariencia personal”<sup>12</sup>, pero se carece de antecedentes suficientes para establecer cuántos de estos casos constituyen discriminación contra personas indígenas, migrantes y/o afrodescendientes.

### **Delitos de discriminación racial y discurso de odio racista**

10. La **Ley N° 20.609** agregó como una nueva circunstancia agravante de la responsabilidad penal cometer o participar de un delito motivado por las categorías constitutivas de discriminación arbitraria, entre las que se encuentran el origen étnico o racial de la víctima. En 2017 ingresaron al Congreso el proyecto de ley que Modifica el Código Penal, para incorporar el **delito de incitación al odio o a la violencia** contra personas que indica (Boletín N° 11331-07) y el proyecto de ley que **tipifica el delito de incitación a la violencia** (Boletín N° 11424-17),<sup>13</sup> ambos se encuentran en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Por otra parte, en el ordenamiento jurídico nacional no se encuentran tipificadas conductas que puedan ser calificadas como crímenes de odio o **actos de violencia con motivación racial**. Este déficit normativo genera una carencia de información estadística sobre investigaciones, juicios y sentencias sobre delitos relacionados a los actos referidos.

### **Igualdad ante los tribunales y acceso a la justicia**

11. Se requiere reforzar las medidas implementadas para garantizar el **acceso a la justicia de los pueblos indígenas**. En el Informe Anual 2018, el INDH abordó la violencia hacia las mujeres rurales e indígenas rurales y señaló que enfrentan obstáculos para acceder al sistema de justicia en caso de violencia doméstica, asociados a la exclusión social y discriminación étnica que han sufrido históricamente y a factores como el aislamiento geográfico, la falta de pertinencia cultural y territorial de los servicios entregados y la desconfianza hacia las instituciones estatales encargadas de brindar protección a las mujeres que viven violencia.<sup>14</sup>

---

persona y su familia; libertad de conciencia; libertad de enseñanza; libertad de expresión; derecho de asociación; libertad de trabajo; y el derecho al libre emprendimiento económico.

<sup>12</sup> Dirección de Estudios de la Corte Suprema. (2017). Análisis estadístico de la Ley 20.609. Una mirada desde el acceso a la justicia a cinco años de su vigencia. Disponible en: [file:///C:/Users/sdelpino/Downloads/1258%20Articulo%20An%C3%A1lisis%20Estad%C3%ADstico%20de%20la%20Ley%2020%20609%20Final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/sdelpino/Downloads/1258%20Articulo%20An%C3%A1lisis%20Estad%C3%ADstico%20de%20la%20Ley%2020%20609%20Final%20(1).pdf)

<sup>13</sup> En el “Informe de Proyecto de Ley que Tipifica el Delito de Incitación a la Violencia (Boletín N° 11424-17)”, el INDH expresó su opinión técnica sobre la iniciativa, señalando que “se advierte la necesidad de incorporar otros motivos como las —ideas políticas‖ o el —color de la piel‖ o —apariencia física”, a fin de establecer mayor protección a grupos que, en atención a la coyuntura social, podrían verse afectados por hechos de violencia. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1139>

<sup>14</sup> INDH. (2018). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Violencia hacia las mujeres rurales e indígenas rurales: invisibles y marginadas, pp. 16-53.

## Reconocimiento constitucional y consulta con los pueblos indígenas

12. En Chile, los pueblos indígenas carecen de **reconocimiento constitucional**. Desde la instalación del INDH en el año 2010 “[...] la ausencia de reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad del Estado y de la sociedad ha sido una preocupación, además de la falta de políticas públicas e institucionalidad para abordar las relaciones con los pueblos indígenas del país”,<sup>15</sup> por ello el Instituto ha llamado en diversas ocasiones a subsanar estos déficits y generar instancias de diálogo.<sup>16</sup> Aunque existen diversas iniciativas legislativas en la materia que han sido ingresadas al congreso, ninguna ha sido aprobada ni registra tramitación en la actualidad<sup>17</sup>. La única iniciativa que ha avanzado en su discusión durante el año 2019 es el proyecto de ley que “Reconoce a los pueblos originarios y el carácter multicultural de la Nación chilena” (Boletín N° 10281-07), ingresado en el año 2015, y que permanece en primer trámite constitucional.
13. La creación de una **institucionalidad que promueva y resguarde los derechos de los pueblos indígenas** se mantiene como una deuda pendiente del Estado. En el año 2016, el Ejecutivo ingresó dos proyectos de ley: el que crea el Ministerio de Asuntos indígenas (Boletín N° 10687-06)<sup>18</sup> y el que crea el Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas y los Consejos de Pueblos (Boletín N°10526), ambos se encuentran en segundo trámite constitucional en el Senado.
14. Persisten desafíos respecto a la adopción de un reglamento de **consulta indígena** mediante un proceso inclusivo, participativo y legitimado por los pueblos indígenas.<sup>19</sup>El Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2014, que aprueba el reglamento que regula el Procedimiento de Consulta Indígena contemplado en el Convenio N° 169 de la OIT, derogó el Decreto Supremo N° 124, de 4 de septiembre de 2009, del

---

<sup>15</sup> INDH. (2015). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Relaciones interculturales y derechos humanos. p. 189.

<sup>16</sup> El 21 de julio de 2014, el Consejo del INDH entregó al Poder Ejecutivo una propuesta centrada en “emprender un proceso de diálogo de alto nivel entre representantes de los pueblos indígenas y el Estado en Chile, orientado a superar la coyuntura con un enfoque a corto, mediano y largo plazo, y a establecer las bases para una nueva convivencia intercultural en el país, que supere, o al menos contribuya a manejar de mejor manera, los conflictos que hoy existen. [...] Se identificaron a modo de sugerencia, entre otros temas a tratar en este diálogo, el estatus y características del reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución Política del Estado, los derechos de participación de estos pueblos en el Estado, los espacios para su autonomía, los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, y el derecho a definir sus propias prioridades en materia de desarrollo.” INDH. (2015). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Derechos de los pueblos indígenas: territorios y consulta previa. p. 233.

<sup>17</sup> Otras iniciativas legislativas similares son el Boletín N° 5324-07 (2007), Boletín N° 8438-07 (2012), Boletín N° 11289-07 (2017), Boletín N° 11873-07 (2018), Boletín N° 11939-07 (2018), Boletín N° 11617-07 (2018).

<sup>18</sup> La opinión técnica del INDH aparece en el documento “Informe sobre el Proyecto de Ley que Crea el Ministerio de Pueblos Indígenas. Boletín N° 10.687-06”. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1176>

<sup>19</sup> En relación a la consulta indígena, en el año 2013 el INDH señaló que “[...] no debiera estar entregada exclusivamente a un reglamento de ejecución. La ley expresamente debiera contemplar mecanismos de consulta indígena. Ello es consistente con la obligación de adecuar la legislación interna a los estándares de derechos humanos y específicamente a la de garantizar que la consulta previa se incorpore transversalmente a la legislación que regula todo el proceso de diseño, concesión e implementación de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales en territorios indígenas. Ello adicionalmente requiere revisar y adecuar la legislación sectorial relacionada.” INDH (2013). El deber de consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental. Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 2013, sesión Extraordinaria N° 152. p.31. Posteriormente, las recomendaciones del INDH se han centrado en adecuar los reglamentos existentes a los estándares aplicables en la materia.

Ministerio de Planificación, el cual “concitaba un amplio rechazo por rebajar los estándares internacionales en esta materia”<sup>20</sup>. El Instituto ha expresado públicamente su valoración a los esfuerzos desplegados por el Poder Ejecutivo en orden a dotarse de instrumentos que proporcionen certeza jurídica en relación con los procedimientos de consulta previa. Sin embargo, y dado que la aplicación del Decreto N° 66 no ha estado exenta de problemas y críticas por parte de sectores indígenas, el INDH ha recomendado revisar, con la participación y consulta de los pueblos indígenas, dicho decreto con el objeto de lograr una reglamentación que conciten mayores grados de aceptación de los pueblos indígenas<sup>21</sup>.

15. Desde la ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 2008, en el país se han llevado a cabo más de 129 procesos de **consulta indígena**, de los cuales 89 han finalizado<sup>22</sup>. De estas consultas, el INDH ha participado como institución observadora del proceso en 6 de las mismas.<sup>23</sup> El 22 de mayo de 2019 se inició la Consulta Indígena respecto a 11 medidas<sup>24</sup> orientadas a reformar la Ley N° 19.253 (Ley Indígena), proceso que en su primera etapa fue observado por el INDH<sup>25</sup>. Entre los principales hallazgos de la observación efectuada, desde la perspectiva de las organizaciones indígenas representadas, cabe mencionar la escasa confianza por parte de los pueblos indígenas en el proceso debido al

---

<sup>20</sup> INDH (2014). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Derechos de los pueblos indígenas: territorios y consulta previa. p. 246.

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (2019). “Sistematización y análisis de experiencias del ejercicio del derecho de consulta previa desde la institucionalidad en Chile”.

<sup>23</sup> Los procesos son: 1) Consulta Mesa de Consenso. Disponible en:

<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/588/Informe.pdf?sequence=4>

2) Ministerio de Pueblos Indígenas y Concejo de Pueblos Indígenas. Disponible en:

<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/818/Informe.pdf?sequence=1>

3) Ministerio de Cultura las Artes y el Patrimonio. Disponible en:

<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/863/Informe.pdf?sequence=1>

4) Sobre el Parque Nacional Salar del Huasco. Disponible en:

<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1152/informe.pdf?sequence=1>

5) Parque Nacional Rapanui. Disponible en:

<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/929/Informe-rapa-nui.pdf?sequence=1>

6) Ministerio de Medio Ambiente. Disponible en:

<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1150/informe.pdf?sequence=1>

<sup>24</sup> Las medidas a consultar son: 1) Posibilitar a las comunidades indígenas recibir o generar títulos individuales de dominio; 2) Permitir que el Derecho Real de Uso y Derecho Real de Goce puedan constituirse en título individual de dominio; 3) Eliminar la restricción de subdivisión mínima de 3 hectáreas aplicándose las reglas generales de subdivisión; 4) Permitir la venta de tierras indígenas entre indígenas a partir de los 5 años contados desde su entrega.; 5) Reglamentar el mecanismo de permuta de tierras indígenas para clarificar y precisar sus condiciones; 6) Permitir la realización de contratos de arriendos, comodatos o medierías en tierras indígenas por un plazo de hasta 25 años; 7) Permitir mecanismos alternativos y voluntarios de reparación a los problemas de tierras indígenas.; 8) Permitir el acceso a beneficios asociados a la calidad indígena solamente a personas con calidad indígenas adquiridos por el artículo 2 letras a) y b) de la Ley N° 19.253; 9) Mayores requisitos para la constitución de nuevas comunidades indígenas; 10) Permitir que las Asociaciones Indígenas puedan ser constituidas por un mínimo de 2 integrantes; 11) Permitir que las Asociaciones Indígenas puedan postular al fondo de desarrollo indígena.

<sup>25</sup> El Ministerio de Desarrollo Social planificó 131 reuniones de consulta indígena para la primera etapa de la consulta. De éstas, los equipos de las sedes regionales del INDH observaron 59 reuniones, correspondiente al total.

rechazo o dudas que concitaban el impacto de las medidas consultadas sobre sus derechos con respecto del uso de sus tierras y territorios; críticas sobre la difusión de la convocatoria a las comunidades; insuficiencias en la información entregada a las personas participantes de las reuniones; malestar y temor producto del contingente policial presente en los lugares de encuentro; y la inclusión de funcionarios/as públicos /as indígenas en las reuniones de consulta como participantes<sup>26</sup>. En respuesta a las críticas e incidentes ocurridos durante esta primera etapa, el Ministerio de Desarrollo Social anunció que el proceso estará suspendido hasta que se realice una evaluación de la experiencia y los ajustes pertinentes.

16. El INDH ha presentado *amicus curiae* en cuatro casos relativos a **proyectos de inversión que podrían afectar a comunidades indígenas, contribuyendo respecto a los estándares internacionales de consulta previa aplicables**. El primero se refiere a los proyectos de explotación de litio en el Salar de Atacama que afectaría a las comunidades atacameñas en la Región de Antofagasta;<sup>27</sup> el segundo caso se relaciona con la aprobación de incorporación de tronaduras en la explotación de carbón que “Mina Invierno” realiza en la Isla Riesco, territorio reivindicado por las comunidades Kawésqar en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena;<sup>28</sup> el tercero corresponde a una cesión de 8.000 hectáreas aproximadamente, ejecutada por el Ministerio de Bienes Nacionales al Ejército de Chile en la Región de Arica y Parinacota, en territorio reivindicado por las Comunidades Aymaras;<sup>29</sup> y el cuarto caso es referido al otorgamiento de concesiones acuícolas en el mismo territorio sobre el cual se solicitaba la declaración de Espacio Costero Marino Protegido de Pueblos Originarios (ECMPO), de conformidad a la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios, por parte de comunidades del pueblo Kawésqar en el perímetro de la Isla Riesco, comuna de Río Verde, Región de Magallanes.

### Tierras ancestrales

17. En el Informe Anual 2014, el INDH señaló que “[e]l enfoque de restitución y delimitación de tierras indígenas se ha caracterizado por su lentitud, y en relación con una de las herramientas utilizadas para la adquisición de tierras en conflicto, se ha constatado por la propia Corporación Nacional de Desarrollo Indígena que ha favorecido prácticas especulativas,[...] alejándose del estándar consistente en la aplicación de modelos orientados a garantizar y proteger dichas tierras, en tanto espacios imprescindibles para la supervivencia de los pueblos originarios”<sup>30</sup>. Otros de los problemas relevados son la falta de un catastro actualizado, que incluya la demanda

---

<sup>26</sup> En el informe de observación, el INDH concluyó que “[...] la Consulta Indígena es un instrumento de vital importancia en la relación de los pueblos indígenas y el Estado de Chile, por lo que es conveniente revisar, a la luz de esta experiencia, el Decreto N°66 y fortalecer este mecanismo con la participación de los incumbentes”. INDH (2019). Observación consulta indígena Ley Indígena 2019 coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, p. 16.

<sup>27</sup> INDH. (2018). *Amicus Curiae Sobre Recurso de Protección Interpuesto por las Comunidades Indígenas Atacameñas y Collas*. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1167>

<sup>28</sup> INDH. (2018). *Amicus Curiae Sobre el Proyecto de Extracción de Carbón Mina Invierno en la Isla Riesco*. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1179>

<sup>29</sup> INDH. (2018). *Amicus Curiae Sobre Recurso de Protección por Tierras Ancestrales de Comunidad Indígena Chucuruma o Socoroma*. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1135>

<sup>30</sup> INDH (2014). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Derechos de los pueblos indígenas: territorios y consulta previa. p. 243

insatisfecha en relación con las tierras y territorios indígenas<sup>31</sup>, y las acusaciones sobre “falta a la probidad en el manejo de los recursos destinados a solucionar los problemas de tierras”<sup>32</sup> que pesan sobre Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Por otra parte, el INDH constató en el informe Misión de Observación a Alto Biobío el desconocimiento, por parte del Estado, de la ocupación tradicional de las tierras que han hecho las comunidades pehuenche en Alto Biobío, pues “[e]n la práctica CONADI ha omitido usar el mecanismo de la compra de tierras del artículo 20, letra b<sup>33</sup>, de la ley 19.253, con aquellas comunidades indígenas que, por diferentes motivos, no cuentan con títulos de merced o documento formal equivalente que les permita acreditar la propiedad de las tierras”.<sup>34</sup>

El INDH reitera la información entregada al Comité en el año 2013<sup>35</sup>, respecto a que “la restitución y el reconocimiento de los derechos territoriales siguen representando una de las principales fuentes de tensión entre el Estado y los pueblos indígenas, lo que expresa las insuficiencias políticas e institucionales para encarar la demanda de restitución. Ello se ha reflejado en la ocupación de predios por parte de comunidades indígenas que alegan derechos ancestrales sobre sus tierras y territorios, y en ese marco de movilización, la afectación al derecho a la integridad física y psíquica de personas indígenas por el uso desproporcionado de la fuerza por parte de funcionarios policiales”<sup>3637</sup>. Del mismo modo, el INDH ha llamado al abordaje integral de la problemática, de manera de superar el enfoque de seguridad pública que ha prevalecido hasta ahora, e intervenir en las causas estructurales a través de soluciones políticas.<sup>38</sup>

18. El Informe Anual de 2014 señaló la preocupación por el potencial impacto de proyectos de inversión en los modos de vida de los pueblos indígenas en el país. Diversas comunidades “han tenido que enfrentar los efectos en sus territorios, de proyectos que estiman, amenazan no solo

---

<sup>31</sup> En 2018 CONADI solicitó a la Contraloría la realización de un catastro para determinar los títulos de merced entregados a comunidades y los que aún están pendientes de restituir, desde el año 1994 en adelante, petición que el organismo declinó ante la falta de información y medios de contraste disponibles para efectuar la auditoría.

<sup>32</sup> INDH (2014). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Derechos de los pueblos indígenas: territorios y consulta previa. p. 244.

<sup>33</sup> La letra b) del artículo 20 de la ley 19.253 señala que el Estado debe: “Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”. Los conflictos de tierras que se pretenden resolver mediante este procedimiento están asociados a casos de tierras de ocupación histórica o reciente, que no cuentan con un título a su favor. INDH (2014). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Derechos de los pueblos indígenas: territorios y consulta previa. pp. 239-240.

<sup>34</sup> INDH. (2019). Informe Misión de Observación Comuna de Alto Biobío. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1194>

<sup>35</sup> INDH. (2013) Informe Complementario Comité para la Eliminación de la Discriminación Racia, párr. 55.

<sup>36</sup> INDH. (2017). Informe Programa Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2016. p. 108.

<sup>37</sup> El INDH, presentó ante la Corte de Apelaciones de Temuco, el 9 de marzo de 2018, una acción constitucional de amparo, rol 32- 2018, a favor de la de la niña A. M. D. H., de tres años y de B. H. N. y otros, quienes fueron desalojados del Fundo El Fiscal, reivindicado por la Comunidad Malle Koche Lof Mariluán, del Bajo Malleco, actualmente comuna de Collipulli.

<sup>38</sup> INDH (2016), Declaración pública del Consejo del INDH sobre el conflicto intercultural en La Araucanía, párr. 5. Disponible en: <https://www.indh.cl/declaracion-publica-del-consejo-del-indh-sobre-el-conflicto-intercultural-en-la-araucania/>



sus manifestaciones culturales y religiosas, sino su supervivencia en tanto pueblos. Así, proyectos mineros, hidroeléctricos, y de empresas forestales que cuentan con subsidios del Estado han construido su infraestructura productiva en tierras que los pueblos indígenas reivindican como propias [...]. El INDH ha señalado que la satisfacción de las necesidades productivas del país no puede hacerse a costa de la negación de los derechos de los pueblos indígenas.”<sup>39</sup> En este mismo sentido, la Corte Interamericana de derechos Humanos ha señalado que “[a] desconocerse el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros”.<sup>40</sup> Por otra parte, las modificaciones introducidas en el año 2010 a la Ley N°19.300 sobre bases del medio ambiente y el nuevo reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental dictado en el año 2012, que reguló el deber de consulta indígena en el marco de la evaluación ambiental de proyectos de inversión, no contemplaron la legitimación de las instituciones representativas de los pueblos indígenas que participen en procesos de consulta para deducir recurso de reclamación en contra de la resolución de calificación ambiental en caso que estimaren vulnerado el derecho de consulta u otros derechos.<sup>41</sup> Por lo mismo preocupa al INDH que lo anterior impida un acceso efectivo de los pueblos indígenas a la justicia, a lo que se suma la preocupación por el acceso efectivo de los pueblos indígenas a la justicia ambiental para efectos de solicitar la reparación por daño ambiental.

19. El mapa de conflictos socioambientales del INDH indica que existen **38 conflictos en el país situados en tierras o territorios indígenas**, relacionados principalmente con el sector de minería (39%), energía (39%) y de pesca y acuicultura (11%)<sup>42</sup>. El INDH ha manifestado su preocupación ante potenciales vulneraciones a las prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas que podrían generar ciertas actividades productivas o extractivas. Así, por ejemplo, cabe mencionar, la eventual instalación a orillas del río Pilmaiquén, comuna de Río Bueno, de una central hidroeléctrica próxima a un cementerio y sitio ceremonial mapuche.<sup>43</sup> Del mismo modo, a raíz del agravamiento de la marea roja que ocasionó el vertimiento de salmones en descomposición al mar en el año 2016, el INDH realizó una Misión de Observación a la comuna de Chiloé, instancia en la que constató que “[el] goce de derechos colectivos vinculados a la cultura, la cosmovisión del pueblo williche y el uso consuetudinario de los recursos del mar se vieron afectados”.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> INDH (2014). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Derechos de los pueblos indígenas: territorios y consulta previa. p. 245.

<sup>40</sup> Corte IDH (2014). Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá, párr. 18.

<sup>41</sup> La Ley N°19.300 fue modificada y actualizada por medio de la Ley N°20.417 de 2010. Por su parte, el actual Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental está contenido en el Decreto Supremo N°40 de 2012, dictado por el Ministerio del Medio Ambiente, que entró en vigencia el 24 de diciembre de 2013.

<sup>42</sup> Mapa de Conflictos Socioambientales, disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

<sup>43</sup> INDH, “INDH Los Ríos visita a comunidades mapuche en alerta por instalación de hidroeléctrica en Pilmaiquén”, 11 de Julio de 2019. Disponible en: <https://www.indh.cl/indh-los-rios-visita-a-comunidades-mapuche-en-alerta-por-instalacion-de-hidroelectrica-en-pilmaiquen/>

<sup>44</sup> INDH. (2016). Misión de Observación Situación Socioambiental Región de Los Lagos, p. 60. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1140>

## Ley antiterrorista y uso excesivo de fuerza por agentes estatales contra los pueblos indígenas

20. El INDH no dispone de estadísticas actualizadas, desagregadas por origen étnico, sobre la aplicación de la **Ley N° 18.314 (Ley Antiterrorista)** y tampoco cuenta con información sobre acciones de monitoreo por parte del Estado respecto a eventuales efectos discriminatorios de la normativa sobre pueblos indígenas. Las cifras disponibles indican que entre el 2000 y el 2016, hubo 21 casos en que se intentó aplicar la Ley Antiterrorista, con 108 personas imputadas<sup>45</sup>. De las nueve personas condenadas, todas de origen mapuche, siete condenas fueron dejadas sin efecto por orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>46</sup> y las otras dos condenas recaen sobre la misma persona.<sup>47</sup> Posteriormente, el 5 de mayo de 2018, fueron condenadas tres personas del pueblo mapuche por el Tribunal Oral en lo Penal de Temuco, en el marco del Juicio Oral por el caso Luchsinger-Mackay<sup>48</sup>, sentencias que fueron finalmente anuladas por la Corte Suprema, que recalificó los hechos como delito de incendio con resultado de muerte, sin la calificación de “terrorista”.<sup>49</sup>
21. Actualmente se discuten en el congreso tres iniciativas legislativas para **modificar la ley antiterrorista**, que se tramitan conjuntamente y se encuentran en el Senado, en primer trámite constitucional<sup>50</sup>. Dichas reformas mantienen el grueso de las instituciones procesales características de la Ley N° 18.314, entre las que destacan la ampliación del tiempo de la detención, el secreto de piezas de la investigación hasta por 6 meses, testigos reservados y la delación compensada. Adicionalmente, en el año 2019, el Ejecutivo ingresó un nuevo proyecto, conocido como “ley corta antiterrorista” (Boletín 12.589-07), centrado en aspectos procesales, haciendo aplicable a la investigación de delitos de la Ley N° 18.314 el artículo 226 bis sobre

---

<sup>45</sup> Villegas Díaz, Myrna. (2018). Tratamiento jurisprudencial del terrorismo en Chile (1984-2016). Política criminal, 13(25), 501-547. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992018000100501>

<sup>46</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Caso Norín Catrimán y otros Vs. Chile, sentencia de 24 de mayo de 2014. Además de la señalada infracción a los artículos 9 y 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en esta sentencia la Corte declara además la violación por el Estado de Chile del art. 24 (principio de igualdad y no discriminación); el art. 8.2 f) (derecho de la defensa de interrogar testigos y obtener la comparecencia de testigos que pudieran arrojar luz sobre los hechos; arts. 7.1, 7.3 y 7.5 (derecho a la libertad personal, a no ser sometido a detención arbitraria y a no sufrir prisión preventiva en condiciones no ajustadas a los estándares internacionales; art. 13.1 (libertad de pensamiento y expresión); art. 23 (derechos políticos); y art. 17.1 (derecho a la protección de la familia). El fallo señala que no existen elementos que permitan a la Corte determinar que ha existido una aplicación discriminatoria de la ley antiterrorista en perjuicio del pueblo mapuche o de sus integrantes. Agrega también que los razonamientos y fundamentación de las sentencias denotan estereotipos y prejuicios que configuraron una violación del principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igual protección de la ley.

<sup>47</sup> Raúl Castro Antipán era un informante de la inteligencia policial, y en ambos casos aceptó su responsabilidad en juicios abreviados. Sentencia del Juzgado de Garantía de Victoria de 22 de octubre de 2010, RUC 0900969218-2 y Sentencia de J.G. de Temuco de 14 de septiembre de 2012, RUC.: 0900697670-8.

<sup>48</sup> Tribunal Oral en lo Penal de Temuco, RIT 150-2017.

<sup>49</sup> Además de las sentencias mencionadas, en junio de 2018, Juan Flores Riquelme fue condenado como autor de delito terrorista de colocación y detonación de artefacto explosivo en una estación del metro en la ciudad de Santiago en septiembre del año 2014.

<sup>50</sup> El proyecto de ley para modificar el régimen antiterrorista (Boletín 9692-07), fue refundido el 2015 con otro proyecto presentado por un grupo de senadores (Boletín 9669-07). En 2018 el Poder Ejecutivo presentó indicaciones a dicho proyecto refundido, que a su vez se basan en un proyecto presentado en el año 2010 (Boletín 7207-07).

“técnicas especiales de investigación” del Código Procesal Penal.<sup>51</sup> Es motivo de preocupación que de aprobarse la “ley corta” será posible aplicar técnicas tales como agentes encubiertos y entregas controladas en relación a una figura penal que no está bien delimitada. Además, preocupa al INDH que aún no se cumpla con la modificación de la Ley Nº 18.314 habiendo transcurrido cinco años desde la presentación de los proyectos que tendían a reformarla íntegramente. Con esto subsisten los problemas relativos a la deficiente definición del delito terrorista, que vulnera los principios de legalidad y tipicidad; y normas excepcionales que representan una disminución de los estándares de debido proceso.<sup>52</sup>

22. En cuanto a los **abusos policiales contra miembros de pueblos indígenas**, entre los años 2013 y 2018, el INDH interpuso 30 querellas por delitos de tortura y apremios ilegítimos, tres querellas en el marco del caso de Camilo Catrillanca por homicidio, homicidio frustrado y obstrucción a la investigación, y 35 recursos de amparo por actuaciones policiales en contra de personas mapuche en las tres regiones en que se produce el conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche (Araucanía, Los Ríos, Biobío). Del total de acciones judiciales, 25 de ellas fueron acogidas por las Cortes, que instruyeron especialmente a las policías respecto a la necesidad de respetar los procedimientos legales establecidos, en particular en lo relativo a la posibilidad de que sus actuaciones afecten a niños, niñas y adolescentes. En INDH estima que la tramitación judicial de las acciones penales presentadas tiene un tiempo promedio de tramitación de un año y medio, evidenciando la necesidad de acelerar los procesos investigativos sin perder la exhaustividad y rigurosidad de los mismos.

El INDH considera que las **mujeres indígenas** constituyen un grupo de especial protección que enfrenta discriminaciones múltiples y mayor vulnerabilidad ante los abusos de agentes estatales. Al respecto, cabe mencionar tres casos graves de violencia contra mujeres mapuche, los cuales expresan de manera paradigmática la interseccionalidad de la discriminación sexual y racial, y que responden a un patrón sistemático de discriminación estructural por parte del Estado en contra del pueblo mapuche. El primero corresponde al caso de la Sra. Lorenza Cayuhán, mujer mapuche privada de libertad quién permaneció engrillada mientras estaba en trabajo de parto en el año 2016<sup>53</sup>. Por estos hechos, el INDH presentó una querrela por el delito de torturas, y luego interpuso un recurso de nulidad del juicio que absolvió a las personas imputadas que fue acogido por la Corte de Apelaciones de Concepción, instancia que requirió la realización de un nuevo proceso judicial. El segundo caso corresponde al de la Machi Francisca Linconao, autoridad ancestral y espiritual mapuche, que fue la primera en denunciar ante los tribunales nacionales el incumplimiento del Convenio 169 de la OIT en el año 2008, a través de la interposición de un recurso de protección ante la Corte Suprema con el objetivo de impedir la tala ilegal de bosques nativos que amenazaba la siembra de las plantas medicinales utilizadas

---

<sup>51</sup> Incorporado el año 2016, mediante la Ley Nº 20.931.

<sup>52</sup> INDH (2011). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Ley que determina y sanciona conductas terroristas. p. 110.

<sup>53</sup> El 1 de diciembre de 2016, la Corte Suprema acogió el recurso de amparo interpuesto por el INDH y la Defensoría Penal Pública a favor de los derechos de la Sra. Cayuhán, resolviendo que “en el caso sub iudice hay una situación paradigmática de interseccionalidad en la discriminación, donde se observa una confluencia de factores entrecruzados de discriminación que se potencian e impactan negativamente en la amparada, pues ésta recibió un trato injusto, denigrante (sic) y vejatorio, dada su condición de mujer, gestante y parturienta, privada de libertad y perteneciente a la etnia mapuche, lo que en forma innecesaria puso en riesgo su salud y vida, así como la de su hijo, todo ello, en contravención a la normativa nacional e internacional vigente en la materia. Estas reglas, han advertido que la convergencia de múltiples formas de discriminación aumenta el riesgo de que algunas mujeres sean víctimas de discriminación compuesta (...)”. Corte Suprema, Rol 92975-2016.

por el Pueblo Mapuche, que fue acogido por el tribunal. En enero de 2013, fue detenida violentamente y obligada a cambiar su vestimenta, lo que vulneró su jerarquía y tradiciones como autoridad espiritual Mapuche. La detención se produjo debido a su presunta participación en el asesinato del matrimonio Luchsinger-Mackay, siendo imputada por el delito de incendio con resultado de muerte en carácter terrorista, por el cual estuvo nueve meses en prisión preventiva,<sup>54</sup> resultando absuelta en un primer juicio que culminó en octubre de 2017 y en un segundo juicio, cuya sentencia se publicó en mayo de 2018. En tercer lugar, se encuentra el caso de las hortalizas mapuche, que históricamente han comercializado los productos agrícolas que cultivan en la vía pública y que producto de una ordenanza municipal, fundamentada en el control del comercio informal, se han visto impedidas de continuar con sus actividades tradicionales de subsistencia en la ciudad de Temuco. La medida ha generado diversas manifestaciones públicas por parte de las afectadas y motivaron la interposición de una acción de amparo constitucional por parte del INDH por los hechos ocurridos el 9 de agosto de 2019, cuando 14 manifestantes fueron detenidas y privadas de libertad de forma injustificada y arbitraria por más de 7 horas, lapso en que permanecieron en precarias condiciones, acción acogida por la Corte de Apelaciones de Temuco<sup>55</sup>.

23. Dentro de los hechos más graves ocurridos recientemente, se encuentra el homicidio de **Camilo Catrillanca**, el cual no puede apreciarse en forma aislada de otros hechos similares ocurridos en el pasado.<sup>56</sup> El comunero mapuche de 24 años falleció el 14 de noviembre de 2018 por un impacto de bala percutida por funcionarios policiales que participaban de un operativo, y formaban parte del denominado “Comando Jungla”, del Grupo de Operaciones Especiales de Carabineros. El caso causó un profundo impacto en el país, pues tanto Carabineros como las autoridades de Gobierno sostuvieron en un primer momento que se trataba de un enfrentamiento, aclarándose posteriormente que hubo ocultamiento de la verdad por parte de autoridades policiales. Por estos hechos, el INDH ha presentado cuatro querrelas para perseguir la responsabilidad penal derivada de ellos: una querrela por el homicidio de Camilo Catrillanca; una segunda acción por la obstrucción a la investigación que habrían protagonizado los carabineros que participaron del operativo que culminó con la muerte del joven mapuche; una tercera por el homicidio frustrado del adolescente mapuche de quince de 15 años M.A.P.C. que acompañaba a Camilo Catrillanca al momento de su muerte y que observó todo el suceso; y una cuarta querrela, presentada conjuntamente con la Defensoría de la Niñez, por las torturas que habría sufrido M.A.P.C. tras ser detenido por Carabineros en el operativo que terminó con la vida de Camilo Catrillanca. Actualmente ocho ex carabineros han sido formalizados y acusados por estos hechos, a la espera del Juicio Oral.

---

<sup>54</sup> INDH, “Declaración Pública del Consejo INDH ante la situación de la Machi Francisca Linconao”, 2 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.indh.cl/declaracion-publica-del-consejo-indh-ante-la-situacion-de-la-machi-francisca-linconao/>

<sup>55</sup> Rol N° Amparo 164-2019.

<sup>56</sup> Otros casos similares, son: Álex Lemún Saavedra, 17 años, baleado en la cabeza por el mayor Marco Aurelio Treuer, funcionario de Carabineros (noviembre 2002); Matías Catrileo Quezada, 23 años, asesinado por un disparo por la espalda por el Cabo Segundo de Fuerzas Especiales de Carabineros, Walter Ramírez (enero 2008); Jaime Mendoza Collío, 24 años, baleado por la espalda por el carabinero de Fuerzas Especiales, Patricio Jara Muñoz (agosto 2009). En todos estos casos los jóvenes participaban de acciones pacíficas de ocupación simbólica de territorios reclamados como ancestrales, y luego de sus muertes las primeras versiones oficiales del Estado enmarcaron estos crímenes en “enfrentamientos”.

24. El INDH no cuenta con información actualizada respecto a la **capacitación en derechos humanos para funcionarios/as del Estado**.<sup>57</sup> De acuerdo a los datos entregados por el Servicio Civil en el año 2015, sólo el 9% de las capacitaciones realizadas a funcionarios/as de administración del Estado son sobre derechos humanos<sup>58</sup>, alcanzando sólo al 10% de funcionarios/as ese año, una proporción baja en relación con el total de capacitaciones que se realizan anualmente, tanto en el número de actividades, las horas destinadas a ello y el número de funcionarios/as que se capacitan. En este sentido, el INDH reitera su diagnóstico respecto a que estas capacitaciones resultan insuficientes para instalar una noción integral de derechos humanos y para la adecuada comprensión de las responsabilidades que les competen como representantes del Estado en sus labores cotidianas de servicio público.<sup>59</sup>

No obstante lo anterior, cabe destacar que desde el año 2016 Carabineros mantiene un Programa de Capacitación Nacional en Derechos Humanos aplicado a la función policial, denominado “Técnicas para el resguardo de la vida y el respeto de los Derechos Humanos”, el cual es valorado por el INDH por su masividad (cada año se han capacitado 11.000 funcionarios/as<sup>60</sup>) y la preparación de instructores/as. Sin embargo, aún se requiere que las instancias de capacitación se articulen con el proceso de formación inicial de suboficiales y oficiales y que sean impartidas, en una proporción importante, por especialistas externos/as.

### **Idiomas y educación indígenas**

25. En materia de **educación intercultural**, el INDH valora la realización de una Consulta Indígena a nivel nacional sobre Bases Curriculares por parte del Ministerio de Educación, en la que se acordó ajustar el currículum y cambiar el nombre de la asignatura existente a “Lengua y Cultura de los Pueblos Originarios Ancestrales” de primer a sexto año básico<sup>61</sup>. Sin embargo, en 11 regiones del país comunidades mapuche se retiraron de la Consulta Indígena por considerar que la propuesta de implementar la asignatura sólo en colegios con un 20% de estudiantes pertenecientes a pueblos originarios, va en desmedro del derecho lingüístico de los niños y

---

<sup>57</sup> El INDH requirió mediante el Oficio Ordinario N°244, del 10 de mayo de 2018, información actualizada sobre la materia al Servicio Civil de la Alta Dirección Pública, y no se obtuvo respuesta.

<sup>58</sup> Oficio Ordinario 1118, de 04 de mayo de 2015. En total el gobierno reporta 10.318 capacitaciones realizadas a sus funcionarios/as durante el año 2015, de las cuales 931 (9%) son capacitaciones relacionadas con temas de EDH y 9.387 (91%) no tienen relación con esta temática. Del total de 277.094 horas impartidas, sólo 20.989 (8%) corresponde a temas relacionado con derechos humanos.

<sup>59</sup> INDH (2012). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Educación en derechos humanos. p. 307.

<sup>60</sup> Aún cuando el número de personal capacitado es significativo, no es posible estimar la proporción de funcionarios/as de Carabineros de Chile que se han formado en derechos humanos respecto al total, pues la dotación de la institución tiene carácter secreto, según lo que establece el artículo 436 del Código de Justicia Militar.

<sup>61</sup> La medida a consultar correspondía a la propuesta de Bases Curriculares de 1° a 6° año básico para la asignatura de Lengua y Cultura de los Pueblos Indígenas, que ha elaborado el Ministerio de Educación mediante un proceso participativo con actores educativos de los pueblos indígenas, y que tiene como propósitos favorecer la educación intercultural y el aprendizaje de la lengua y la cultura de estos pueblos en establecimientos educacionales del país, considerando a todos los pueblos reconocidos por la Ley Indígena: Aymara, Quechua, Licanantai, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Kawésqar Y Yagan. La consulta comenzó en julio de 2018 y su desarrollo fue a nivel regional hasta la Etapa 4, Diálogo Regional, la que finalizó en enero de 2019.

niñas, y la revitalización de las lenguas originarias.<sup>62</sup> Actualmente, la propuesta de creación de la mencionada asignatura está siendo analizada por el Consejo Nacional de Educación para su posterior aprobación<sup>63</sup>, y su implementación se comprometió que iniciará en el año 2020.

26. Chile carece de un marco normativo de **derechos lingüísticos**<sup>64</sup>, y las políticas de **protección del patrimonio cultural indígena**, especialmente del patrimonio cultural inmaterial y los conocimientos tradicionales, en general son débiles. En 2014 se ingresó al parlamento el Proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Chile (Boletín N°9424-17), que establece una serie de garantías, obligaciones y sanciones, así como una propuesta de institucionalidad orientada a la protección y fomento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. La iniciativa se encuentra en primer trámite constitucional y no ha tenido movimiento desde marzo de 2016. En junio de 2019, el ejecutivo ingresó al congreso un proyecto de ley que modifica institucionalidad y perfecciona los mecanismos de protección del patrimonio cultural (Boletín N° 12712-24), iniciativa que no fue consultada previamente con los pueblos indígenas y afrodescendientes, omitiendo su participación en los Consejos Nacionales de Patrimonio e introduciendo cambios en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente en los artículos que regulan la protección de patrimonio cultural en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
27. Las **Becas Indígenas** entregadas por el Ministerio de Educación tienen un 79% de cobertura.<sup>65</sup> La Beca de Residencias Indígena que entrega la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) del Ministerio de Educación como parte del Programa de Becas y Asistencia Estudiantil, no permite financiar adecuadamente la mantención de estudiantes indígenas vulnerables que estudian en una comuna diferente a su residencia familiar.<sup>66</sup> La Beca Indígena<sup>67</sup>,

---

<sup>62</sup> Radio Cooperativa, “Agrupaciones de 11 regiones se bajaron de consulta sobre asignatura de Lengua Indígena”, 29 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/pueblos-originarios/agrupaciones-de-11-regiones-se-bajaron-de-consulta-sobre-asignatura-de/2019-03-29/162910.html>

<sup>63</sup> Tras la consulta indígena, el Ministerio de Educación ingresó para evaluación la propuesta de Bases Curriculares para la asignatura de Lengua y Cultura de los Pueblos Originarios Ancestrales al Consejo Nacional de Educación (organismo autónomo encargado de su aprobación) el 18 de julio de 2019. El ministerio espera que sea aprobada durante el segundo semestre de 2019 y que comience su implementación en 2020.

<sup>64</sup> La opinión técnica del INDH se expone en el documento “Informe sobre Proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Chile. Boletín 9424-17”. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1147>

<sup>65</sup> Ministerio de Desarrollo Social (2016). Informe de Seguimiento de Programas Sociales. Beca Indígena. Disponible en: <https://bit.ly/2BQhliO>

<sup>66</sup> El aporte monetario destinado a solventar el arriendo de pieza o pensión para estudiantes indígenas alcanza el monto anual de \$967.000 por estudiante, pagadero en 10 cuotas (salvo en la Región de Magallanes y la Antártica chilena, con \$1.268.400), lo que implica \$96.700 mensuales por diez meses. Ministerio de Educación, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. (2019). Balance de Gestión Integral año 2018. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-188315\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-188315_doc_pdf.pdf). A modo de referencia, cabe mencionar que, un arriendo promedio fluctúa alrededor de los \$200.000 mensuales, según estadísticas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, disponibles en <https://www.observatoriourbano.cl/>

<sup>67</sup> La Beca Indígena implica un aporte monetario de libre disposición destinado a apoyar el financiamiento de los gastos que genera el estudio para niños, niñas y jóvenes indígenas que cursan educación básica, media y superior. El monto es de \$98.000 anuales para educación básica; \$203.000 para educación media anuales; y \$638.000 anuales para educación superior. Como referencia es importante considerar que para los hogares unipersonales la línea de pobreza se situó en \$165.137 mensuales, según datos actualizados de agosto de 2019.

por su parte, también otorga montos bajos a las y los estudiantes de los diferentes niveles educacionales.

28. En cuanto a **medidas de promoción de educadoras/es indígenas**, se valora que la Contraloría General de la República aprobara el Decreto Supremo DS N° 301 de 2017 que habilita y reglamenta la función docente de las y los Educadores Tradicionales, y establece que son integrantes de las comunidades indígenas, que se eligen y validan por las mismas para ejercer la función docente en la asignatura Lengua Indígena.<sup>68</sup>

### **Marginación de los pueblos indígenas**

29. **Los pueblos indígenas enfrentan diversos obstáculos y brechas en el goce y ejercicio de sus derechos humanos.** Según datos de la encuesta CASEN 2017, la pobreza y pobreza extrema asciende al 14,5% en las personas de origen indígena, cifra que es 6,5 puntos porcentuales mayor que en la población no indígena. Un 16,5% de la población indígena tiene un acceso deficitario a servicios básicos en sus viviendas, 10 puntos porcentuales sobre la población no indígena. El promedio de escolaridad corresponde a 10,3 años en la población indígena y 11,2 años en la población no indígena, siendo considerable la brecha de acceso a la educación superior (12,3% y 20,5%, respectivamente). En el ámbito de la salud, un 29,5% de las personas indígenas reportaron haber tenido problemas para obtener atención de salud, en contraste al 24,9% de la población no indígena. Del mismo modo, se constata la ausencia de mecanismos que promuevan la participación política de los pueblos indígenas, pues su presencia en cargos de representación es deficitaria.
30. Persisten desafíos respecto a la generación de estadísticas nacionales que den cuenta de la situación de las **mujeres indígenas**, pues los datos disponibles no realizan una desagregación simultánea de las variables etnia y sexo. Cifras referidas en el informe anual 2018 del INDH, indican que la pobreza multidimensional en las mujeres indígenas es 48% mayor que el parámetro nacional y que sus ingresos son 11% inferiores en comparación al que reciben las mujeres a nivel nacional<sup>69</sup>. Otros datos indican que 47% de las mujeres indígenas participan en el mercado laboral, frente al 71% de los hombres indígenas, el desempleo en las mujeres indígenas es 45% mayor que en los hombres, y la brecha de género en la población indígena duplica a la observada a nivel nacional<sup>70</sup>. Si bien no existen estadísticas nacionales sobre el número de mujeres en cargos de representación locales y nacionales desagregado por origen étnico, la proporción sigue siendo baja, por ejemplo, actualmente la Cámara de Diputados cuenta con dos diputadas indígenas, constatándose la ausencia de medidas especiales que fomenten su presencia en cargos de decisión.
31. Las brechas en el goce de derechos que enfrentan los pueblos indígenas en el país tienen como correlato **prejuicios y estereotipos** negativos hacia esta población. En el año 2017, a través de un estudio de opinión de representatividad nacional, el INDH constató percepciones arraigadas en torno a que “los pueblos originarios no se caracterizan por ser personas trabajadoras (63,1%),

---

<sup>68</sup> De esta manera se reconoce a los educadores tradicionales y los homologa a la calidad de profesores para una serie de efectos legales, en el marco del Sector de Lengua Indígena, que el Ministerio de Educación ha implementado en los últimos 8 años.

<sup>69</sup> INDH (2018). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Violencia hacia mujeres rurales e indígenas. pp. 24-25.

<sup>70</sup> Datos elaborados por RIMISP a partir de las bases de datos públicas de la Encuesta CASEN 2015. Disponible en: <https://rimisp.org/mujeresytterritorios/>

ni agradables (71,7%), ni humildes (65,7%), ni educadas (73,4%), ni solidarias (69,3%); y que parte de sus integrantes tienden a ser personas violentas (81,6%), rebeldes (82,9%), flojas (69,1%), extrañas (65,2%) y desagradables (67,4%)<sup>71</sup>. Dichos resultados evidencian la urgencia de implementar campañas comunicacionales que erradiquen los prejuicios étnicos que sustentan la discriminación hacia los pueblos indígenas.

## Afrodescendientes

32. En abril de 2019, se aprobó la Ley N° 21.151 que “[otorgó] el **reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno**, y a su identidad cultural, idioma, tradición histórica, cultura, instituciones y cosmovisión”. Entre los aspectos más relevantes de esta ley, se encuentran: [a] El sistema nacional de educación procurará contemplar una unidad programática que posibilite a las y los estudiantes el adecuado conocimiento de la historia, lenguaje y cultura de las y los afrodescendientes, y promover sus expresiones artísticas y culturales desde el nivel preescolar, básico, medio y universitario (artículo 4); [b] Las personas afrodescendientes chilenas tienen el derecho a ser consultadas mediante el Convenio N° 169 de la OIT, cada vez que se prevea dictar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 5); [c] El Estado procurará incluir en los censos de la población nacional al pueblo tribal afrodescendiente chileno (artículo 6).<sup>72</sup>
33. Además de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 21.151 respecto a la **inclusión de la variable afrodescendiente en las mediciones censales**, el Instituto Nacional de Estadísticas ha indicado al INDH que la identificación de esta población es una temática que será incorporada en el cuestionario del próximo Censo de Población y Vivienda a realizarse el 2022; para estos efectos, durante las fases de preparación, ejecución y difusión del Censo 2022 se han contemplado instancias de participación intercultural con los pueblos originarios y los pueblos tribales afrodescendientes<sup>73</sup>.
34. Dada la escasez de información estadística que permita diagnosticar la situación de la población afrodescendiente del país, no se han implementado **programas y medidas especiales** dirigidas hacia este colectivo.<sup>74</sup>

## Migrantes

35. Estimaciones del INE señalan que al año 2018 la población migrante residente en el país ascendía aproximadamente a 1.200.000 personas<sup>75</sup>, las cuales enfrentan significativas **brechas**

---

<sup>71</sup> INDH. (2017). Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2017. Manifestaciones de discriminación racial en Chile: un estudio de percepciones. pp. 13-32

<sup>72</sup> De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 21.151 los aspectos relacionados con educación y mediciones censales podrán ser regulados más específicamente mediante uno o más decretos (instrumentos administrativos), dictados en el plazo de un año contado desde su fecha de publicación. A la fecha de cierre de este informe, estos reglamentos no habían sido publicados.

<sup>73</sup> Oficio N°1370, del Instituto Nacional de Estadísticas.

<sup>74</sup> INDH (2014). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Derechos de las personas afrochilenas. pp. 296-297.

<sup>75</sup> Aninat, I.; Vergara, R. (2019). Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional. Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica.



**en el goce y ejercicio de sus derechos humanos.** Datos de la encuesta CASEN 2017<sup>76</sup>, indican que la pobreza multidimensional es 4 puntos porcentuales mayor que en las personas chilenas. Respecto al acceso a la educación, un 76,4% de los niños y niñas asiste a la educación básica y un 59,6% a la educación media, 15 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Un 15,8% de las personas migrantes carece de previsión de salud, en contraste al 2,3% de la población nacional. Por otra parte, el hacinamiento asciende al 20,6% de los hogares, 15 puntos porcentuales mayor que la media nacional.<sup>77</sup> Del mismo modo, un 32,2% de los hogares en que el jefe/a de hogar es migrante declaró que alguno/a de sus integrantes fue discriminado o tratado/a injustamente, en comparación al 12,7% de hogares chilenos<sup>78</sup>.

36. Las **medidas para educar y sensibilizar** a la población para combatir prejuicios y estigmatización hacia las personas migrantes han sido insuficientes. El INDH ha podido evidenciar a través de la aplicación de la primera encuesta nacional sobre percepciones y manifestaciones del racismo en Chile el año 2017, y de la encuesta nacional de derechos humanos del año 2018, expresiones de rechazo e intolerancia hacia la población migrante residente en el país<sup>79</sup>.

37. Actualmente se tramita en el parlamento el **proyecto de ley de Migración y Extranjería** (Boletín 8970-06) y se encuentra en segundo trámite constitucional. Este proyecto constituye un importante avance, pues reconoce la igualdad de derechos a las personas migrantes, derechos laborales, derecho de acceso a la salud, a la seguridad social, a la educación y a la vivienda. Sin perjuicio de ello, el INDH ha precisado que contiene algunas normas para abordar la migración que podrían producir situaciones en las que no se garanticen los derechos humanos de las personas migrantes que viven en el país, por lo cual se ha recomendado: permitir que las personas puedan optar a una visa por motivos laborales aún cuando no la hayan solicitado en el país de origen previamente a su llegada a Chile; eliminar el requisito de permanecer en el país de manera continua por al menos 24 meses para acceder a prestaciones de seguridad social y beneficios de cargo fiscal; explicitar que las visas consulares deben fundarse sobre la base de criterios objetivos y razonables, teniendo presente el principio de proporcionalidad y el respeto de derechos humanos; abordar la naturaleza amplia del principio de no devolución, mencionándolo explícitamente en los artículos referentes a prohibiciones de ingreso y procedimientos de expulsión o "devolución asistida"; excluir de las prohibiciones de ingreso a aquellas personas que habiendo cometido delitos ya cumplieron su condena, así como a

---

<sup>76</sup> Ministerio de Desarrollo Social (2018). Inmigrantes, Síntesis de resultados CASEN 2017.

<sup>77</sup> Las personas migrantes enfrentan graves discriminaciones en el acceso a la vivienda (cobros de arriendos abusivos, dificultades de acceder a programas de subsidio, denegación de acceso a la vivienda por su país de origen, etc.). Ante las dificultades de acceso, una proporción significativa vive en precarias condiciones de habitabilidad, ya sea en campamentos o en cités. Los denominados conventillos o cités "corresponden a viviendas mínimas –en tamaño y calidad– agrupadas en un pasaje compartido, y en general construidas por la beneficencia pública de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se caracterizan por tener un mal estado de conservación y una deficiente calidad de servicios higiénicos. En la actualidad son habitadas por familias en su mayoría inmigrantes que habitan normalmente hacinadas, las que experimentan condiciones de arrendamiento usualmente arbitrarias y/o insuficientemente reguladas." INDH. (2013). Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile 2013, p. 197.

<sup>78</sup> Ministerio de Desarrollo Social (2018). Inmigrantes, Síntesis de resultados CASEN 2017.

<sup>79</sup> INDH (2018). Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2018. Disponible en: <https://www.indh.cl/destacados-2/encuesta-ddhh/>

aquellas que mantienen procesos judiciales pendientes, de manera de respetar el derecho a la reinserción social y a la presunción de inocencia, respectivamente.<sup>8081</sup>

38. Persisten disposiciones que limitan los **derechos de las personas migrantes en el ámbito laboral y económico**. Por una parte, las empresas que cuenten con más de 25 trabajadores/as deben estar compuestas en un 85% de chilenos/as<sup>82</sup>, como lo establece el Código del Trabajo en sus artículos 19 y 20. Además, las personas migrantes que cotizaron en el sistema previsional sólo pueden retirar los fondos de pensión que ahorraron en su cuenta de capitalización individual cuando regresan a sus países de origen, si cuentan con un título técnico o profesional.<sup>83</sup>
39. Preocupan al INDH las **disposiciones administrativas que podrían restringir derechos a las personas haitianas residentes en el país** y “generar tratos diferenciados por nacionalidad, los cuales si no se fundamentan adecuadamente podrían estimarse como discriminatorios [...]”<sup>84</sup>. Por un parte, en 2018 comenzó a implementarse el denominado “Plan humanitario de regreso ordenado”, que permite el retorno de personas extranjeras que de forma voluntaria manifiesten su intención de regresar a su país, el cual en su primera etapa ha dado prioridad al retorno de personas haitianas, prohibiéndoles expresamente el reingreso a Chile durante 9 años. La Ley de Extranjería (Decreto Ley N° 1.094) y su Reglamento (Decreto N°597), regulan las prohibiciones e impedimentos de ingreso al país, dentro de las cuales no se reconoce la posibilidad de crear una nueva prohibición a partir de una declaración jurada o cualquier otra forma de acuerdo entre la persona extranjera habitante en Chile y la autoridad competente. Por otra parte, en 2018 se estableció un visado consular de turismo para personas haitianas, sin una explicación suficiente para fundamentar la distinción por nacionalidad, el cual se otorga por un máximo de 30 días - mientras para el resto de los países el visado turístico tiene una duración de 90 días- y con la prohibición de realizar actividades remuneradas durante toda la estadía.
40. El 20 de junio de 2019, se estableció un visado consular de turismo para personas venezolanas, el cual se sumó al ya existente visado humanitario establecido en abril de 2018.<sup>85</sup> La medida generó que un grupo de aproximadamente 300 personas, todas de nacionalidad venezolana, incluyendo familias con lactantes, niños/as y adolescentes, permaneciera en la línea de la concordia -dentro del territorio nacional y próxima al paso fronterizo de Chacalluta-, pernoctando en uno de los carriles de la carretera por aproximadamente dos semanas, mientras gestionaban los visados requeridos, pues señalaban no contar con medios económicos para mantenerse en Tacna donde se encuentra el consulado chileno más cercano. A raíz de esta situación, el INDH realizó **una visita al paso fronterizo de Chacalluta**<sup>86</sup>, constatando la vulneración de los derechos a la alimentación, a la salud, al acceso al agua y condiciones de vida

---

<sup>80</sup> INDH (2018). Informe sobre Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería (Boletín 8970-06). Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1138>

<sup>81</sup> INDH (2018). Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile. Derechos de las personas migrantes y la nueva política migratoria. pp. 75-79.

<sup>82</sup> INDH. (2013) Informe Complementario Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, párr. 90.

<sup>83</sup> Ley N° 18.156 que Establece exención o devolución de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros y a las empresas que los contraten bajo esa misma ley.

<sup>84</sup> INDH (2018). Informe sobre Proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería (Boletín 8970-06). Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1138>

<sup>85</sup> Decreto número 237, de fecha 20 de junio del 2019, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que Establece Visto Consular de Turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, y Oficio circular N° 96, de fecha 9 de abril del 2018 del Subsecretario de Relaciones Exteriores que instruye el otorgamiento a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela de un Visado de Responsabilidad Democrática.

<sup>86</sup> El asunto fue tratado por el Consejo del INDH en la sesión ordinaria N°491, de fecha 8 de julio de 2019, disponible en: <https://bit.ly/2q2kM93>.

digna (abrigo y alojamiento) de las personas que se encontraban en situación de calle a la espera de ingresar al país, así como los riesgos que enfrentaban de ser víctimas de redes de tráfico o trata de personas pues una proporción significativa no portaba la documentación requerida para el visado, ya sea pasaporte vigente o certificado de antecedentes penales.<sup>87</sup> Por otra parte, se ha evidenciado que el nuevo visado podría obstaculizar la reunificación familiar y el ingreso de niños, niñas y adolescentes que llegan a encontrarse con sus madres o padres residentes en el país.<sup>88</sup> Cabe mencionar que hubo obstáculos a la labor institucional desempeñada por el INDH en frontera, los cuales fueron denunciados en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados en el mes de julio.<sup>89</sup>

41. Otro asunto que ha requerido la intervención del INDH han sido las **expulsiones** realizadas por razones administrativas y aquellas deportaciones a personas extranjeras con órdenes judiciales o administrativas pendientes, o que cumplían condenas en el país<sup>90</sup>, en las cuales existe vulneración al debido proceso al no considerar plazos reales para la interposición de acciones judiciales. Las expulsiones se han caracterizado por una alta exposición mediática, al conformarse grupos que, expuestos a la prensa, lesionando la dignidad de las personas, y por no considerar el derecho a la reunificación familiar, el derecho a la reinserción social, o el buen comportamiento de las personas en los años que ya habían vivido en Chile. Al respecto, el INDH ha presentado desde el año 2017 un total de 29 recursos de amparo, 18 de los cuales han sido acogidos por las Cortes.
42. Como señaló el INDH en su anterior informe al Comité, la dictación de la Ley N° 20.507 representa un significativo avance tanto en la tipificación, investigación y sanción del delito de **trata de personas**. No obstante, persisten desafíos en la materia: avanzar en la tipificación de la trata interna; realizar modificaciones legislativas que permitan la adecuada sanción de conductas constitutivas de trata de personas, específicamente en el contexto de explotación laboral de niños, niñas y adolescentes; generar estadísticas de las denuncias recibidas, investigadas y número de sentencias condenatorias obtenidas; generación de estrategias integradas y multisectoriales para su prevención; formación de personal técnico especializado en materia de trata de personas; fortalecer la protección a víctimas de trata de personas y ampliar la cobertura nacional de los lugares de acogida temporal; fortalecer las intervenciones en materia de rehabilitación e integración social de las víctimas, específicamente acceso a salud física y psicológica, empleo y vivienda; agilizar la reunificación familiar para las víctimas que optan por permanecer en Chile; e informar, educar y sensibilizar a la población en relación al delito de trata de personas<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> INDH, “Declaración Consejo ante Situación de Venezolanos/as en las Fronteras”, 1 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.indh.cl/declaracion-consejo-indh/>

<sup>88</sup> INDH, “Gestiones del INDH logran reencuentro entre niños venezolanos y su madre”, 11 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.indh.cl/gestiones-del-indh-logran-reencuentro-entre-ninos-venezolanos-y-su-madre/>

<sup>89</sup> Con fecha 5 de julio de 2019, un vehículo institucional del INDH se trasladó al complejo fronterizo Chacalluta para fiscalizar el cumplimiento de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Arica, que el 28 de junio, dispuso que se acogiera a tramitación la solicitud de refugio de un ciudadano venezolano. En la oportunidad, Carabineros cursó una infracción al vehículo institucional por la supuesta negativa a detenerse. Llevados los antecedentes al Juzgado de Policía Local de Arica, el tribunal no dio por acreditada la infracción, dejándola sin efecto.

<sup>90</sup> Subsecretaría del Interior, “Nuevo operativo de expulsión”, 3 de mayo de 2019. Disponible en <http://subinterior.gob.cl/noticias/2019/05/03/nuevo-operativo-de-expulsion/>

<sup>91</sup> El INDH se ha referido a los desafíos en materia de trata y tráfico de personas en sus informes complementarios al Comité CERD (2013), CEDAW (2018) y Comité contra la Tortura (2018).

43. En 2015, diversas organizaciones de la sociedad civil y académicas presentaron una acción constitucional de protección ante la Corte Suprema para que se **reconociera la nacionalidad chilena de 161 hijos e hijas de personas extranjeras transeúntes** (se estima que el universo de personas en esta situación podría llegar a 3.500). La Corte determinó que esas 161 personas fueran inscritas como chilenas, terminando de tal modo su situación de apatridia y, además, ordenó al Servicio Nacional de Registro Civil e Identificación realizar una búsqueda del resto de las personas en dicha condición. Para efectos de difundir el cambio de criterio administrativo se conformó una instancia interinstitucional en que participan organismos de gobierno, ACNUR y el INDH. Por otra parte, el año 2018 Chile ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, lo que representa un importante avance en la materia.

#### **Personas refugiadas y solicitantes de asilo**

44. En materia de refugio, el INDH ha constatado numerosos casos de personas de diversas procedencias, incluyendo Venezuela, Colombia y Cuba, en que las autoridades les impiden sin fundamento el acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado/a a través de la práctica de preadmisibilidad, un accionar fuera de ley que obstaculiza los requerimientos de asilo a través de la imposición de requisitos no contemplados en la Ley N° 20.430 o su reglamento, o de la negativa injustificada para acceder al procedimiento de solicitud del estatuto de persona refugiada. Como consecuencia, desde el año 2018 el INDH ha interpuesto 35 acciones de protección, de las cuales 19 han sido acogidas, declarándose ilegal el procedimiento realizado por la autoridad respecto a 221 personas solicitantes de asilo.

#### **Ratificación de tratados**

45. Se encuentran pendientes de ratificación el Protocolo de San Salvador, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Chile no ha formulado las declaraciones previstas en los artículos 76 y 77 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, reconociendo la competencia del Comité para recibir comunicaciones de Estados partes y personas, tampoco ha suscrito el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular ni el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

#### **Enmienda al artículo 8 de la Convención**

46. El Estado no ha ratificado la enmienda al párrafo 6 del artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

## **Declaración y Programa de Acción de Durban**

47. Hasta la fecha no se han implementado planes de acción u otras medidas para aplicar a nivel nacional la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

## **Consultas con organizaciones de la sociedad civil**

48. El Estado no celebró consultas amplias con la sociedad civil para preparar la redacción del informe oficial al Comité. Tal como se describe en el párrafo 3 del informe estatal, en enero de 2018 se realizó una reunión para presentar la estructura y temas abordados sobre un informe prácticamente finalizado, instancia que no se adapta a las directrices entregadas por el Comité en orden a fomentar y facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la protección de los derechos humanos, en particular a la lucha contra la discriminación racial, en los informes periódicos y el seguimiento de las observaciones finales. Por su parte, en agosto de 2019 el INDH coorganizó un taller dirigido a organizaciones de la sociedad civil de todo el país, para promover el envío de informes alternativos de cara al examen de los informes periódicos 22º y 23º combinados de Chile.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> INDH “INDH participa en capacitación para eliminar toda forma de discriminación racial”, 20 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.indh.cl/indh-participa-en-capacitacion-para-eliminar-toda-forma-de-discriminacion-racial/>

## **RECOMENDACIONES**

### **Institucionalidad de Derechos Humanos**

1. Continuar robusteciendo la institucionalidad de derechos humanos, fortaleciendo tanto al INDH como al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en su autonomía, independencia y los recursos necesarios para el cumplimiento de sus mandatos legales.
2. Promover que el debate legislativo en torno a la creación de la Defensoría del Pueblo y de otras defensorías temáticas, se oriente al fortalecimiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos.
3. Generar todas las medidas para asegurar una adecuada instalación y financiamiento de la Defensoría de la Niñez, de manera que pueda cumplir con sus funciones eficazmente.
4. Implementar el Plan Nacional de Derechos Humanos, resguardando el adecuado cumplimiento y monitoreo a las acciones y compromisos que allí se establecen.

### **Estadísticas**

5. El INDH llama a que el Instituto Nacional de Estadísticas incorpore la variable afrodescendiente en la próxima medición censal, así como en otros instrumentos de medición estadística, con el objeto de llenar el vacío de información en esta materia, que permita elaborar políticas públicas inclusivas y que den adecuado reconocimiento a la diversidad del país.
6. Fortalecer la institucionalidad estadística nacional, otorgándole financiamiento adecuado y autonomía para el cumplimiento de sus funciones.
7. El INDH recomienda a todos los organismos estatales responsables de la producción de información estadística, implementar la desagregación de los datos que evidencien las múltiples formas de discriminación que enfrentan las personas indígenas, afrodescendientes y migrantes. Específicamente se solicita su desagregación por sexo, edad, situación de discapacidad, condición de ruralidad y diversidad sexual.

### **Definición de discriminación y medidas especiales**

8. Adecuar la Ley N° 20.609 que establece medidas contra la discriminación a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, especificando la obligación del Estado de prevenir la discriminación, reparar a las víctimas e implementar medidas especiales que garanticen el goce pleno e igualdad de derechos de todos los colectivos.

### **Delitos de discriminación racial y discurso de odio racista**

9. Tipificar como delito toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

## **Igualdad ante los tribunales y acceso a la justicia**

10. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos procurar especial atención para asegurar el acceso a la justicia de mujeres indígenas, resguardando que aislamiento geográfico y algunos elementos culturales (entre ellos el lenguaje) no se constituyan en limitantes para que estas mujeres ejerzan este derecho.

## **Reconocimiento constitucional y consulta con los pueblos indígenas**

11. El INDH reitera su recomendación a los poderes del Estado referida a dar reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, así como a sus derechos internacionalmente reconocidos, al igual que reconocer el importante rol que cumple el Estado en la promoción de la interculturalidad entre los distintos pueblos que habitan el territorio nacional.
12. El INDH recomienda al Poder Legislativo que agilice la tramitación del Proyecto de ley que crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas, así como del Proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas, considerando los acuerdos alcanzados con los pueblos indígenas en los respectivos procesos de consulta desarrollados previamente.
13. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo y al Legislativo revisar la coherencia entre la normativa sobre el Derecho a consulta previa a los pueblos indígenas (Decreto Supremo 66 y Decreto Supremo 40) y los estándares internacionales con la participación y consulta de los pueblos indígenas.

## **Tierras ancestrales**

14. El INDH insta a que el Poder Ejecutivo diseñe e implemente una política integral en materia de tierras, con recursos adecuados. Esta política debiera considerar, entre otras cosas, i) la adecuación de la normativa interna (Ley 19.253) con el objeto de reconocer, proteger y garantizar efectivamente los derechos a la tierra y el territorio de dichos pueblos, incluidos aquellos de carácter ancestral, de acuerdo a como son concebidos en el derecho internacional de los derechos humanos; ii) la construcción, mediante un diálogo político amplio que sea conducido por el Poder Ejecutivo, de un catastro actualizado que delimite las tierras y territorios indígenas, y iii) el diseño de mecanismos idóneos, pertinentes culturalmente, y ajustados a la normativa internacional, para avanzar en el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios.
15. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo tomar las medidas necesarias para que los proyectos de inversión de industrias extractivas y productivas consideren los estándares de derechos humanos y garanticen el derecho a un medio ambiente libre de contaminación, el derecho a la salud, el derecho a la consulta indígena y el derecho al agua, entre otros. Del mismo modo, se insta a garantizar el acceso a la justicia y a la reparación efectiva para los pueblos indígenas, incluyendo la posibilidad de deducir recursos de reclamación contra las resoluciones de calificación ambiental de proyectos de inversión para las instituciones representativas de los pueblos indígenas.

## **Ley antiterrorista y uso excesivo de fuerza por agentes estatales contra los pueblos indígenas**

16. El INDH recomienda a los poderes colegisladores que introduzcan reformas a la Ley N°18.314 con el fin de adecuar dicho cuerpo normativo a los estándares internacionales que rigen en la materia.
17. El INDH recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública velar para que la actuación de Carabineros y de la Policía de Investigaciones se ajusten plenamente al respeto y protección de los DDHH, entre otras situaciones, durante las manifestaciones masivas y en el ingreso a comunidades indígenas, resguardando con especial atención los derechos de niños, niñas, adolescentes y de las mujeres.
18. El INDH llama a garantizar que todos los casos de violencia policial sean investigados, juzgados y sancionados, evitando la excesiva dilación de los procesos judiciales y otorgando la reparación adecuada a las víctimas y sus familiares.
19. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo diseñar políticas públicas con el pueblo Mapuche que promuevan el diálogo intercultural y fomenten la paz en las zonas en conflicto.
20. El INDH insta a que los órganos de la Administración del Estado integren la formación en derechos humanos en los sistemas anuales de capacitación destinados a funcionarios/as públicos/as y fuerzas armadas, de orden y seguridad, impartidos por especialistas externos/as, que aseguren habilidades, actitudes y conocimientos específicos en relación a la función que desempeñan. El Estado debe monitorear centralizadamente los esfuerzos de capacitación que realicen las instituciones y generar mecanismos de apoyo para la implementación de acciones.

## **Idiomas y educación indígenas**

21. El INDH llama a que el proyecto de ley que modifica la institucionalidad y perfecciona los mecanismos de protección del patrimonio cultural (Boletín N° 12712-24), incorpore la consulta previa a los pueblos indígenas y afrodescendientes, su participación en los Consejos Nacionales de Patrimonio y mecanismos para proteger la propiedad intelectual.
22. El INDH llama a promover e implementar políticas públicas tendientes a fortalecer la educación intercultural y la enseñanza de las lenguas indígenas, de manera de promover la interculturalidad y preservar la identidad cultural de los pueblos indígenas.

## **Marginación de los pueblos indígenas**

23. Tomar todas las medidas necesarias para proteger a los pueblos indígenas contra la discriminación racial, a través del desarrollo de políticas que promuevan el acceso a la educación, la autonomía económica, la vivienda digna y la salud.
24. En relación con la superación de la situación de pobreza y pobreza extrema de los pueblos indígenas se recomienda el diseño y financiamiento -en consulta con los pueblos indígenas- de programas específicos para su superación, en particular en comunidades rurales.
25. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo, bajo la coordinación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y CONADI, poner especial atención en sus políticas públicas a la particular situación de vulnerabilidad de las mujeres indígenas, a objeto de otorgarles



la protección que sea necesaria para evitar la discriminación múltiple que suele afectarles.

26. El INDH reitera la recomendación a los tres poderes del Estado en orden a contribuir con una cultura de derechos humanos en el país, que por medio de campañas públicas, formación y capacitación promueva su valor universal y su respeto sin discriminación, particularmente hacia los pueblos indígenas, personas migrantes y personas afrodescendientes.

### **Afrodescendientes**

27. Establecer políticas y medidas, incluyendo medidas especiales, si fuese necesario, para garantizar la igualdad en el goce y ejercicio de derechos de las personas afrodescendientes.

### **Migrantes**

28. El INDH reitera a los poderes colegisladores la urgencia de contar con un marco regulatorio e institucionalidad especializada en materia de migración, que se encargue de la protección de las personas migrantes respecto a las múltiples formas de discriminación racial, así como también de otras vulneraciones a sus derechos. Esto, con el fin de implementar medidas que contribuyan a la igualdad de derechos y no discriminación, dar cabal cumplimiento a lo prescrito en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y a la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
29. El INDH insta al Estado a formular políticas públicas que garanticen los derechos humanos de todas las personas migrantes y el acceso a prestaciones sociales en igualdad de condiciones que los nacionales, y en el caso de niños, niñas y adolescentes, sin distinción respecto a su condición migratoria o la de sus madres o padres.
30. El INDH recomienda reforzar, mediante campañas públicas y del sistema educativo, la valoración de la diversidad cultural y del aporte a la riqueza nacional que entrega la población migrante.
31. El INDH llama a que se revisen las prohibiciones e impedimentos de ingreso al país para las personas que se acogen al “Plan humanitario de regreso ordenado”.
32. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo modificar el carácter consular de las visas de turismo establecidas para las personas migrantes de origen haitiano, en la medida que —en atención a la situación social de dicho país— los requisitos establecidos para su tramitación no han sido suficientemente fundados y pueden exponerlos a un contexto de mayor vulnerabilidad, irregularidad y potenciales circunstancias de trata o tráfico ilícito.<sup>93</sup>
33. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo extender el beneficio de las visas de responsabilidad democrática a todos los países de la región que se encuentran en situación de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otra circunstancia que haya perturbado gravemente el

---

<sup>93</sup> Recomendación efectuada en el Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile, 2018, pág. 87.

orden público del país, con la finalidad de dar un acceso equitativo a la protección del Estado de Chile a personas afectada en esos contextos.<sup>94</sup>

34. Se recomienda asegurar a las personas sujetas a procesos de deportación el ejercicio efectivo de su derecho a ser oídas, a contar con una representación adecuada y a un plazo adecuado para interponer recursos contra las decisiones de expulsión. Del mismo modo, antes de dictar actos de expulsión y/o medidas de abandono se llama a considerar los derechos consagrados en la Convención de Derechos del Niño, el principio de reunificación familiar, el principio de igualdad y no discriminación, situaciones especiales frente a personas que fueron víctimas del delito de tráfico ilícito de migrantes o trata de personas y el resguardo de derechos de los grupos de especial protección.
35. El INDH llama a adecuar plenamente la legislación nacional en materia de trata y tráfico de personas a los instrumentos internacionales, redoblando los esfuerzos de capacitación de los distintos agentes del sistema penal para dar aplicación adecuada a estos estándares, incrementando la efectividad del sistema de justicia para investigar y sancionar los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes.
36. El INDH recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública garantizar, por medio del Registro Civil e Identificación y el Departamento de Extranjería y Migración, que se otorgue la nacionalidad chilena a todas las personas que tienen derecho a esta.

#### **Personas refugiadas y solicitantes de asilo**

37. El Ejecutivo debe garantizar que las solicitudes de refugio se tramiten de conformidad con la ley, eliminado la práctica de preadmisibilidad y asegurando que la tramitación en todas sus etapas cumpla con los debidos requisitos formales de manera de facilitar la apelación oportuna.

#### **Ratificación de tratados**

38. El INDH reitera la necesidad de ratificar los tratados y protocolos internacionales de derechos humanos que se encuentran pendientes por parte del Estado de Chile. Esto, como una forma de contar con más herramientas jurídicas para garantizar los derechos humanos en el país.

#### **Enmienda al artículo 8 de la Convención**

39. Se recomienda ratificar la enmienda al párrafo 6 del artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

---

<sup>94</sup> Ídem.

### **Declaración y Programa de Acción de Durban**

40. Implementar planes de acción y otras medidas necesarias para aplicar a nivel nacional la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

### **Consultas con organizaciones de la sociedad civil**

41. Establecer consultas amplias y mecanismos de participación constructiva de las organizaciones de la sociedad civil durante la preparación de los informes del Estado a los órganos de tratados de Naciones Unidas.