



**Convención Internacional
sobre la Eliminación
de todas las Formas
de Discriminación Racial**

Distr.
GENERAL

CERD/C/CHL/15-18
13 de marzo de 2009

Original: ESPAÑOL

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

**INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CONFORME
AL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN**

**Informes periódicos 15°, 16°, 17° y 18° de los Estados Partes
que debían presentarse en 2006^{*}**

CHILE^{}**

[23 de junio de 2008]

^{*} El presente documento contiene los informes periódicos 15°, 16°, 17° y 18° (documento consolidado), que debían presentarse el 19 de noviembre de 2006. Para los informes periódicos 11°, 12°, 13° y 14° de la República de Chile y las actas resumidas de las sesiones en que el Comité examinó esos informes, véanse los documentos CERD/C/337/Add.2 y CERD/C/SR.1346, 1347 y 1361.

^{**} El anexo puede consultarse en los archivos de la Secretaría.

Resumen

El Estado de Chile emite el presente documento consolidado -que incluye los informes periódicos 15° a 18°- de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Los antecedentes que abarca este informe corresponden a las medidas llevadas adelante para hacer efectivas las disposiciones de la Convención, en el período comprendido entre los años 2000 y 2007. Este documento ha sido preparado considerando las directrices generales relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes (CERD/C/70/Rev.5) y está dividido en dos partes.

La primera parte da cuenta de la situación de la discriminación en general y se refiere en especial a la situación de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y de los inmigrantes. La segunda parte se refiere a la aplicación de los artículos de la Convención, aportando más detalladamente antecedentes relativos a las políticas y medidas adoptadas para avanzar en la eliminación de la discriminación racial en todas sus formas, a la estructura jurídica que las sustenta, y a la promoción y protección -en pie de igualdad- de los derechos y libertades fundamentales de las personas señaladas.

A través de este informe se indicará expresamente cuando los antecedentes que se entregan dan respuesta a las preocupaciones y recomendaciones hechas por el Comité al Estado de Chile a raíz del examen de los informes periódicos de Chile 11° a 14° examinados en agosto de 1999 (véase CERD/C/304/Add.81).

Cada vez que este informe da a conocer cifras en la moneda nacional (pesos chilenos), se ha hecho la conversión a dólares de los Estados Unidos de América, referida al tipo de cambio pesos por dólar observado, promedio del año 2007, publicado por el Banco Central de Chile en www.bcentral.cl, salvo que se señale expresamente otra fecha.

ÍNDICE

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 1 - 20 | 4 |
| II. SITUACIÓN GENERAL DE LA DISCRIMINACIÓN EN CHILE..... | 21 - 65 | 7 |
| A. Situación de la población indígena | 26 - 56 | 10 |
| B. Situación de la población inmigrante..... | 57 - 65 | 18 |
| III. INFORMACIÓN RELATIVA A LOS ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN | 66 -308 | 19 |
| A. Artículo 2 | 66 -204 | 19 |
| B. Artículo 3 | 205 -214 | 51 |
| C. Artículo 4 | 215 | 53 |
| D. Artículo 5 | 216 -298 | 53 |
| E. Artículo 6 | 299 -305 | 75 |
| F. Artículo 7 | 306 -308 | 77 |

I. INTRODUCCIÓN

1. El Gobierno de Chile asumió la responsabilidad de organizar, en diciembre de 2000, la Conferencia Regional Preparatoria de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que tendría lugar, un año después, en Durban (Sudáfrica). Esta conferencia tuvo, entre sus documentos orgánicos, la propia Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En ese marco, la reunión de Santiago se constituyó en un hito, que permitió a los gobiernos del continente, junto a las expresiones de la sociedad civil organizada en materia de derechos humanos, pueblos originarios y afrodescendientes, alcanzar acuerdos de trabajo conjunto contra la discriminación y el racismo.

2. En adelante, gobiernos y sociedad civil quedaron convocados por la Conferencia de Durban, para trabajar mancomunadamente iniciativas de contenido antidiscriminatorio en cada país y en el ámbito internacional. Este informe da cuenta de las principales acciones realizadas en Chile. De su lectura se observan cuáles son los avances logrados y, a la vez, es posible inferir las deudas pendientes.

3. Tal como se comenta en este informe, la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno ha procurado desarrollar un programa de reconocimiento de buenas prácticas de no discriminación. La democracia gana en calidad ciudadana cuando sus instituciones incorporan políticas, acciones programáticas y presupuestos, que puedan, sobre la base de indicadores de cumplimiento, dar cuenta de la diversidad sociocultural del país. Con ese horizonte, la responsabilidad pública en el campo de los derechos humanos, compromete tanto al Gobierno de Chile, como a la sociedad civil, en la elaboración de un plan de acción contra el racismo y otras prácticas discriminatorias, el cual debe convertirse en un instrumento de trabajo que permita hacer un seguimiento oficial y un control ciudadano de las medidas que deben adoptarse para contribuir, como parte de la comunidad de las Naciones Unidas, a la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

4. De modo específico cabe destacar la importancia que adquiere, para la defensa de los derechos de grupos y personas discriminadas, el proyecto de ley, en trámite de aprobación por el Congreso, que establece medidas contra la discriminación, del cual da cuenta este informe.

5. Mirado en su conjunto, Chile se debe en especial a la lucha contra el racismo, que ha castigado históricamente a los pueblos originarios. La política del Estado acerca de los pueblos indígenas ha comprometido de manera prioritaria recursos económicos para resolver el acceso de éstos a la propiedad de tierras ancestrales, junto con medidas que permitan avanzar en su desarrollo económico para superar la situación de pobreza que les afecta. Existe una decidida inversión en la realización de medidas de promoción y fomento de las comunidades indígenas en el norte y sur del país. A la vez crece la importancia de focalizar la atención del Estado en los indígenas urbanos, que alcanzan una proporción relevante en el total de la población perteneciente a las etnias indígenas reconocidas por el Estado de Chile.

6. Según se señaló en el informe anterior, la construcción de una nueva relación entre los pueblos originarios y el Estado de Chile tuvo su origen en el Acuerdo de Nueva Imperial celebrado en 1989, entre los dirigentes del conjunto de pueblos indígenas y el entonces candidato a Presidente de la República de la coalición política denominada Concertación de Partidos por la Democracia, Sr. Patricio Aylwin. Éste, una vez electo, constituyó la Comisión Especial de

Pueblos Indígenas (CEPI), que tuvo por mandato la elaboración de la Ley indígena. A partir de entonces se dio por superada la política de división de las comunidades y de asimilación de los pueblos indígenas, comenzando una nueva etapa basada en el respeto, reconocimiento, participación y desarrollo de los mismos.

7. Al ser examinado el informe consolidado anterior por el Comité, se comentó que durante los años 1996 a 2000, correspondientes al Gobierno del ex Presidente Sr. Frei Ruiz-Tagle, se dio comienzo a la aplicación plena de la nueva institucionalidad indígena, comenzando el proceso de restitución de tierras a través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la instalación de las primeras Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), el comienzo del programa de becas a estudiantes indígenas, la creación de una Comisión Asesora en Desarrollo Indígena, y la inauguración de los diálogos comunales con participación de representantes de comunidades y asociaciones indígenas del país, vinculando al sector público con los dirigentes mapuche de base.

8. Durante la última década, la sociedad chilena, el Gobierno y los pueblos indígenas han realizado los esfuerzos necesarios para implementar la agenda convenida en Nueva Imperial. Los gobiernos democráticos han comprometido sus esfuerzos en mejorar esta situación, en el contexto más amplio de profundización democrática y mejoramiento de la equidad social y cultural en Chile. El balance de lo hecho muestra avances significativos en muchos ámbitos. Entre ellos, los resultados de la aplicación de la Ley indígena; la labor desarrollada por la CONADI, institución pública encargada de velar por el cumplimiento de esta ley; y la ejecución de políticas públicas destinadas a la protección y restitución de tierras y aguas, al desarrollo productivo, y a la afirmación cultural y educativa.

9. En marzo de 2000, el ex Presidente Sr. Ricardo Lagos convocó a la formación de un grupo de trabajo para los pueblos indígenas, con el fin de recoger nuevamente sus demandas. El Presidente respondió al informe de este grupo con una Carta a los Pueblos Indígenas de Chile, en la cual se perfilaron las bases para un nuevo trato entre los pueblos indígenas, la sociedad chilena y el Estado.

10. A partir de los aportes y recomendaciones de dicho grupo de trabajo, se formuló el "Plan de 16 medidas", que implicó compromisos trascendentes para la relación del Estado con los pueblos indígenas. Entre ellas destacan: la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas y la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígena, hoy denominado "Orígenes".

11. Posteriormente, durante el año 2002, se creó la Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas, la que tuvo por objetivo prestar asesoría al Presidente de la República, para la articulación, implementación, seguimiento y coordinación de las acciones, programas, medidas y demás iniciativas gubernamentales, con incidencia en el ámbito indígena.

12. Sin duda, hace 15 años, el eje central de las aspiraciones de los pueblos indígenas era la reivindicación de sus tierras ancestrales, de allí que la política indígena tenga un marcado énfasis en el tema de la recuperación y protección de estas tierras. A la Comisión Asesora Presidencial se le encomendó el desafío de ampliar este enfoque, implementando una política que no sólo respondiera a dicha demanda, sino que también permitiera avanzar en el desarrollo económico de las etnias indígenas para superar la situación de pobreza que les afecta.

13. En abril de 2004, en base a las recomendaciones del informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas, el ex Presidente Sr. Lagos anunció la Política de Nuevo Trato 2004-2010, de cuyas medidas se da cuenta en este informe.

14. En 2006, una vez asumida en el cargo, la primera tarea en materia indígena, de la Presidenta Sra. Michelle Bachelet fue convocar a un proceso denominado Debate nacional de los pueblos indígenas, el cual se inició oficialmente el 23 de junio de 2006, en el marco de la celebración del día nacional de los pueblos indígenas. Este proceso global de debate, duró nueve meses y culminó en marzo de 2007.

15. A partir de los aportes y recomendaciones surgidos a raíz de este proceso de participación comunitaria, el Gobierno reafirmó su voluntad de avanzar en la participación de los pueblos indígenas, la profundización de sus derechos especialmente en educación y cultura, en política indígena urbana y en igualdad de oportunidades para la mujer indígena.

16. La política indígena del Gobierno de la Presidenta Sra. Michelle Bachelet se apoya decididamente en los términos del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, en la búsqueda de introducir el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en la Carta Fundamental.

17. La otra situación, tan compleja como desafiante, que se inscribe en el ámbito propio de las convenciones internacionales contra el racismo, es la que ha venido configurándose con la llegada al país de una importante migración proveniente, en lo principal, de los países latinoamericanos. El Estado de Chile, a través de los ministerios y servicios ligados a las políticas sociales, ha ido dando respuesta a las crecientes necesidades de seguridad social que las personas inmigrantes representan. Con todo, existe, a nivel de Gobierno y de sociedad civil, una clara convicción respecto de avanzar en la formulación de una política de Estado, de carácter intersectorial, que unifique criterios y coordine las distintas instancias institucionales.

18. A partir del año 2000, la gestión migratoria adquiere cada vez mayor relevancia, reflejándose esta situación tanto en la gestión gubernamental como en el interés del poder legislativo en el tema. Se trata de un proceso que busca consolidar la modernización de la gestión, tanto desde una perspectiva política como técnica.

19. En el primer ámbito, una comisión de política migratoria ha producido un texto que resume la visión que diversos agentes de Gobierno tienen del fenómeno de las migraciones. Este documento fue sometido al análisis y discusión con diversos actores de la sociedad civil que hicieron sus aportes; actualmente se encuentra en el trámite de aprobación presidencial para su posterior oficialización.

20. Desde el punto de vista técnico, se consolida la modernización de los sistemas de atención de público, reduciendo los tiempos de respuesta hacia los usuarios de los servicios migratorios. Se incorpora el uso de tecnologías de información como un nuevo canal de comunicación entre el sector público y los usuarios en el ámbito migratorio, proporcionando asistencia a distancia a través de la página web.

II. SITUACIÓN GENERAL DE LA DISCRIMINACIÓN EN CHILE

21. En las observaciones finales del Comité sobre los informes 11° a 14°, se manifestó preocupación en torno a esta situación, atendidos los resultados de la "Primera encuesta de intolerancia y discriminación, informe y análisis, Fundación Ideas y Departamento de Sociología de la Universidad de Chile" (Santiago, diciembre de 1996) que indicaba que parte considerable de la población chilena mostraba tendencias intolerantes y racistas.

22. Efectivamente resultados de esta primera encuesta indicaron las siguientes tendencias intolerantes:

- a) Un 53,9% dice estar totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo en que las personas de mayor edad no debieran trabajar, pues quitan oportunidades de trabajo a los jóvenes;
- b) Un 57,6% opina estar totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo en que los homosexuales no debieran aparecer en televisión, pues dan un mal ejemplo a los niños;
- c) Un 45,2% dice estar totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo en que la homosexualidad debiera ser prohibida, pues va contra la naturaleza humana;
- d) Un 55,8% está totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo en que a los homosexuales no se les debe permitir ser profesores de colegio;
- e) Un 48,4% está totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo con que las mujeres separadas que están buscando pareja, ponen en peligro otros matrimonios;
- f) Un 33,5% opina estar un poco en desacuerdo, muy en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la afirmación de que las religiones judía y evangélica son tan chilenas como la religión católica;
- g) Un 44,3% está totalmente de acuerdo, muy de acuerdo o un poco de acuerdo en que es molesto vivir cerca de poblaciones pobres, porque es peligroso;
- h) Un 39,1% opina estar totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo con la afirmación de que, aunque hay excepciones, los pobres son pobres porque no se han esforzado para salir de su situación;
- i) Un 28,3% dice estar totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo en que Chile es un país más desarrollado que sus países vecinos, pues hay menos indígenas;
- j) Un 28,6% está totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo en que los enfermos de SIDA debieran ser alejados del resto de las personas por la seguridad de todos;

- k) Un 24,3% está totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, o un poco de acuerdo en que aunque no nos guste, las personas con alguna discapacidad son un obstáculo en el trabajo.

23. La Fundación Ideas y el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, realizaron otras dos encuestas en los años 2001 y 2003, las cuales, en comparación con la primera, demuestran los cambios que se indican a continuación.

- a) En general se presenta un aumento de la tolerancia entre las mediciones. Son pocos los ítems donde ha aumentado el prejuicio intolerante y discriminatorio y todos ellos representan diferencias mínimas que no resultan significativas. En algunas subescalas el cambio es notorio, más de 15 puntos, atendido el poco tiempo transcurrido. Estas subescalas corresponden a la homofobia (el prejuicio negativo hacia los homosexuales) y el aborto. Sin embargo, de los tres estudios comparados, la actitud hacia los homosexuales sigue presentando los mayores niveles de intolerancia y discriminación.
- b) Otro aspecto donde se concentra mayormente la intolerancia es en relación al autoritarismo; los chilenos(as) aparecemos claramente autoritarios. Para los chilenos resulta central la figura de la autoridad y la aceptación de la fuerza como parte de mundo social.
- c) Resulta preocupante verificar un alto porcentaje de chilenos(as) con prejuicios clasistas y patriocentristas (cifras cercanas al 45%), que muestran una estabilidad de las opiniones muy marcadas en los tres estudios.
- d) El mismo comportamiento se puede observar en las opiniones y actitudes que se refieren a pueblos indígenas. Si bien en términos generales, entre la primera y segunda encuestas se había constatado una débil disminución de la intolerancia/discriminación; en la tercera encuesta estas opiniones presentan estabilidad.
- e) En relación a otras minorías, las mismas conclusiones relativas a los pueblos indígenas pueden extenderse a minorías físicas, especialmente en relación a los portadores de VIH/SIDA y a las minorías morales. Tanto en uno como en otro caso, la disminución de los prejuicios y de la discriminación hacia estas minorías había experimentado una disminución entre la primera y segunda encuesta; en la tercera o bien se estabilizan o bien experimentan un aumento.
- f) En cuanto a las escalas tolerancia y no discriminación y las variables independientes, de las personas consultadas, quienes aparecen más favorables a la diversidad son:
 - i) Los jóvenes, quienes son más tolerantes y más abiertos a las minorías;
 - ii) La personas con mayor nivel educacional;
 - iii) Las personas de nivel socioeconómico medio y medio-alto;
 - iv) Las personas políticamente más distantes de la extrema derecha;

- v) Las personas que se definen como indiferentes o ateos;
- vi) Los hombres y mujeres presentan similares grados de tolerancia y no discriminación;
- vii) En lo que concierne a sexo, una de las características que tradicionalmente se adjudica a las mujeres, es decir su mayor conservadurismo, no tendría mayor efecto en términos de tolerancia;
- viii) Lo importante en relación a las variables asociadas es su distinto peso; la educación tuvo un peso mucho más importante que todo el resto de las variables.

24. De acuerdo a las tres mediciones de la Fundación Ideas y la Universidad de Chile, anteriormente comentadas y a otros estudios sobre el tema¹, se concluye que la discriminación y la intolerancia son dispositivos alojados en el núcleo de la cultura nacional, que operan de manera inconsciente a nivel de estereotipos, prejuicios, valores o creencias que cada uno acepta y aplica cotidianamente sin cuestionamientos. Se percibe una tensión y una distancia entre lo que se dice y lo que se práctica realmente en la vida cotidiana. Se constata la presencia de un discurso aparentemente tolerante junto con conductas discriminatorias.

25. El estudio Genera de 2006, "Derechos y ciudadanía en el Chile de hoy", indica que el 92% de la población considera que los chilenos(as) son discriminadores(as); ocho de cada diez personas consideran que en Chile los derechos de las personas se respetan poco o nada; esta cifra aumenta considerablemente en el nivel socioeconómico más bajo (96%). El 73% considera que es poco o nada lo que se respetan los derechos por parte de las instituciones públicas. Además la ciudadanía considera que los grupos más vulnerados en sus derechos son los(as) pobres (38%), los(as) adultos(as) mayores (16%), las personas con discapacidad (13%), los(as) consumidores (10%) y los(as) estudiantes (10%). Estas cifras coinciden con la opinión de las personas acerca de las principales formas de discriminación que afectan a nuestro país: un 37% señala que la mayor discriminación se produce por "ser pobre", seguido de la "apariencia física y el color de piel" (24%) y el "no tener suficiente educación" (9%). Respecto a la visión de la democracia, un 58% prefiere una sociedad donde se respeten los derechos aunque haya algún desorden; por último sobre la expectativa en torno a la situación de los derechos de las personas, el 82% cree que es posible que mejore. Estos datos coinciden con la encuesta telefónica realizada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno en 2005², en habitantes del Gran Santiago mayores de 18 años y con una muestra de 607 casos. Frente a las preguntas "¿cuándo fue objeto de una conducta discriminatoria?" y "¿por cuál o cuáles de las siguientes razones fue discriminado(a)?", el 42,6% de los(as) consultados(as) responde por el factor socioeconómico, seguido por la edad un 41,3% y por el aspecto físico un 27,1%.

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Desarrollo Humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural-2002*.

² Encuesta Flash: Tolerancia y no discriminación, Ministerio Secretaría General de Gobierno (MSGG), noviembre de 2005.

A. Situación de la población indígena

26. El Estado, mediante la Ley indígena³ reconoce nueve pueblos indígenas en Chile: aymará; quechua; atacameño o likan antai; colla; rapanui; kawésqar; yámana o yagán y mapuche; este último con sus particularidades lafquenche, pehuenche y huilliche. Recientemente se amplió el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en el país con una modificación a la ley mencionada, que reconoció la existencia y atributos de la etnia diaguita y la calidad de indígena diaguita⁴.

27. Los antecedentes que se exponen a continuación, son producto de la incorporación de la variable "pertenencia a pueblos indígenas", a la cual se le ha otorgado un carácter relevante en los instrumentos de información sobre caracterización económica y social de la población, como lo es la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen)⁵, que es utilizada por el Estado para realizar diagnósticos socioeconómicos de hogares y población y evaluar el impacto distributivo de las políticas y programas sociales.

1. Situación demográfica de la población indígena (Encuesta Casen 2006)

28. La población que se autoidentifica como pertenecientes a pueblos indígenas alcanza a 1.060.786 personas, lo que equivale a un 6,6% de la población del país; este porcentaje se ha elevado en 2,2 puntos porcentuales en la última década. La mayoría de la población indígena se autoidentifica como perteneciente al pueblo mapuche, etnia que representa el 87,2%; le siguen, el pueblo aymará (7,8%), los pueblos atacameño (2,8%), diaguita (0,8%), quechua (0,6%), colla (0,3%); rapa nui (0,2%); kawéskar (0,2%) y yagán (0,1%).

29. La mayor parte de la población indígena vive en las ciudades. Sin embargo, su presencia en el sector rural es relativamente mayor en comparación a la población no indígena. La tendencia en el tiempo es hacia la disminución de la ruralidad tanto para la población indígena como la no indígena. Así, en el año 1996, el 51,7% de la población indígena se concentraba en zonas urbanas; en el año 2006 este porcentaje se incrementa a 69,4%. En este último año, la población indígena residente en áreas rurales alcanza el 30,6%, porcentaje mayor al 11,6% de la población no indígena residente en el área rural en el mismo año. Desde el punto de vista de la distribución territorial, es posible destacar que la población indígena presenta un alto porcentaje de residencia en las Regiones Metropolitana (27,1%), de La Araucanía (23,9%) y de Los Lagos (14,7%)⁶. Ver en anexo cuadro N° 1.

³ Ley N° 19253 de mayo de 1993, sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas en Chile.

⁴ Ley N° 20117 de 8 de septiembre de 2006.

⁵ Desde 1987 el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) implementa la Encuesta Casen. Las cifras de este informe se basan en la encuesta aplicada en el año 2006, debido a su representatividad nacional, regional y comunal, salvo que se indique lo contrario.

⁶ Chile tiene 15 unidades territoriales llamadas Regiones: I Región de Arica y Parinacota, II Región de Tarapacá, III Región de Antofagasta, IV Región de Atacama, V Región de

2. Situación socioeconómica de la población indígena (Encuesta Casen 2006)

Pobreza e indigencia

30. Desde 1990 a la fecha, Chile ha disminuido de manera importante la proporción de población bajo la línea de pobreza. En el año 2006, un 19% de la población indígena y un 13,7% de la no indígena se encontraban en situación de pobreza, lo que indica una diferencia de 5,3% puntos porcentuales entre ambas poblaciones. La pobreza ha disminuido más rápido en la población indígena, lo que ha posibilitado la reducción de la brecha respecto de la población no indígena. Este salto en la reducción de la brecha se produce en los últimos tres años. La población indígena bajo la línea de pobreza registra un descenso de 10,4 puntos respecto de lo registrado en el año 2003, cuando la pobreza en dicha población alcanzaba al 29,4%. Así, la brecha disminuye desde el 11,3 a 5,7% entre los años 2003 a 2006.

31. Al igual que la situación de pobreza, la indigencia muestra una fuerte caída. En el año 2003, un 8,3% de la población indígena era indigente⁷, verificándose un descenso de 3,9 puntos en el año 2006. Cabe señalar que la indigencia en la población no indígena es 3,1% en el año 2006. En el período disminuye la brecha en indigencia entre ambas poblaciones, desde el 4,2% en el 2003 al 1,6% en el año 2006.

32. La comparación por área de residencia muestra que un quinto de la población indígena rural se encuentra bajo la línea de pobreza, mientras que en áreas urbanas la pobreza afecta al 18,4%. La incidencia de la pobreza e indigencia afecta indistintamente tanto a hombres como a mujeres indígenas. La pobreza urbana indígena representa una disminución de 9,7 puntos porcentuales respecto al año 2003. Para esta misma zona, la indigencia de la población indígena es de 4%, con una disminución de 2,4 puntos. Por su parte, un 14,4% de la población indígena urbana está en condición de pobreza no indigente, inferior en 7,3 puntos porcentuales en relación al año 2003 (21,7%). Así, tanto la pobreza como la brecha de ésta entre población indígena y no indígena es menor en zonas urbanas que en zonas rurales.

33. En el año 2002, se creó el Sistema Chile Solidario para apoyar a las 225.000 familias más pobres del país. Su objetivo es incorporar a las familias a la red de protección social del Estado, para mejorar sus condiciones de vida y superar su situación de indigencia. En esta tarea, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) coordina un conjunto de acciones tanto públicas como privadas existentes a nivel nacional, regional y local en función de las necesidades y demandas

Coquimbo, VI Región de Valparaíso, VII Región de O'Higgins, VIII Región del Maule, IX Región del Bío Bío, X Región de La Araucanía, XI Región de Los Ríos, XII Región de Los Lagos, XIII Región de Aysén, XIV Región de Magallanes y la Antártica, y XV Región Metropolitana.

⁷ "Línea de pobreza": ingreso mínimo por persona para cubrir el costo de una canasta mínima individual para la satisfacción de las necesidades alimentarias y no alimentarias. "Línea de indigencia": ingreso mínimo por persona para cubrir el costo de una canasta alimentaria. Son indigentes los hogares que, aun cuando destinan todos sus ingresos a satisfacer las necesidades alimentarias de sus miembros, no logran cubrirlas adecuadamente.

de las familias que se integran al Sistema Chile Solidario⁸. Hasta octubre del año 2007, se han incorporado a esta iniciativa más de 25.800 familias indígenas.

Ingresos

34. Entre 2003 y 2006 se registra un importante crecimiento del ingreso autónomo⁹ y reducción de las brechas entre indígenas y no indígenas, desde un 37,6 a 27,4% en el área urbana y desde 38,8 a 35,9% en el sector rural. En el sector urbano, los ingresos autónomos de la población indígena han crecido un 21,9% y en el área rural un 23,4% en el mismo período; los incrementos en los ingresos han sido menores en la población no indígena: 4,7% en el área urbana y 17% en el área rural. En el año 2006, los montos de los ingresos autónomos promedios mensuales de los hogares según pertenencia a etnia, indican que los hogares con población indígena urbana alcanzan 904 dólares de los EE. UU., mientras que aquellos de la población no indígena alcanzaban los 1.245 dólares mensuales. En áreas rurales estos ingresos alcanzan los 486 y 758 dólares, respectivamente¹⁰.

Ocupación

35. La información Casen para 2006, señala que la tasa de ocupación de la población indígena es levemente menor que para la no indígena (52,6% versus 53%). Disminuyendo la brecha registrada en 2003 (49,5 y 51,6%, respectivamente). Asimismo, la tasa de participación laboral es levemente superior para la población no indígena; se ubicó en torno al 57,3% para la población no indígena y 56,8% en la población indígena. Los datos revelan una tendencia a la disminución de las brechas en el 2003, de 1,5 a 0,5 puntos porcentuales. Analizado las diferencias por sexo, existe una pequeña distancia entre las mujeres no indígenas ocupadas y las mujeres indígenas ocupadas; 39 y 38%, respectivamente.

Salario

36. En 2006, el salario promedio mensual de la población no indígena ocupada fue de 257.543 pesos (492 dólares), mientras que para las personas pertenecientes a pueblos originarios fue de 185.889 pesos (355 dólares)¹¹. El salario promedio mensual de la población indígena es, en 2006, un 27% menor que el de la población no indígena; a partir de 2000 se observa una disminución de la brecha de salarios entre ambas poblaciones. Así, los salarios de

⁸ Para mayores antecedentes ver www.chilesolidario.gov.cl.

⁹ Ingreso autónomo: pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos, es decir sueldos y salarios, ganancias de trabajos independientes, autoprovisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones. No considera subsidios del Estado.

¹⁰ Esta cifra corresponde al dólar americano observado promedio del mes de noviembre del año 2006, publicado por el Banco Central de Chile, en <http://www.bcentral.cl>.

¹¹ En pesos y dólares de noviembre de 2006.

la población indígena han aumentado en un porcentaje mayor que los de la población no indígena (9,6% frente a 7,2% para el período 2003-2006)¹².

Analfabetismo

37. La tasa de analfabetismo en la población indígena es de 6,8% y en la población no indígena es de 3,7%; aun cuando la tasa de analfabetismo es mayor en la población indígena la brecha con la población no indígena se ha reducido en los últimos tres años, desde el 5,1 a 3,1 puntos porcentuales.

Escolaridad

38. Otra brecha observada en el ámbito de la educación indica que la población indígena tiene menor escolaridad, 8,7 años de escolaridad promedio de la población indígena frente a 10,3 años de la población no indígena. Sin embargo, es preciso destacar que esta diferencia se ha reducido desde 2003, desde 2 a 1,6 años. Aun cuando la mayor parte de la población indígena tiene a lo más ocho años de escolaridad (62,7%), en el período 1996/2006 aumenta la población indígena con enseñanza media completa. En educación superior aumenta la cobertura en la población indígena desde 9,6 a 16,6% en el mismo período. En materia de educación preescolar, la cobertura aumenta significativamente desde el 14% registrado en 1996 al 34,9% de 2006, y con ello la brecha entre población indígena y no indígena prácticamente desaparece en este nivel de educación.

Habitación

39. En relación a la situación habitacional, cabe señalar que el 97% de la población indígena vive en un tipo de vivienda "aceptable" que incluye casa, departamento y piezas en cité¹³; y ha disminuido de manera significativa la población que vive en viviendas deficitarias -mejora, rancho, ruca¹⁴ o choza-, desde un 9 a un 3% entre 1996 y 2006. Del mismo modo, es importante destacar que el 70% de población indígena es propietaria de su vivienda, porcentaje mayor que en la no indígena (69%). Sólo un 1,8% de la población indígena vive en condiciones de

¹² Por mandato presidencial el Ministerio de Planificación ha asumido la coordinación del Consejo de Ministros del área social, el cual tiene entre sus funciones el diseño y puesta en marcha del sistema de protección social; una de sus primeras tareas ha sido la elaboración e implementación del instrumento de acceso a dicho sistema, denominado "Ficha de protección social". Esta herramienta tiene asociado un modelo de cálculo del puntaje, que es utilizado para la selección preferente de los beneficiarios de las prestaciones y programas sociales. En la metodología de evaluación de las condiciones socioeconómicas de las familias, la Ficha de protección social incorpora dos variables relevantes vinculadas con las diferencias de salario en el mercado laboral: las desigualdades observadas por género y aquellas respecto de la población perteneciente a pueblos indígenas.

¹³ Cité: conjunto de viviendas de fachada continua que enfrentan un espacio común y privado, que tiene relación con la vía pública a través de uno o más accesos.

¹⁴ Ruca: vivienda típica de población mapuche.

hacinamiento de la vivienda. En cuanto a la calidad de muros, techo y piso, el 70,8% de la población indígena tiene viviendas "aceptables"¹⁵. En este aspecto, existe una brecha respecto de la población no indígena, la que presenta un porcentaje levemente más alto, de 77,4% de viviendas aceptables. Sin embargo, esta distancia ha disminuido desde 10,9% en 1996 a 6,6% en 2006. Respecto del saneamiento, se detecta una brecha importante entre la población no indígena y la indígena, el 92,4% de la primera tiene saneamiento aceptable, y la segunda un 73,1%. Sin embargo, en una década esta brecha disminuyó a la mitad, desde el 40,4% a 19,3 puntos porcentuales.

Acceso a salud

40. La población indígena accede preferentemente al sistema público de salud, el 88,2% de la población indígena es afiliada a este sistema, con diferencias según zona de residencia: 96,2% en el área rural y 84,6% en zonas urbanas. En el área rural se encuentran integrados en forma gratuita a este sistema el 87,5% de la población indígena, en zonas urbanas 61,2%; entre ellos se incluye los grupos A y B del Fondo Nacional de Salud (Fonasa)¹⁶. La cobertura del sistema privado de salud, afiliados a Isapres¹⁷, alcanza al 6,4% de la población indígena residente en zonas urbanas y a sólo el 0,5% en áreas rurales.

3. Reformas legales para fortalecer la condición jurídica de los pueblos indígenas

41. A continuación se da cuenta de la situación de materias que fueron objeto de preocupación de parte del Comité, manifestadas en el documento de observaciones finales emitido a raíz de la revisión del informe consolidado anterior, es decir la iniciativa destinada a fortalecer la condición jurídica de los pueblos indígenas mediante su reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT.

¹⁵ Viviendas aceptables: el índice de materialidad de la vivienda clasifica a los hogares según las características de su materialidad en: "Materialidad aceptable", es decir hogares cuyas viviendas tengan paredes, techos y pisos clasificados de aceptables, estas características son: 1) paredes exteriores de acero u hormigón armado, albañilería de ladrillo, bloques de cemento o piedra, tabique forrado por ambas caras (madera u otro); 2) techo de tejas, tejuela, losa de hormigón con cielo interior; zinc o pizarreño con cielo interior, zinc, pizarreño, teja, tejuela o madera sin cielo interior; piso de radier revestido (parquet, cerámica, tabla, linóleo, flexit, baldosa, alfombra, etc.), tabla o parquet sobre soleras o vigas.

¹⁶ Corresponden a los tramos definidos por Fonasa, organismo público encargado de financiar la atención de salud- tanto a las personas que cotizan en el sistema público de salud, como a quienes carecen de recursos propios, a quienes el Estado financia con aporte fiscal directo. Según la Ley N° 18469, los tramos son: Grupo A, indigentes: personas que no cotizan en ninguna institución previsional de salud, y que además, utilizan algún tipo de identificación de indigencia para atenderse. Grupo B: personas que están afiliadas a Fonasa y que de acuerdo a su ingreso imponible mensual están exentas de pago de la atención en salud. Grupos C y D: personas que están afiliadas a Fonasa y que conforme a sus ingresos imponibles mensuales pagan un porcentaje de la atención médica.

¹⁷ Se trata de entidades privadas que financian prestaciones de salud a las personas afiliadas.

Enmienda constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas

42. Es un proyecto de reforma constitucional que tiene más de 15 años de discusión legislativa en el Congreso Nacional; el Gobierno ha enviado a dicha entidad cuatro indicaciones legislativas que hasta ahora han sido rechazadas por quienes no aceptan la utilización del concepto "pueblos indígenas", por considerar que éste atentaría contra la unidad territorial del país.

43. En junio de 2000, el Gobierno solicitó la urgencia legislativa para esta iniciativa, lo que fue rechazado por el Congreso al no alcanzarse el quórum requerido para su aprobación, que es alto (dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio). En abril de 2002, el Gobierno solicitó al Congreso la consideración de una nueva indicación para el reconocimiento de los pueblos indígenas, la cual fue rechazada el 30 de abril de 2003. Se volvió a insistir en marzo de 2005, ocasión en la cual por primera vez se aceptó el uso del concepto "pueblos indígenas" por una comisión de estudio del Congreso. Sin embargo esta indicación fue en definitiva rechazada el 18 de mayo de 2005.

44. En abril de 2007, la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet, se comprometió a insistir en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas con una reforma que incluyera el carácter multicultural de la nación chilena, la existencia de los pueblos originarios y sus derechos, así como la obligación de proteger las tierras y aguas indígenas. En octubre de 2007, se envió para la aprobación del Congreso Nacional el respectivo proyecto de reforma constitucional¹⁸.

Convenio N° 169 de la OIT

45. Se ha realizado un conjunto de gestiones necesarias para proceder a su aprobación, así como se ha consultado a diferentes organizaciones indígenas sobre la conveniencia de este cuerpo normativo. En agosto de 2007, el ejecutivo solicitó al Congreso Nacional, por medio del sistema de urgencias parlamentarias, retomar el estudio del Convenio para su aprobación; fue

¹⁸ Artículo único - Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución política de la República:

- 1) Agrégase el siguiente inciso cuarto al artículo 3:

La nación chilena es multicultural;

El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de los pueblos, comunidades y personas indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales.

- 2) Agrégase el siguiente nuevo inciso 10 al artículo 19, N° 24, pasando el actual a ser 11 en el siguiente sentido:

"Con todo, la ley deberá proteger las tierras y derechos de aguas de las personas y comunidades indígenas".

aprobado por la Cámara de Diputados y enviado para segundo trámite al Senado, en donde a diciembre de 2007, se encuentra al final de su tramitación legislativa.

4. Detenciones de personas de la población mapuche en el contexto de controversias sobre tierras

46. La información que se entrega a continuación, comenta, en especial, la preocupación manifestada por el Comité al examinar el informe consolidado anterior y expuesta también en sus observaciones finales, en torno a las controversias sobre tierras entre la población mapuche y empresas privadas nacionales y multinacionales que provocaron violencia y tensión con los agentes encargados de hacer cumplir la ley y que presuntamente condujeron a detenciones arbitrarias de miembros de la población indígena.

47. Sectores minoritarios ligados a la reivindicación de derechos territoriales indígenas, a partir de 1999, iniciaron una ofensiva destinada a ejecutar acciones contra empresas forestales y agricultores en algunas provincias de las Regiones de La Araucanía (Región VIII) y del Bío Bío (Región IX). Durante los años 2000 a 2003, existió una situación compleja en materia de orden público en estas regiones. Se realizaron ocupaciones ilegales, robos y hurtos de madera, incendios de bosques y plantíos, de edificaciones y casas patronales, así como de vehículos, maquinaria agrícola y forestal. Además, hubo ataques a trabajadores y brigadistas forestales, a funcionarios de carabineros (policía uniformada), a propietarios de los predios afectados y sus familias, e incluso agresiones y amenazas a miembros de comunidades mapuches que no aceptaban estos métodos de acción.

48. Por acuerdo adoptado el 20 de marzo de 2002, el Senado de la República encomendó a su Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, recabar antecedentes, analizarlos e informar acerca de numerosos hechos de violencia que en forma reiterada estaban ocurriendo en las Regiones de La Araucanía y del Bío Bío; la autoría se adjudicaba a grupos de encapuchados debidamente organizados que, bajo el pretexto de reivindicar tierras, generaban en la población de dichas regiones el temor de ser víctimas de delitos de igual naturaleza. Por su lado, la Cámara de Diputados puso en conocimiento del Presidente de la República un proyecto de acuerdo¹⁹ mediante el cual le expresó su rechazo y condena a estos actos de violencia, y le pidió hacerse parte de la totalidad de los procesos judiciales iniciados a raíz de ellos.

49. La aplicación de la Ley antiterrorista fue invocada por el Gobierno ante los tribunales de justicia, frente a la extrema gravedad de algunas de las situaciones descritas. Ello ocurrió en nueve procesos desde el año 2001. La última oportunidad fue en el mes de julio de 2003, a raíz de un atentado cometido en contra del testigo Don Luis Federico Licán Montoya, que lo dejó con lesiones invalidantes de por vida.

50. A raíz de las situaciones que generaron la aplicación de la Ley antiterrorista en contra de personas mapuches, el Gobierno fue acusado por distintos grupos de opinión; por unos de no garantizar la vigencia del estado de derecho en materias de mantención del orden público y cautela del derecho de propiedad, y por otros, de ejercer una fuerte represión y criminalización

¹⁹ Proyecto de acuerdo N° 40, de 15 de mayo de 2002.

respecto de sectores que señalan sostener "legítimas reivindicaciones" a la tierra u otras aspiraciones.

51. La ley que sanciona conductas terroristas ha sido reformada durante los gobiernos democráticos por las llamadas Leyes Cumplido de 1992, y por otras leyes relacionadas con la entrada en vigencia de la reforma procesal penal, las cuales han elevado su estándar de garantías procesales. La imputación de delitos ha estado determinada por el tipo jurídico o naturaleza de los delitos investigados y en el resultado de las investigaciones llevadas a cabo no ha existido ningún tipo de discriminación basada en el origen indígena de los imputados. Las acciones judiciales emprendidas estuvieron encaminadas a sancionar a los responsables de delitos y no al pueblo mapuche. Penar a quienes cometen un delito no implica "criminalizar" una reivindicación social y menos a todo un pueblo. La existencia de estos procesos, por hechos complejos para la seguridad interior, no puede llevar a la conclusión de la existencia de una persecución política en contra del movimiento indígena chileno.

52. En estos procesos judiciales se han cumplido íntegramente las garantías al debido proceso, los imputados han contado con la asesoría profesional otorgada por la defensoría penal pública o la privada de acuerdo a su voluntad; además, la existencia de sentencias absolutorias y el acceso a beneficios carcelarios permite asegurar la vigencia del estado de derecho en el país, aplicable para todos sus habitantes.

53. Según información proporcionada por la Defensoría Penal Pública Mapuche, a mayo de 2007, la situación de quienes fueron formalizados por el ministerio público, es la que se señala a continuación. En el período comprendido entre 2001 y 2003, se formularon cargos en contra de 28 personas mapuche, por el delito de asociación ilícita terrorista contemplado en la Ley antiterrorista. Ninguna de estas personas fue condenada por el delito indicado, terminando las investigaciones por distintas razones, es decir por sobreseimiento definitivo de la causa, por absolución, o por no haberse perseverado en la acusación. Ver en anexo cuadro N° 2.

54. Por otros delitos de la Ley antiterrorista (incendio terrorista o amenaza terrorista) se formularon cargos en contra de 15 personas mapuches, en dos causas distintas, la denominada de "Los Lonko" y la denominada "Poluco Pidenco". Algunas de estas personas eran las mismas que fueron formalizadas pero no condenadas por el delito de asociación ilícita. Una de estas personas fue formalizada en los dos juicios aludidos, es decir hubo 16 formulaciones de cargos en contra de 15 personas, los que terminaron en: nueve condenas; tres absoluciones; un sobreseimiento temporal; un sobreseimiento definitivo; y dos sobreseimientos por no comparecencia en juicio (ver en anexo cuadro N° 3). Además, otra persona mapuche (Víctor Ancalaf Llaupé) fue procesada y condenada por delito de la Ley antiterrorista, por los tribunales del crimen anteriores a la puesta en marcha de la reforma procesal penal.

55. La discusión respecto a la devolución de tierras a los mapuches de las Regiones VIII y IX, se ha resuelto -desde el punto de vista jurídico- como corresponde de acuerdo al sistema de registro de la propiedad que rige en Chile. Este registro certifica que una determinada propiedad pertenece al titular del derecho, según el estudio de los títulos inscritos por orden cronológico que da a conocer la sucesión de dueños de dicha propiedad.

56. El Estado de Chile ha reconocido como legítima la demanda de los pueblos indígenas. Estas demandas han sido permanentemente asumidas por los gobiernos democráticos y

encauzadas por mecanismos y canales institucionales. Así lo demuestran diversas acciones realizadas durante estos años para la recuperación y ampliación de los derechos de los pueblos indígenas, las cuales se cometen a través del presente informe.

B. Situación de la población inmigrante

57. Según los datos censales y los registros de residencia del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, al año 2007, 258.829 personas extranjeras residen en Chile. De este total se calcula que alrededor del 10% se encuentra en situación migratoria irregular. Del total de irregulares, el grupo más importante es el proveniente del Perú que concentra alrededor del 50% del total de personas que se encuentra en esta condición. El 77% de la inmigración hacia Chile se distribuye entre diez países. El 53% de ella es fronteriza.

58. La estimación de ciudadanos extranjeros residentes en Chile es la siguiente: 66.134 del Perú; 57.738 de la Argentina; 14.716 de Bolivia; 13.252 del Ecuador; 10.532 de España; 9.859 de los Estados Unidos; 8.316 del Brasil; 7.712 de Colombia; 6.286 de Alemania; 5.235 de Venezuela; 59.049 de otros países; es decir un total aproximado de 258.829 extranjeros.

59. Comparando los datos de inmigración en Chile con la información de chilenos en el exterior, se observa que las cifras absolutas de chilenos en el exterior son mucho mayores que la de extranjeros en Chile²⁰.

60. En general, las personas inmigrantes provienen principalmente de países sudamericanos; tienen como principal motivación para la inmigración los fines laborales y alrededor del 53% del total son de sexo femenino.

61. Al ser la migración eminentemente laboral, desde el punto de vista etario, se caracteriza por el bajo porcentaje de niños menores de 15 años que se registran, que equivalen alrededor del 18% del total de inmigrantes; ello es especialmente característico en la población peruana y boliviana que se traslada hacia Chile, en las cuales la cantidad de niños es de aproximadamente de 10%.

62. Especialmente en el caso de la población de origen andino, con la excepción de Bolivia, la inmigración que se produce hacia Chile es reciente, concentrándose las llegadas con posterioridad al año 1996. En este sentido, considerando la información emanada del Censo de Población y Vivienda de 2002 y proyectando el total de permisos de residencia otorgados en Chile a partir de esa fecha, se observa que más del 50% del total de inmigrantes que en la actualidad reside en Chile llegó al país con posterioridad al año 1996. Este dato es especialmente relevante en población de origen peruano, colombiano y ecuatoriano.

63. La Encuesta Casen de 2006, al referirse a la inserción de los inmigrantes en actividades económicas, indica que las actividades más relevantes que desarrollan son: como empleados u obreros (un 70% de los hombres, un 48% de las mujeres); en servicio doméstico (un 34% de las mujeres); como trabajador por cuenta propia (un 21% de los hombres, un 13% de las mujeres);

²⁰ Según censos de población de países y registro INE-DICOEX 2003-2004, el número de chilenos residentes en el exterior es de 857.781 personas.

como empleadores (un 6% de los hombres, un 4% de las mujeres); otros (un 3% de los hombres, un 4% de las mujeres).

64. Una característica que se ha hecho visible, comparando la información que aportan los censos de 1992 y 2002, es el aumento de la población económicamente activa en el momento en que se realiza la encuesta. Del total de inmigrantes, la población que es parte de este grupo aumenta de 31% en 1992 a 48% en 2002. También en esta línea, es relevante la reducción de la incidencia de los profesionales, técnicos y afines en la población económicamente activa, observándose que si en 1992 el 64% de esta población declaraba contar con esta característica, en el año 2002 este porcentaje se redujo a 45%.

65. En relación con la distribución territorial de la inmigración por regiones, se observa una importante concentración de ella en la Región Metropolitana, en que reside alrededor del 63% del total de dicha población. Lo siguen en importancia la Región de Valparaíso y la antigua Región de Tarapacá (que hoy comprende la Región de Arica Parinacota y la Región de Tarapacá), que concentran aproximadamente un 7,79% y un 7,1% del total de la población inmigrante respectivamente.

III. INFORMACIÓN RELATIVA A LOS ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN

A. Artículo 2

1. Política gubernamental de no discriminación

Política gubernamental de no discriminación 1998-1999

66. En este período, desde el Departamento de Estudios de la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno, se genera un proceso consistente en la realización de una serie de seminarios en diversas regiones del país, entre los años 1998 y 1999, en conjunto con el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y con la Fundación IDEAS, los cuales tuvieron un carácter academicoteórico y también social.

67. Estos seminarios así como investigaciones -fundadas en sondeos de opinión realizadas por ambas instituciones- permitieron elaborar nociones más claras respecto de las visiones que existen al interior de nuestra sociedad sobre prejuicios clasistas, sexistas, homofóbicos y racistas²¹. Una primera encuesta nacional, realizada el año 1996, que se comentó en el informe anterior, entregó una serie de antecedentes que mostraban esta situación en el país y que alertaban sobre la urgencia de implementar acciones para superarla. A dichos antecedentes se sumaron elementos del contexto sociocultural chileno, puestos de relieve por los informes de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), relativos a la situación de las relaciones sociales y de la participación en el país. De esta manera, comenzaron a hacerse visibles una serie de expresiones discriminatorias contra colectivos y personas

²¹ División de Organizaciones Sociales. *Revista Territorios de Participación Cultural*, año II, N° 4, primavera 2001, págs. 13 y 14.

vulnerables, tales como: pueblos originarios, personas con alguna discapacidad, grupos en situación de pobreza, minorías sexuales, minorías religiosas, inmigrantes, personas viviendo con VIH/SIDA, entre otros.

Política gubernamental de no discriminación 2000-2006; Programa tolerancia y no discriminación

68. La preocupación por la existencia de las formas de rechazo señaladas en el párrafo anterior- contra ciudadanos y colectivos vulnerables y el éxito de los seminarios mencionados, llevaron al Gobierno del ex Presidente Sr. Ricardo Lagos, en el año 2000, a proponer la creación de un proyecto piloto orientado a la comprensión y superación del fenómeno de la discriminación en Chile, en la búsqueda de profundizar la democratización del país²². En mayo del mismo año, la iniciativa adquirió realidad con la creación del Programa tolerancia y no discriminación, dentro de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Así se inició un trabajo orientado a la sensibilización y coordinación de actores, tanto estatales como de la sociedad civil, para diseñar políticas públicas que incorporaran las variables respecto a la diversidad y no discriminación²³.

69. En este marco, se intenta promover la construcción de un país más democrático, en donde se respeten las diversas identidades étnicas, religiosas, sexuales, etáreas y sociales existentes en el Chile de hoy²⁴. El propósito definido por el programa es: "desarrollar y apoyar iniciativas que propendan a la disminución progresiva de las distintas formas de discriminación e intolerancia, en los diversos ámbitos de la sociedad, en conjunto con instituciones públicas y organizaciones de grupos vulnerables a la discriminación, difundiendo su trabajo a través de material escrito, audiovisual y en medios de comunicación"²⁵.

70. Este propósito último del programa, es traducido cotidianamente por su equipo profesional, en sentidos programáticos²⁶. Uno de los centrales es la necesidad de diseñar una política pública de superación de la discriminación a través de dos vías alternativas y complementarias a la vez. Una, ya se ha implementado, se basa en la generación del Plan nacional para superar la discriminación en Chile y se detalla más adelante. La otra es la integración de las propuestas programáticas de este Plan en el marco de la Ley de participación en la cual trabajan actualmente

²² Ver www.tolerancia.cl.

²³ Ver www.tolerancia.cl.

²⁴ División de Organizaciones Sociales, *Revista Territorios de Participación Cultural*, año II, N° 4, primavera 2001, págs. 13 y 14.

²⁵ División de Organizaciones Sociales. Programa Tolerancia y No Discriminación. Documento de Trabajo, 2002, Mimeo.

²⁶ La elaboración de estos sentidos programáticos surgen del cruce de información producida en el marco de esta sistematización: primaria (por medio de grupo focal y entrevistas) y secundaria (revisión bibliográfica del material producido por el Programa).

el Gobierno y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Metodología de trabajo del Programa tolerancia y no discriminación en el período 2000-2006

71. Desde julio de 2000, se implementan dos redes de trabajo en el Programa de tolerancia y no discriminación: la Red interministerial compuesta por ministerios y servicios públicos y la Red ciudadana multicultural compuesta por organizaciones de la sociedad civil.

Red interministerial del Programa tolerancia y no discriminación

72. Su objetivo es: "incorporar la perspectiva de los derechos de las minorías a la no discriminación en las políticas públicas". Está constituida por 46 representantes de ministerios y servicios públicos. Su trabajo se refiere específicamente a diseñar y realizar acciones al interior de cada institución y hacia sus usuarios, destinadas a superar las desigualdades que afectan a algunos grupos de nuestra sociedad; se trata de lograr una dinámica permanente que tienda hacia la entrega de derechos que garanticen la superación de aquellas exclusiones que se consideran más evidentes.

73. El Estado diseña políticas y acciones específicas para la mayoría de los grupos que sufren la discriminación, canalizando demandas referidas a educación, vivienda, salud, justicia, previsión social, trabajo. En estas áreas se concentran los esfuerzos de diseño de políticas y de intervención social, que buscan paliar las diferentes desigualdades para lograr la meta de la igualdad de oportunidades.

74. En términos generales, los logros de la Red interministerial se refieren a la comprensión por parte de los ministerios y servicios públicos, que el Plan de acción contra el racismo y otras prácticas discriminatorias es una tarea que les corresponde y que esta red es una instancia decisiva para su implementación. Así también se comprende que la Red ciudadana, que se comenta a continuación, es un gran aporte, ya que permite al aparato público relacionarse con los grupos discriminados que la conforman y sus demandas, a partir de lo cual se ha desarrollado una relación más estrecha de colaboración y seguimiento en las líneas de trabajo destinadas a superar la discriminación.

Red ciudadana multicultural del Programa tolerancia y no discriminación

75. El objetivo central de esta red ciudadana es entregar a la Red interministerial los principales elementos de las demandas y necesidades de los distintos grupos discriminados, con el fin de tener un diagnóstico acabado y real de su situación. Además esta red realiza acciones para mejorar la condición de los ciudadanos, a la vez que efectúa seguimientos a los compromisos que los ministerios y servicios han asumido en conjunto con el Programa de tolerancia y no discriminación.

76. La convocatoria de la Red ciudadana multicultural es de más de 60 organizaciones sociales, entre las que se encuentran representantes de: personas en situación de pobreza, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas viviendo con VIH/SIDA, personas privadas de libertad, inmigrantes extranjeros, minorías sexuales, minorías religiosas, mujeres,

niños, adolescentes y jóvenes, pueblo romaní, personas con discapacidad, adultos mayores, organizaciones de salud y autoayuda, entre otros.

77. Los principales logros de la Red ciudadana multicultural se refieren: al compromiso de continuar trabajando como red de manera permanente, por la promoción de los derechos a la no discriminación y por la aceptación de la diversidad; y a la instalación de una mirada más integral de la discriminación, que facilita el establecimiento de alianzas estratégicas entre actores distintos, más allá de sus problemáticas específicas.

Componentes del Programa tolerancia y no discriminación en el período 2000 2006

78. Estos componentes corresponden a un modo de ordenar las acciones a desplegar, en coherencia con los lineamientos de la DOS del Ministerio Secretaría General de Gobierno en sus tres grandes ejes de acción: diseño de política pública, participación ciudadana y comunicaciones. Según se comenta a continuación, los tres componentes que configuran el Programa son: a) el Plan de acción contra el racismo y otras prácticas discriminatorias, b) el fomento de iniciativas ciudadanas, c) la difusión de iniciativas en materia de tolerancia y no discriminación.

a) Componente "Plan de acción contra el racismo y otras prácticas discriminatorias"

79. Su objetivo es sentar las bases institucionales -en el ámbito de la política pública- para la superación de la discriminación en nuestro país. El trabajo de las redes ya mencionadas, respecto de las distintas situaciones de discriminación que afectan a las personas y colectivos, más el análisis de sus propuestas para superarlas, permitió la elaboración de las "Bases generales del Plan de acción contra el racismo y otras prácticas discriminatorias", cuya aplicación fuera definida para el período 2001-2006²⁷.

80. Estas bases constituyen "un instrumento de organización para la acción, ya que contiene las estrategias y responsabilidades precisas para los organismos públicos respecto de los problemas relacionados con las discriminaciones"²⁸. Desde el Programa de tolerancia y no discriminación se plantea que la superación de éstas no es tarea exclusiva del Estado, sino que compromete a grupos y personas diversas, en el desarrollo y apoyo de acciones que permitan conseguir el cambio cultural deseado. Tal como ya se señaló, se enfatiza que para lograr los cambios se requiere de un determinado lapso de tiempo que permita mutar actitudes y conductas, por lo que se hace vital la participación transversal de los distintos actores públicos y de la sociedad civil.

²⁷ División de Organizaciones Sociales, Programa tolerancia y no discriminación, bases generales del Plan nacional para superar la discriminación en Chile, 2001-2006, mimeografiado sin datos de edición.

²⁸ Ídem.

81. Las actividades principales del plan han sido: a) el proceso de suscripción de compromisos por parte de ministerios y servicios públicos, el cual está en desarrollo; b) las jornadas de sensibilización e informativas para funcionarios públicos (Regiones de Coquimbo, Valparaíso y Metropolitana) a través de talleres y cursos que se han hecho a partir de las demandas realizadas; c) el fomento de iniciativas contra la discriminación en ministerios y servicios con el fin de mejorar la calidad de vida de los colectivos vulnerables a la discriminación que estos servicios atienden, por ejemplo, la coordinación con el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, para la regularización de antecedentes de los grupos migrantes; y d) el monitoreo por parte de la ciudadanía, del avance de los compromisos asumidos por cada uno de los servicios públicos y ministerios, en el marco del plan; el objetivo es generar información permanente sobre esta situación, para lo cual se han establecido mesas de trabajo conformadas por las organizaciones sociales y las instituciones gubernamentales correspondientes.

b) Componente Fomento de iniciativas ciudadanas

82. Su objetivo es apoyar las iniciativas de las organizaciones partícipes de la Red ciudadana multicultural que promuevan la no discriminación, en el marco de la misión institucional de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Este componente se implementa a través de los Fondos Concursables, modalidad que permite apoyar a las organizaciones a través de la generación de recursos financieros destinados a iniciativas que tienen costos entre 800.000 pesos (1.531 dólares de los EE.UU.) y 1.300.000 pesos (2.488 dólares de los EE.UU.) para cada una de ellas, y deben ser ejecutadas en un plazo máximo de seis meses. También se considera el apoyo técnico a las organizaciones que lo solicitan.

c) Componente Difusión de iniciativas en materia de tolerancia y no discriminación

83. Su objetivo es: a) difundir las iniciativas de organismos públicos y privados mediante material escrito (folletos, afiches, dípticos) y a través de los medios de comunicación; y b) difundir las actividades del Programa tolerancia y no discriminación, para hacer público su quehacer. Los medios usados para este fin son: una página web (www.tolerancia.cl), materiales audiovisuales, materiales impresos, vínculo con medios de comunicación masivos (*spots* radiales, artículos de profesionales del programa en medios escritos), seminarios, escuelas de temporada. El principal grupo destinatario de esta información está conformado por niños, niñas y adolescentes. También, como parte de este componente se realizó un concurso público sobre "Prácticas no discriminatorias" con el fin de distinguir a instituciones públicas y/o privadas que hayan implementado experiencias que incorporen a grupos vulnerables de discriminación.

Política de tolerancia y no discriminación después de 2006 - Departamento de diversidad y no discriminación

84. A partir del Gobierno de la Presidenta Sra. Michelle Bachelet y de lo establecido en su Programa de Gobierno para los años 2006-2010, el Programa tolerancia y no discriminación adquiere mayor jerarquía dentro del Ministerio Secretaría General de Gobierno, se transforma en el Departamento de diversidad y no discriminación. Este cambio significa que esta temática se amplía a través de una Agenda pro participación, que contiene un conjunto de iniciativas

impulsadas por el Gobierno, orientadas a promover la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos, la asociación y el respeto a la diversidad y no discriminación.

Metodología de Trabajo del Departamento de Diversidad y No Discriminación

85. Este departamento realiza un trabajo orientado a la sensibilización y coordinación de actores, tanto estatales como de la sociedad civil, para diseñar políticas públicas destinadas a la incorporación de las variables de respeto a la diversidad y de no discriminación²⁹. Su actividad se desarrolla a través de dos secciones: a) la de no discriminación y b) la de diversidad.

a) Actividades de la sección no discriminación

86. A modo de ejemplo, durante el año 2007 se realizaron, entre otras, las actividades que se indican a continuación:

- a) Diagnóstico de la oferta gubernamental en materia de diversidad y no discriminación: entre los meses de junio y noviembre de 2007, a través de las secretarías regionales Ministeriales de Gobierno y de las diversas instituciones públicas integrantes de la Coordinación Interministerial de Participación Ciudadana (CIPAC). Se realizó un levantamiento sobre la oferta pública en materia de diversidad y no discriminación en doce regiones del país³⁰: para realizar este estudio se utilizó una "ficha diagnóstico", elaborada por los(as) profesionales del Departamento Diversidad y no Discriminación. La sección no discriminación está preparando el informe y presentación de resultados;
- b) Coloquios temáticos: con la participación de diversos actores públicos, académicos y representantes de la sociedad civil quienes aportaron visiones y contenidos para el diseño del Plan de acción contra el racismo y otras prácticas discriminatorias;
- c) Preparación de documento sobre la definición de la línea de base del Plan de acción contra el racismo y otras prácticas discriminatorias: se trata de un documento de diseño de políticas públicas que tengan elementos explícitos contra el racismo y la discriminación y que se lleven adelante con la participación de representantes de los grupos vulnerados por la discriminación, ministerios y servicios públicos; será presentado en el 2008;
- d) Jornada de trabajo "Hacia el Plan regional de acción contra el racismo y otras prácticas discriminatorias": con la participación de 35 representantes de la CIPAC;

²⁹ Ver www.tolerancia.cl.

³⁰ Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, Bio-Bio, Araucanía, Los Lagos, Aysén, General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes.

- e) Seminario taller: "Chile y las normas internacionales de derechos humanos": con la participación de representantes de organizaciones sociales de grupos vulnerados por la discriminación, funcionarios(as) públicos(as) y académicos³¹.

b) Actividades de la sección Diversidad

87. A través de esta sección se detecta, sistematiza y difunden a la ciudadanía en general, experiencias exitosas de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil para promover la instalación de buenas prácticas en materia de diversidad y no discriminación. A continuación se señalan algunas de las actividades realizadas en los años 2006 y 2007.

i) Concurso de buenas prácticas por el respeto de la diversidad y no discriminación "Chile somos todos"

88. Su objetivo es premiar las buenas prácticas de instituciones públicas, privadas y de organizaciones sociales que promueven el respeto y la inclusión de las personas y grupos vulnerados por la discriminación, tales como: personas con discapacidad, viviendo con VIH/SIDA, en situación de pobreza, adultos(as) mayores, migrantes, personas pertenecientes a pueblos indígenas, mujeres, y personas pertenecientes a la diversidad sexual y religiosa.

89. En el año 2006, se admitieron a concurso 34 proyectos correspondientes a 10 regiones del país. Entre los proyectos ganadores estuvo el denominado "Integración de los pueblos originarios" del Servicio de Registro Civil e Identificación, iniciado el 2005, el cual pone a disposición de usuarios indígenas información y señaléticas en lenguas originarias, en las principales oficinas del país; entre los principales productos de esta iniciativa destacan la celebración de matrimonios con traductor en lengua originaria y los folletos informativos sobre diversos trámites que realiza este servicio: posesión efectiva, inscripción de nacimiento, matrimonio y defunción en lenguas originarias (mapuche y aymará, en una primera etapa). También se distinguió el proyecto del periódico "Sólo Noticias", de una empresa particular, que se distribuye desde el año 2004, gratuitamente, en Santiago y Concepción, en beneficio de los migrantes, en especial de la comunidad peruana residente, promoviendo acciones para su efectiva inclusión en la sociedad chilena.

90. En el año 2007 se admitieron a concurso 53 proyectos correspondientes a 13 regiones del país. Entre otros proyectos ganadores se contaron los siguientes: el de la Fundación Telefónica Chile denominado "Diversificando el lugar de trabajo con miras a la excelencia", orientado a atraer y retener talentos que valoren y respeten los diferentes pensamientos, creencias, sexos, razas, etc., a través de talleres, seminarios y concursos de dibujo; el denominado "Minibus tardes peruanas", desarrollado por el programa radial "Tardes peruanas", que fomenta la recreación y el turismo económico en familias de peruanos, chilenos y latinos en general; el denominado "Educar sin discriminar, escuela sin fronteras" de la escuela República de Alemania, que promueve la integración de los niños y niñas peruanos(as) considerando su identidad y tradiciones patrias, cuya matrícula total es de 304 niños(as), de las cuales 105 aproximadamente son extranjeros, principalmente del Perú; el denominado "Escuela para la comunidad gitana de

³¹ Más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=614&Itemid=1.

Santiago, de la Corporación Iglesia Adventista", que tiene como objetivo lograr que los niños, niñas y adultos gitanos(as) dispongan de un certificado de escolaridad que les garantice mejores oportunidades en el ámbito laboral.

ii) *Realización del seminario "Intolerancia, ideologías totalitarias y uso de Internet"*

91. La jornada contó con la participación de representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Chile, del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, de la policía de investigaciones, de la Agrupación de Migrantes Andinos Pro Andes y de académicos. Se realizó en agosto del 2006, en Santiago, con el fin de reflexionar sobre el uso de las nuevas tecnologías por parte de grupos totalitarios que vienen operando en el país, y que en el último tiempo han protagonizado episodios de discriminación y agresiones violentas en contra de indígenas, inmigrantes extranjeros, personas en situación de calle y minorías sexuales³².

iii) *Proyecto educación en diversidad cultural para la no discriminación*

92. En coordinación con el Programa de Integración de la Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda, comenzó una experiencia piloto de educación en temas de no discriminación e interculturalidad en el ámbito escolar, dirigido a 150 estudiantes del colegio municipal Lo Valledor; se realizó entre los meses de septiembre y noviembre del 2006, en los cursos de quinto, sexto, séptimo y octavo básico, con dos sesiones por curso³³.

iv) *Jornadas de difusión, a través del país, del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación*

93. Tiene como objetivo reflexionar sobre el fenómeno de la discriminación y difundir los alcances de este proyecto de ley que se encuentra actualmente en tramitación en el Congreso Nacional. Se han realizado encuentros con funcionarios(as) públicos(as), dirigentes de organizaciones sociales, estudiantes universitarios(as); y conferencias de prensa y entrevistas en programas de radio con la participación de autoridades ministeriales³⁴.

³² Más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=463&Itemid.

³³ Más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=487&Itemid=1; www.msgg.gov.cl/noticias/subse/005.pdf; www.msgg.gov.cl/noticias/subse/not_subse_005.htm.

³⁴ Más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=495&Itemid=1; www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=597&Itemid=1; www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=638&Itemid=1. En regiones, más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=546&Itemid=1; www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=580&Itemid=1.

v) *Estudio cuantitativo en funcionarios y funcionarias de la Tesorería General de la República*³⁵

94. Lo realiza el Departamento de Diversidad y No Discriminación en conjunto con la Tesorería General de la República. Tiene como objetivo la prevención de conductas discriminatorias entre los funcionarios públicos a través de distintas metodologías. Este estudio pretende indagar sobre los niveles de discriminación e intolerancia hacia diferentes grupos y temas. A partir de lo anterior, se adoptaron las definiciones propuestas por el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile en su informe "Encuesta intolerancia y discriminación 2000". Respondieron la consulta 376 funcionarios(as) de la Tesorería General de la República, entre administrativos, profesionales, directivos, auxiliares y técnicos de todo el país, de los cuales 182 eran hombres (48,4%) y 194 mujeres (51,6%). A partir de los resultados de las frecuencias y porcentajes, es posible plantear algunas observaciones preliminares relativas a discriminación racial, que se indican a continuación.

95. El prejuicio xenofóbico presentó los niveles más altos en los dos ítem que se presentaron. La mayoría de los(as) consultados(as) afirmaron estar de acuerdo o totalmente de acuerdo (57,4%) con la afirmación "de priorizar los puestos de alta responsabilidad a los chilenos por sobre los extranjeros". Por otra parte, las mujeres muestran mayor frecuencia con prejuicios xenófobos que los hombres. También se observa una mayoría (54,8%) que está de acuerdo con la idea xenofóbica de "frenar la entrada a los extranjeros para dar mayor prioridad a los chilenos para conseguir empleo". Esta idea también es apoyada con más frecuencia por las mujeres.

96. Se observan cifras notablemente bajas en los temas relativos al prejuicio racista hacia nuestros pueblos originarios, pues no llega al 5% el apoyo a las afirmaciones discriminatorias hacia ellos³⁶.

vi) *Proyecto diversidad y no discriminación, Valparaíso*

97. Se desarrolla en conjunto con la Gobernación Provincial de Valparaíso y la Secretaría Regional Ministerial de Gobierno de la V Región. Busca instalar buenas prácticas que promuevan el respeto y la inclusión de las personas y grupos vulnerables de nuestra sociedad, con especial énfasis en las personas en situación de calle, extranjeros latinoamericanos(as) y personas homosexuales, lesbianas y transgénero. Lo anterior se espera lograr a través de la realización de talleres de sensibilización dirigidos a funcionarios(as) de servicios públicos y policías³⁷.

³⁵ Informe preliminar estudio cuantitativo sobre diversidad en el ámbito laboral, Departamento diversidad y no discriminación, octubre de 2007.

³⁶ Más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=616&Itemid=1.

³⁷ Más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=622&Itemid=1; www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=631&Itemid=1.

vii) *Día internacional por la tolerancia, 16 de noviembre*

98. Por tres años consecutivos desde el 2005, se celebra en el país este día. Es una actividad de carácter informativo y artísticocultural que cuenta con la presencia de instituciones públicas y de organizaciones representativas de la sociedad civil vulnerada por la discriminación³⁸.

viii) *Proyecto diversidad laboral*

99. Consiste en difundir y promover entre los(as) funcionarios(as) de las instituciones públicas, por una parte, los instrumentos que sancionan y previenen las conductas discriminatorias y, por otra, las experiencias de respeto y valoración de la diversidad cultural en el ámbito laboral. Esta actividad se lleva a cabo mediante grupos de discusión, material de difusión, talleres de capacitación, entrega de diplomas, jornadas de devolución de resultados y evaluaciones. Sus objetivos específicos son: recoger y analizar el discurso de los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural; analizar y compartir herramientas legales (gubernamentales e internacionales) y metodológicas orientadas a respetar el derecho a la identidad; prevenir actitudes, conductas, costumbres hostiles o de rechazo a las distintas identidades en el ámbito laboral. Los destinatarios directos de estos talleres son: funcionarios públicos (administrativos, técnicos, profesionales, autoridades); los destinatarios indirectos son los usuarios(as) de los organismos públicos. Al 30 de diciembre de 2007, las instituciones públicas participantes en este proyecto eran 47³⁹.

ix) *Campaña "Yo NO discrimino"*

100. Está en proceso de diseño y se implementará a partir de marzo de 2008. Es impulsada por la Subsecretaría General de Gobierno y estará orientada a prevenir la discriminación en el ámbito escolar. El proceso se inició con la participación de dirigentes secundarios de la Región Metropolitana y autoridades de la Secretaría Provincial de Educación.

Estructura legal de la política gubernamental de no discriminación

101. Chile cuenta con un conjunto de principios y normas legales que establecen la igualdad ante la ley y la negación de establecer diferencias arbitrarias por ley de parte de la autoridad. Junto a la política pública de no discriminación, detallada en los párrafos anteriores, que lleva adelante el Gobierno, desde el Ministerio Secretaría General de Gobierno, existen otras instituciones pertenecientes al Estado que dan respuesta a problemáticas específicas de las personas y/o grupos más vulnerables de la sociedad: el Servicio Nacional de Menores (SENAME); el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS); el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), la Comisión Nacional del Sida (CONASIDA) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI),

³⁸ Más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=479&Itemid=1; www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=650&Itemid=1.

³⁹ Más información en: www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=588&Itemid=1.

destinada a hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo a la Ley indígena y de cuya labor se da cuenta en este informe.

102. En la actualidad no existen en el ordenamiento jurídico chileno, normas destinadas específicamente a eliminar la discriminación en general, ni que sancionen penalmente el racismo, la discriminación, y la xenofobia. Con el fin de cambiar esta situación, se tramita actualmente en el Congreso Nacional, un proyecto de ley que se describe a continuación, que garantiza en mejor forma la igualdad, y que establece el deber del Estado de elaborar políticas y arbitrar las acciones que sean necesarias para garantizar que las personas no sean discriminadas en el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales. Se trata de una iniciativa relativa a discriminación en general y no específicamente a discriminación racial, que penaliza los actos de discriminación, incluidos los basados en la raza o en el origen nacional o étnico, lo cual concuerda con la recomendación hecha al respecto por Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, después de revisar el informe periódico anterior de Chile.

Proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación⁴⁰

103. En síntesis, este proyecto de ley tiene por finalidad prevenir y sancionar toda discriminación arbitraria en contra de cualquier persona o grupo de personas. La conducta discriminatoria que el proyecto de ley prohíbe es únicamente la arbitraria. No se exige la ilegalidad como factor de configuración, sino que la falta de fundamento o de proporcionalidad o de desviación del fin. Esto es, aquella conducta no razonable, cuya motivación surge del prejuicio (por ejemplo, no contratar a una persona porque reside en una zona marginal de la ciudad, o porque es mujer o madre soltera, o porque su apellido es indígena o por cualquier otro motivo que aluda a condiciones inherentes a una persona o grupo).

104. Su texto aclara que se "entenderá por discriminación arbitraria toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, fundada en motivos de raza o etnia, color, origen nacional, situación socioeconómica, zona geográfica, lugar de residencia, religión o creencia, idioma o lengua, ideología u opinión política, sindicación o participación en asociaciones gremiales, sexo, género, orientación sexual, estado civil, edad, filiación, apariencia personal, estructura genética, o cualquiera otra condición social que prive, perturbe o amenace el legítimo ejercicio de los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico, incluidos los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes". Por una indicación legislativa posterior de la Presidenta de la República se ha agregado a la definición anterior lo siguiente: "Se entenderá por discriminación arbitraria toda distinción, exclusión o restricción del Estado o particulares, fundada en...".

105. De acuerdo a este proyecto corresponderá exclusivamente a los tribunales de justicia señalar si una conducta de discriminación es arbitraria o no, y de serlo, sancionar la falta y establecer una reparación civil a favor del o los afectados. Con este propósito, el proyecto introduce una nueva figura jurídica denominada "acción especial de no discriminación", que se interpone ante la Corte de Apelaciones por actos u omisiones que importen discriminación. Si se acoge esta acción la Corte adopta de inmediato las providencias que estime necesarias para reestablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del o los afectados; además a

⁴⁰ *Boletín legislativo* N° 3815-07.

este tribunal le corresponde declarar la procedencia de indemnizaciones, si corresponden, para reparar el daño moral y patrimonial ocasionado. Acogida la acción se sancionará al responsable con la pena que se señala a continuación.

106. El proyecto de ley incorpora un tipo penal por comisión de actos u omisiones de discriminación arbitraria el que sanciona con multa a beneficio fiscal no superior a 100 UTM (6.550 dólares de los EE.UU.)⁴¹.

107. Otros aportes de esta iniciativa, destinados a eliminar la discriminación, son las siguientes modificaciones que hace al Código Penal: a) agrega a las agravantes de la responsabilidad criminal ya establecidas, la de: "cometer el delito por motivos de discriminación fundados en la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, género, orientación sexual, o la enfermedad o discapacidad que padezca"; b) tipifica como delito a quién "... por cualquier medio realizare manifestaciones o expresiones destinadas a promover el odio o la violencia, respecto de un grupo o colectividad en razón de su etnia, de su raza, sexo, género, orientación sexual, religión, ideología o nacionalidad...", la pena correspondiente es de presidio menor en sus grados mínimo a medio (de 61 días a 3 años).

108. El proyecto contiene normas de *quorum* calificado, es decir, la simple mayoría no es suficiente para aprobarlo, por lo cual se requerirá el concurso de senadores tanto de Gobierno como de la oposición política para que se convierta en ley.

Integración en el ordenamiento jurídico interno de la convención y los derechos por ella consagrados

109. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, forma parte del ordenamiento jurídico nacional, pues es un tratado ratificado por Chile, promulgado, publicado, y por tanto, vigente⁴². Así, la Convención se encuentra incorporada en el derecho interno, y en tal sentido su aplicabilidad está garantizada por el sistema de fuentes.

110. Parte de la doctrina otorga a los derechos, deberes y garantías que forman parte de los tratados internacionales de derechos humanos, la misma jerarquía constitucional que los derechos humanos consagrados en la Carta Fundamental chilena, en atención a lo establecido en el inciso 2 del artículo 5 de la misma⁴³; a partir de esta norma el derecho judicial actual tiene valiosas oportunidades para la defensa de los derechos humanos. Otros constitucionalistas por su lado, asignan a estos instrumentos sólo valor legal o bien un rango intermedio entre la ley y la Constitución.

⁴¹ Según unidad tributaria mensual de diciembre de 2007 = 34.222 pesos.

⁴² Artículo 5, inciso 2, de la Constitución política del Estado en relación con los artículos 32, N° 15, y 54, N°1.

⁴³ El artículo 5, inciso 2, de la Constitución establece: "... es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes..."

111. En relación a la jerarquía de los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos la jurisprudencia nacional ha oscilado entre reconocerles un rango legal o un rango superior a la ley pero inferior a la Constitución. En un fallo importante, por tratarse del único en que este tema ha sido abordado directamente por el Tribunal Constitucional, este organismo dispuso que los tratados internacionales sobre derechos humanos no tenían una jerarquía igual a la Constitución y aludió a una tesis doctrinal que en lo sustancial señala que los tratados internacionales sobre derechos humanos "... revisten una fuerza jurídica superior a la ley, sin dejar de estar, desde el punto de vista formal, en el nivel de ésta..." y que "... si (bien) tratados y leyes integran el mismo rango o jerarquía normativa, en la aplicación de ambas preceptivas a un caso concreto tendrá primacía la del tratado sobre el precepto legal⁴⁴.

112. En materia de tratados internacionales, las reformas constitucionales de agosto de 2005 establecieron una serie de normas que aclaran los vacíos existentes en nuestra legislación, relativas a la atribución exclusiva del Congreso Nacional de aprobar o desechar los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación. La más relevante de estas nuevas normas indica que las disposiciones del tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional, lo cual antes de esta reforma no estaba regulado.

113. En consecuencia, y atendido todo lo anteriormente expuesto, si bien no existe una norma que establezca de manera explícita cuál es el lugar que ocupa la Convención en el ordenamiento jurídico interno, puede concluirse sin lugar a dudas que la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como los demás tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados y vigentes:

- a) Se encuentra incorporada en el sistema de fuentes del derecho nacional;
- b) Tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, los tratados internacionales sobre derechos humanos se encuentran en una categoría intermedia entre la Constitución y la ley;
- c) Luego de la reforma de agosto de 2005, la Constitución política de la República prescribe que: "... Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional...". Esta disposición es de la mayor importancia para el respeto del derecho internacional de los derechos humanos en el orden interno, por cuanto impide que una norma internacional de derechos humanos, vinculante para el Estado, pueda ser desconocida o dejada sin efecto por una norma interna del mismo⁴⁵.

⁴⁴ Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 346 Cons. 75, citando lo señalado por el tratadista Alejandro Silva Bascuñán.

⁴⁵ Artículo 54, N° 1 de la Constitución. Según la doctrina ello significa que "... si tales tratados están vigentes en el derecho internacional, ellos pasan a ser derecho interno sin dejar de ser derecho internacional, pero, a diferencia de las normas generadas por fuente interna, no son susceptibles de derogación por voluntad unilateral del Estado, teniendo aplicación preferente

2. Política gubernamental hacia los pueblos indígenas y su estructura legal

114. La Ley indígena es el principal cuerpo normativo que establece los derechos de los pueblos indígenas. Se explicó en el informe pasado, que a partir de la recuperación de la democracia, la sociedad chilena, el Gobierno y los pueblos indígenas han hecho avances significativos con la vigencia de esta ley. Esta normativa ha significado la creación de una institucionalidad pública propia de este sector, así como la ejecución de políticas públicas en materia de restitución y protección de tierras y aguas, de desarrollo productivo, de afirmación cultural y educativa. Su contenido fue comentado tanto en el texto del informe pasado⁴⁶ como en su presentación ante el Comité en las sesiones 1346^a y 1347^a de agosto de 1999.

115. La Ley indígena establece un estatuto especial indígena y reconoce la obligación del Estado de adoptar las medidas adecuadas en esta materia; para llevarlas adelante crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, el cual está encargado de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas.

116. Tal como se señaló en el informe anterior, la CONADI ejecuta el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, cuyo objeto es la compra por parte del Estado de tierras que permitan restituir o ampliar las tierras de los indígenas, así como regularizar, restituir y comprar derechos de aguas cuando los indígenas los hayan perdido, en especial las comunidades aimaras y atacameñas del norte de Chile. La CONADI también ejecuta el Fondo de Desarrollo Indígena destinado a permitir el desarrollo productivo de las poblaciones indígenas beneficiadas con las tierras adquiridas a través del Fondo de Tierras y Aguas.

Política indígena a partir del año 2000

117. Tomando en cuenta los avances señalados anteriormente y con el fin de sentar las bases de un nuevo trato entre el Estado, la sociedad y el mundo indígena, en marzo de 2000, el ex Presidente Lagos convocó a las organizaciones indígenas, públicas y empresariales, así como a las iglesias, a participar en un grupo de trabajo de los pueblos indígenas. Este grupo estuvo destinado a elaborar un plan para intensificar la acción pública y de la sociedad en apoyo al conjunto de pueblos indígenas del país; a raíz de las propuestas que hizo, en mayo de 2000, el ex Presidente anunció un conjunto de 16 medidas concretas para favorecer el desarrollo de los pueblos indígenas, entre las cuales destacan especialmente: a) el avance en la restitución y protección de tierras, agua y riego; b) la ejecución del Programa de desarrollo integral

sobre el derecho interno de acuerdo a lo que el Estado ha consentido libre y voluntariamente. Dicha perspectiva fue expresamente asumida por el Gobierno y los diversos sectores representados por el Senado en el primer trámite constitucional de esta reforma constitucional". Nogueira Humberto, "Aspectos fundamentales de la reforma constitucional de 2005 en materia de tratados internacionales", en *Reformas Constitucionales*, Francisco Zúñiga coordinados, Lexis Nexis, 2005.

⁴⁶ Documento CERD/C/337/Add. 2 de 29 de octubre de 1998.

"Orígenes"; y c) la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, las cuales se comentan a continuación.

a) Avance en la restitución y protección de tierras y aguas

118. La restitución de tierras y de aguas a las comunidades indígenas es el reconocimiento a los justos títulos de comunidades que, en circunstancias muchas veces dolorosas y abusivas, se han visto privadas de aquéllas, base de su cultura y desarrollo. El apego a las vías institucionales para lograr este cometido ha permitido avanzar en esta reivindicación histórica.

Mecanismos de recuperación el patrimonio indígena

119. A continuación se describen estos mecanismos en términos generales:

- a) Subsidio de tierra (artículo 20, letra *a*, de la Ley N° 19253): entrega subsidios para la ampliación de tierras cuando éstas sean insuficientes para el desarrollo de las familias y comunidades. Permite acceder a un aporte no reembolsable de asignación personal e intransferible, que se endosa a quien vende un predio al beneficiario.
- b) Compra de tierras en conflicto jurídico (artículo 20, letra *b*, de la Ley N° 19253): permite el financiamiento de mecanismos destinados a resolver problemas de tierras derivados de conflictos jurídicos por algún hecho histórico, que implique la pérdida ilegítima de las tierras por parte de los indígenas (usurpaciones, corridas de cercos, ventas fraudulentas, expropiaciones durante el proceso de contra reforma agraria, etc.).
- c) Transferencia a comunidades indígenas de inmuebles fiscales (artículo 21 de la Ley N° 19253): faculta a la CONADI para recibir tierras fiscales, predios, propiedades y derechos de agua, para ser transferidos a las comunidades indígenas o a indígenas individualmente considerados. Se trata de predios fiscales que han sido ocupados o demandados históricamente por familias y comunidades indígenas.
- d) Subsidio al saneamiento y regularización de la tierra indígena: busca otorgar certidumbre jurídica a propiedad indígena que adolece de incertidumbre jurídica por diferentes razones, permitiendo con ello la consolidación del patrimonio indígena.

Tierras transferidas mediante los mecanismos señalados

120. Entre los años 1994 y 2005, se han restituido alrededor de 493.000 ha de tierra a las comunidades indígenas, beneficiando a algo más de 18.800 familias, por medio de todos los mecanismos con que cuenta el Estado, señalados en el párrafo anterior. Sólo por el mecanismo de subsidio de tierras y el mecanismo de compra de tierras en conflicto jurídico, se han restituido, en el período señalado, alrededor de 85.000 ha, beneficiando a más de 374 comunidades.

121. Entre 2006 y 2007, sólo a través de los dos mecanismos recién señalados, se han restituido alrededor de 23.000 ha de tierra, beneficiando con esto a un total de 2.200 familias indígenas, pertenecientes a 110 comunidades indígenas. Para el año 2008, el Fondo de Tierras y Aguas

cuenta con un presupuesto total de 23.314 millones de pesos (44.622.657 dólares), del cual 19.555 millones de pesos (37.427.986 dólares) son sólo para compra de tierras.

Protección de aguas indígenas y avances en riego

122. En el período 2000 a 2005, se incorporaron 8.165 ha de riego que acumulados al período anterior suman 16.056 ha de riego. Paralelamente se adquirieron 209 l por segundo de agua para las comunidades atacameñas en una zona de riesgo crítico de este vital elemento; a la fecha la adquisición de aguas en las Regiones I y II es de 838 l por segundo. En este período mediante el saneamiento de derechos de agua se otorgó certeza jurídica en el dominio de 8.643 l por segundo.

b) Programa multifase de desarrollo integral de comunidades indígenas "Orígenes"

123. Este programa es una iniciativa del Gobierno de Chile para impulsar y dejar instalada una nueva forma de relación con los pueblos indígenas, mejorando sus condiciones de vida con un enfoque integral y una dimensión etnicocultural. Su fin es contribuir al desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche en el área rural, para mejorar de manera sostenible sus condiciones de vida, en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico.

124. Su financiamiento se realiza con aportes del Estado chileno y un préstamo multifase del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su primera fase se desarrolló entre los años 2001-2005, con un préstamo de 133 millones de dólares. En esta fase estuvo directamente a cargo del Ministerio de Planificación.

125. Durante esta primera fase, Orígenes impulsó y apoyó procesos participativos de planificación local y territorial, como también la ejecución de proyectos comunitarios productivos, culturales y de medicina tradicional. Adicionalmente, se apoyó la implementación de un modelo de educación intercultural bilingüe en más de 160 escuelas, así como modelos de atención intercultural de salud.

126. Las comunidades elaboraron sus planes de desarrollo productivo que contemplaron más de 4.000 proyectos, fortaleciendo las organizaciones y la medicina indígena. Paralelamente se fortalecieron las ofertas en salud y educación intercultural de los servicios públicos, así como las competencias de la institucionalidad pública en la entrega de servicios con pertinencia cultural.

127. En 2006, el Gobierno suscribió un segundo convenio de préstamo con el BID, con el fin de ejecutar la segunda fase del Programa Orígenes, dando continuidad a la política descrita. En esta fase -que se encuentra en desarrollo- el programa opera a través de la CONADI, en las Regiones de Tarapacá, Arica-Parinacota, Antofagasta, Bío Bío, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos. El presupuesto contemplado alcanza 59.346 millones de pesos (113.587.383 dólares).

128. Actualmente, la metodología de trabajo está basada en un enfoque que agrupa a las comunidades indígenas que comparten una misma identidad territorial según sus parámetros culturales. Para esto se trabaja por sectores a través de Mesas de Planificación Local (MPL), constituidas por las comunidades. El total de comunidades indígenas rurales que participarán en

esta fase alcanza a 1.206 (34.443 familias). Su ingreso se ha programado en forma paulatina desde 2006 hasta cubrir la totalidad en 2008, para concluir el trabajo con todas en 2010.

129. En el programa Orígenes participan distintos servicios públicos, que cumplen el rol de subejecutores y que están encargados del desarrollo de algunas áreas de acción específicas: el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF) del Ministerio de Agricultura, para la ejecución de los proyectos productivos; el Ministerio de Salud para la ejecución de la línea de salud intercultural y el Ministerio de Educación para la ejecución de la línea de educación intercultural bilingüe.

c) Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato y sus recomendaciones

130. Se constituyó en enero de 2001, encabezada por el ex Presidente de la República Sr. Ricardo Lagos. Convocó a personalidades destacadas de múltiples ámbitos de la vida nacional a fin de contar con una integración amplia y plural, que permitiese generar los fundamentos para un reencuentro de las diversas culturas que conviven en Chile.

131. El Presidente de la República solicitó a la Comisión que informara acerca de la relación histórica existente entre los pueblos indígenas y el Estado y que le sugiriera propuestas y recomendaciones para una política de nuevo trato. Esta política debía considerar mecanismos institucionales, jurídicos y políticos destinados a lograr una plena participación, reconocimiento y goce de los derechos de los pueblos indígenas, en un sistema democrático, sobre la base de un consenso social y de una reconstrucción de la confianza histórica. El informe emitido por esta Comisión fue presentado al Presidente de la República y al país a fines de octubre de 2003. Su valor esencial es que considera relevante la visión de la historia del país que tienen los propios pueblos indígenas.

132. El informe permitió reorientar algunas definiciones y políticas implementadas anteriormente y recomendó entre otras medidas: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas; la consagración constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente en los ámbitos político, territorial y cultural; la definición y ejecución de políticas públicas concernientes al interés de los pueblos indígenas; el reconocimiento histórico del genocidio del cual fueron objeto los pueblos aónikenk y selk'nam; medidas necesarias para asegurar la sobrevivencia de los pueblos kawésqar y yagán, en riesgo de extinción; la aprobación y ratificación de instrumentos internacionales sobre materias indígenas, en especial la ratificación, por parte del Congreso Nacional, del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989; medidas relativas a la consolidación de una sociedad chilena que reconozca y valore su diversidad cultural y los derechos indígenas, a través del sistema educativo. Las medidas realizadas en relación a estas recomendaciones se comentan a partir del párrafo 140 de este informe.

El Debate Nacional de los Pueblos Indígenas - año 2006

133. En enero de 2006, en Nueva Imperial, durante su candidatura a la Presidencia de la República, la Sra. Michelle Bachelet se comprometió con los pueblos indígenas a proteger y ampliar sus derechos, generando las condiciones necesarias para sostener un diálogo fluido y permanente.

134. Una vez elegida Presidenta de la República, la Sra. Bachelet convocó al denominado Debate Nacional de los Pueblos Indígenas, el cual se inició oficialmente el 23 de junio de 2006, en el marco de la celebración del día nacional de estos pueblos.

135. El proceso global de debate duró nueve meses y culminó en marzo de 2007. Durante su desarrollo se realizaron alrededor de 200 encuentros locales, comunitarios, comunales, provinciales, regionales y un evento nacional. Se contó con la participación y compromiso de más de 120 organizaciones representativas de los pueblos indígenas en el país y con la discusión directa de al menos 5.000 dirigentes de asociaciones y comunidades de base. Se realizó una difusión pública y un proceso de divulgación posterior al cierre del debate.

136. En abril de 2007, la Presidenta de la República se refirió a las propuestas planteadas por las organizaciones, destacando el intenso ejercicio de participación, de diálogo y de elaboración de propuestas en el seno de todos los pueblos indígenas, lo que ha permitido vislumbrar una nueva agenda para los mismos. Al mismo tiempo valoró los planteamientos de la CONADI, de las mujeres indígenas, de la Coordinadora de Organizaciones Mapuches, como las contribuciones de parlamentarios y dirigentes políticos indígenas, reafirmando la importancia de mantener y fortalecer los liderazgos y las organizaciones de los pueblos indígenas.

137. En la oportunidad señalada, la Presidenta reafirmó la voluntad del Gobierno de avanzar en los siguientes ámbitos: el fortalecimiento de las formas de participación de los pueblos indígenas en el ámbito político y social; el reconocimiento y profundización de sus derechos; la política indígena urbana; educación, cultura y mujer indígena.

Medidas realizadas en relación a los pueblos indígenas en el ámbito de la política de nuevo trato

138. En abril de 2004, en base a las recomendaciones del informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas, el ex Presidente de la República Ricardo Lagos, dio a conocer la política de nuevo trato hacia los pueblos indígenas, la que centra su accionar en los siguientes ejes: a) Profundización del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, potenciando el ejercicio de los derechos políticos, culturales, sociales y económicos ya consagrados en la legislación nacional; b) Profundización de las estrategias de desarrollo con identidad; c) Adecuación del Estado a la diversidad cultural.

Profundización del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, potenciando el ejercicio de los derechos políticos, culturales, sociales y económicos ya consagrados en la legislación nacional

139. Entre las medidas más significativas se encuentran las que se mencionan a continuación:

i) Áreas de desarrollo indígena

140. Las Áreas de desarrollo indígena (ADI) se ubican en territorios de alta concentración de población indígena; su existencia persigue la focalización de la acción que deben desarrollar los organismos de la administración del Estado, en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades. Desde el año 2000 al 2007, el Gobierno ha creado siete nuevas ADI, cumpliendo con el propósito de tener diez de estas áreas en el territorio nacional.

ii) *Estatuto de administración especial para la Isla de Pascua*

141. Recogiendo la aspiración del pueblo Rapa Nui, el 16 de agosto de 2005, el Ejecutivo presentó al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández, entregando a una posterior Ley orgánica constitucional la creación del mencionado estatuto.

iii) *Reconocimiento legal -al pueblo mapuche lafkenche- de sus derechos ancestrales al uso y explotación del borde costero*

142. En octubre de 2002, el ex Presidente de la República, Ricardo Lagos, recibió de parte de la dirigencia lafkenche una propuesta relativa a la normativa que regulaba el borde costero; ésta era genérica y no contemplaba figuras jurídicas que reconocieran el derecho de las comunidades costeras lafkenches a los recursos naturales y espacios que han utilizado consuetudinariamente. En febrero de 2005, los Subsecretarios de Pesca, Marina y Planificación se reunieron con dirigentes lafkenche de las Regiones VIII, IX y X, lo cual permitió crear, dentro del marco de la legislación actual, una fórmula jurídica para el reconocimiento del uso ancestral del borde costero por parte de las comunidades indígenas.

143. El 31 de agosto de 2005, se presentó ante la Cámara de Diputados, el proyecto de ley que crea el Espacio costero marino de los pueblos originarios⁴⁷. Esta nueva figura jurídica crea un espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a asociaciones de comunidades indígenas que han ejercido su uso consuetudinario. La administración del espacio deberá asegurar la conservación de estos recursos conforme a un plan de administración aprobado por la autoridad competente. El proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado de la República, el 31 de octubre de 2007.

iv) *Plan de cobertura para los pueblos kawésqar y yagán*

144. La protección de los pueblos en extinción comenzó el año 2001, al desarrollarse un plan focalizado en el pueblo kawésqar, en riesgo de extinción, perteneciente a la zona austral de nuestro país. En el marco de este plan de cobertura total, se han realizado alrededor de 290 iniciativas en salud pública, vivienda, desarrollo productivo, medio ambiente, educación, cultura e identidad y seguridad social. Estas medidas han favorecido tanto a los pueblos kawésqar y yagán como a los mapuches huilliche presentes en la Región de Magallanes.

145. Entre las acciones previstas se han realizado las siguientes: entrega de 30 viviendas para las poblaciones kawésqar y yagán radicada en Punta Arenas; tarjetas de gratuidad para atención en salud para la población indígena regional más vulnerable; recuperación de un número cercano a 7.000 ha de territorios ocupados ancestralmente por grupos indígenas australes; apoyo a numerosos proyectos de emprendimientos familiares, a través del Fondo de Desarrollo Indígena; implementación, a partir de 2005, de un programa de revitalización lingüística que asegura la formación de monitores para las lenguas kawésqar y yagán, así como iniciativas de capacitación.

⁴⁷ *Boletín* N° 3968-12.

146. La realización de estas medidas han significado una inversión de aproximadamente 3.900 millones de pesos (7.464.543 dólares) en favor de estos pueblos, en el período 2000-2005; se comprometieron otros 3.000 millones de pesos (5.741.956 dólares) por parte de distintos actores públicos y privados para los cuatro años posteriores. Se destacan la construcción de un muelle en Puerto Edén, proyectos de desarrollo turístico y de dotación de infraestructura.

v) *Memorial de los pueblos extintos aónikenk y selk'nam*

147. Cumpliendo con el compromiso de construir un memorial en honor de los pueblos extintos del extremo austral del país, en noviembre de 2005, fue inaugurado un monumento de grandes dimensiones en memoria del pueblo selk'nam con la presencia del Presidente de la República. Se encuentra emplazado en la entrada norte de la ciudad de Punta Arenas y está inspirado en la riqueza de la cosmovisión y mundo espiritual de los pueblos australes.

148. Por su parte, la Oficina de Asuntos Indígenas de Punta Arenas firmó en agosto de 2005 un convenio con la municipalidad de San Gregorio, uno de los lugares más emblemáticos de la ocupación aónikenk en tiempos remotos, con el objeto de construir un memorial erigido en honor al mencionado pueblo.

vi) *Creación de nuevas comunas indígenas*

149. Durante el año 2004, se instalaron las comunas de Chol Chol, en la IX Región y de Alto Bío Bío en la VIII Región, la cual corresponde a una de las ADI. Si bien se trata de comunas recién formadas, se espera que emprendan su desarrollo local con su propia identidad, apoyadas particularmente por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y los respectivos gobiernos regionales.

Profundización de las estrategias de "desarrollo con identidad" con el fin de reducir la pobreza

150. La política de desarrollo con identidad postula que los planes y programas estatales no sólo deben buscar un mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los pueblos indígenas, en especial de los que viven en situaciones de pobreza, sino además asegurar que las iniciativas de fomento se desarrollen de manera participativa y no se contrapongan a las cosmovisiones, valores, prácticas culturales y aspiraciones particulares de las comunidades indígenas. En este sentido, la cultura no deberá ser considerada un obstáculo sino un capital para el desarrollo sostenible de cada pueblo. La política de desarrollo con identidad se basa en tres líneas fundamentales: a) educación y fortalecimiento sociocultural indígena; b) desarrollo productivo; y c) restitución de tierras.

151. En lo relativo a restitución de tierras ver los párrafos 119 a 121 de este informe. En cuanto a las medidas relativas a la política de desarrollo con identidad en educación y fortalecimiento sociocultural indígena, se da cuenta de ellas en la sección dedicada al artículo 5 de la Convención. A continuación, se señalan las medidas relativas a la política de desarrollo con identidad en lo productivo.

Política de desarrollo con identidad en lo productivo

152. Entre 2000 y 2004, la inversión pública acumulada para las comunidades indígenas en materia productiva superó los 82.700 millones de pesos (158.286.600 dólares). Hacia fines de 2005, la inversión acumulada superaba los 100.400 millones de pesos (192.164.143 dólares). Esta situación es producto del quehacer de las instituciones que se mencionan a continuación.

Componente de desarrollo productivo del programa Orígenes - primera fase

153. Los organismos coejecutores son el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), y la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Estos organismos junto a las comunidades, han logrado ejecutar 2.800 proyectos con un enfoque de trabajo participativo e intersectorial y una inversión de algo más de 10.000 millones de pesos (19.135.850 dólares). Con el apoyo de Orígenes, las comunidades han desarrollado proyectos agropecuarios y no agropecuarios. Su trabajo con las comunidades, en torno a la definición de planes territoriales de desarrollo, ha significado un aporte de importancia en la creación de capacidades necesarias para que las comunidades sean parte activa de sus procesos de desarrollo, condición básica para la sostenibilidad de las iniciativas apoyadas.

Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI

154. En el ámbito del desarrollo, la acción de CONADI, complementa su trabajo con el Programa Orígenes, por medio del Fondo de Desarrollo Indígena; a través de éste, se han invertido más de 8.600 millones de pesos (16.460.275 dólares) durante el período 2000-2004, en estudios de preinversión, acciones de fomento a la economía indígena, apoyo a la gestión social, e iniciativas para el desarrollo de capacidades y mecanismos de participación. En el período señalado se han beneficiado a más de 150.000 personas indígenas.

Programas del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, la Corporación Nacional Forestal, el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) y la Comisión Nacional de Riego, dependientes del Ministerio de Agricultura

155. Desde 2000 -a través de los servicios señalados- el Ministerio de Agricultura, ha ejecutado un Plan de apoyo productivo de los pueblos originarios, con una inversión total de algo más de 63.290 millones de pesos (121.136.141 dólares), para el período 2000-2004, según se desglosa a continuación:

- a) A través del INDAP: ha invertido anualmente un promedio de 9.600 millones de pesos (18.374.260 dólares), lo que da una inversión superior a los 52.000 millones de pesos (99.527.245 dólares) para el período 2000-2004, representando más de la mitad del total de la inversión pública para desarrollo productivo en este período. Su inversión ha sido canalizada preferentemente mediante el Programa Prodesal que atiende a los productores más pobres, en asistencia técnica.
- b) A través de la CNR: creó un concurso especial para pueblos indígenas que, desde el año 2000, ha financiado 100 proyectos en beneficio de 1.770 productores indígenas, logrando una superficie de 2.352 ha regadas. Dentro de éstas, 1.490 tienen hoy riego

tecnificado. Para estos concursos especiales de riego, la CNR ha invertido cerca de 1.800 millones de pesos (3.445.173 dólares) en el período 2000-2004.

- c) A través del SAG: destaca la recuperación de suelos degradados con el fin de mejorar la calidad de los recursos productivos de las comunidades indígenas con una inversión entre 2002 y 2004, mayor a los 1.200 millones de pesos (2.296.782 dólares).
- d) A través de la CONAF: ha incrementado la inversión en programas de forestación, manejo de bosques y protección de áreas silvestres protegidas, con una inversión dirigida a la población indígena de 6.000 millones de pesos (11.483.912 dólares) para el período 2000-2004. El compromiso institucional de CONAF, se expresa también en el enfoque de gestión participativa adoptado en el Sistema Nacional de áreas silvestres protegidas por el Estado, que considera a los pueblos indígenas como socios estratégicos para la conservación del patrimonio natural; esto permite a las comunidades indígenas hacer uso de las áreas silvestres protegidas e incluso participar en su administración. Se destaca la labor desarrollada en la Reserva Nacional Los Flamencos, en la Región II; en ella se está aplicando un modelo de gestión ecológico turístico a través de un contrato de asociación con las comunidades indígenas atacameñas. Durante el año 2004, se obtuvieron 212 millones de pesos (4.057.649 dólares) en utilidades por concepto de gestión turística, de los cuales el 30% fueron reinvertidos en proyectos comunitarios, mientras que el 70% restante fue invertido en operación del proyecto y en actividades de conservación.

Adecuación del Estado a la diversidad cultural

156. La política de nuevo trato hace un llamado a la adecuación de los programas públicos de acceso universal en la perspectiva de resolver en forma eficiente las necesidades y requerimientos de los pueblos indígenas. La pertinencia cultural de las políticas y programas gubernamentales puede entenderse como el explícito reconocimiento y valorización del carácter multicultural de la sociedad chilena, así como la adecuación de los instrumentos de atención a las particularidades y demandas específicas de los pueblos indígenas. Ello para evitar que -por acción u omisión- la acción del Estado provoque procesos de deterioro de las identidades culturales indígenas.

157. Los proyectos o programas destinados a beneficiar a los ciudadanos en general, sin distinción alguna, deben proteger el patrimonio cultural de los pueblos indígenas que puedan verse involucrados. Los esfuerzos en este sentido deben partir del conocimiento, comprensión y valoración de las culturas particulares y el establecimiento de mecanismos eficaces de información, consulta y participación de las comunidades indígenas y sus organizaciones, al menos en los momentos críticos de su ciclo de diseño y gestión.

158. Para lograr los efectos señalados, existe una coordinación con más de 30 entidades públicas asociadas a 12 ministerios. Algunos ya cuentan con planes de acción sistemáticos hacia los pueblos indígenas como es el caso del Programa de educación intercultural bilingüe del Ministerio de Educación, del Programa salud y pueblos indígenas del Ministerio de Salud y del Plan de Acción del Ministerio de Bienes Nacionales.

159. De forma complementaria, se instalaron las Mesas Regionales Indígenas, en las regiones con mayor presencia de población indígena. Su creación tuvo por propósito revisar y mejorar la pertinencia de los programas públicos de acceso universal.

160. En materia de la adecuación del Estado a la diversidad cultural se destacan las siguientes medidas.

Capacitación de funcionarios públicos para disminuir la brecha cultural

161. El programa Orígenes desplegó un programa de capacitación dirigido a directivos y funcionarios de los diversos ministerios y servicios para facilitar la comprensión de las particularidades de los pueblos indígenas. Entre 2004 y 2005 se realizó el "Diplomado sobre pertinencia cultural en la atención", para 500 funcionarios del sector público de la zona norte y sur, de los cuales el 10% pertenece a cargos directivos.

Política pública indígena urbana

162. La distribución de la población total en el país según el último censo (2002) muestra que el 64,8% de la población reside en zonas urbanas y el 35,2% en zonas rurales. La Encuesta Casen 2006, confirma el mayoritario carácter urbano de la población indígena, que alcanza en dicho año el 69,4%; parte importante corresponde a residencia en la Región Metropolitana, siendo también relevante la residencia indígena permanente en capitales y ciudades intermedias. Por ello, la adecuación del Estado no sólo comprende al sector público que trabaja en comunidades rurales, sino también es un desafío para los programas públicos que operan en el ámbito urbano. Entre los principales lineamientos de la política indígena urbana, destacan las iniciativas que se mencionan a continuación:

- a) En infraestructura urbanocultural indígena en la ciudad, se han construido los siguientes centros: el Centro Ceremonial del Cerro Blanco, el Ayllarewe de Quilicura, el Centro Jardín Botánico en Viña del Mar, el Centro Aymara del Pukara de Chena y la construcción de más de 12 rukas en la Región Metropolitana y Región V. Destaca el Centro Ceremonial de los Pueblos Indígenas Mahuidache de la comuna de El Bosque, en la Región Metropolitana que fue gestionado por la Asociación Indígena Mahuidache y financiado con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional de la Región Metropolitana, con una inversión de 84 millones de pesos (160.744 dólares). Además, se agregan el Centro Artesanal del Cerro Welen, el Hogar Indígena Manuel de Amat, sedes sociales y otros apoyos a las prácticas comunitarias y rescate de la cultura.
- b) El año 2001, se constituyó la Mesa Indígena de la Región Metropolitana que ha convocado la participación de más de 70 organizaciones indígenas de 4 pueblos indígenas y 35 servicios públicos, los cuales han conformado 5 comisiones de trabajo de la Región. La Mesa realizó una evaluación participativa de su accionar proyectando el trabajo a través de una agenda anual. Desde el año 2004 opera la Mesa Indígena de la Región de Valparaíso en la que participan 36 organizaciones y 22 servicios públicos.

Contribución en infraestructura del Ministerio de Obras Públicas

163. Su inversión en mejoramiento y ampliación de caminos y otras obras, en comunas de alta concentración indígena, entre 2000 y 2005, supera los 86.000 millones de pesos (164.602.752 dólares). En obras de mejoramiento específico a comunidades indígenas cabe mencionar las siguientes:

- a) En la Región de la Araucanía desarrolló el Programa de Desarrollo Indígena (PDI), a partir de 2001, recogiendo el trabajo realizado en los diálogos comunales. Su objetivo es mejorar las condiciones de vida y transitabilidad de los caminos que permiten acceder a las diversas comunidades indígenas de la Región, cambiando su estándar de tierra a ripio. El Programa ha permitido beneficiar aproximadamente a 505 comunidades de esta Región, mejorando un total estimado de 950 km de camino, lo que ha significado una inversión estimada sobre los 5.000 millones de pesos (9.569.927 dólares) para el período 2001-2005.
- b) Junto al mejoramiento de la vialidad, que abre vías de comunicación y de mercados especialmente importantes para las comunidades indígenas más alejadas, el Ministerio de Obras Públicas ha dado importantes pasos en la incorporación de mecanismos de participación y pertinencia cultural del accionar público en materia de infraestructura. Entre estos esfuerzos destacan: la labor de la Secretaría de Medio Ambiente y Territorio (SEMATE) que elaboró y publicó, en el año 2004 la "Guía de participación para la zona macro sur, Pueblo Mapuche". Por otro lado, la Dirección de Arquitectura de este ministerio elaboró "Guías de Diseño Arquitectónico Mapuche y Aymará" que se publicaron en 2003, cuyo objetivo es colaborar en la generación de obras públicas pertinentes a las realidades locales, preservando los valores que estructuran las formas de vida de estos pueblos.

Contribución del Ministerio del Trabajo

164. La labor desarrollada por el Ministerio del Trabajo y sus servicios en materia indígena ha tenido directa relación con la capacitación del capital humano de las comunidades. Resalta también de parte de la Subsecretaría de Trabajo, la elaboración de una cartilla de difusión de los derechos laborales traducida al mapudungun.

Sistema de protección social Chile solidario

165. En el párrafo 34 de este informe, se comenta este sistema creado en 2002, en el ámbito de la superación de la pobreza, para apoyar a las 225.000 familias más pobres del país. Se indicó que hasta octubre de 2007 se han incorporado a esta iniciativa más de 25.800 familias indígenas.

Financiamiento sostenido de la política indígena

166. Cabe destacar la prioridad presupuestaria que se sigue otorgando a las iniciativas orientadas hacia las personas pertenecientes a los pueblos indígenas. El proyecto de presupuesto de 2007, ha destinado más de 37.000 millones de pesos (70.817.463 dólares) a la CONADI, para programas que los benefician. Esto significa un aumento de un 21% respecto a 2006 y 29% respecto a 2005, años en los cuales dicho presupuesto había sido de más de 29.000 millones de

pesos (55.505.579 dólares) y más de 26.000 millones de pesos (49.763.622 dólares), respectivamente. Cabe señalar que el presupuesto asignado al Fondo de Aguas y Tierras de CONADI equivale en promedio al 60% del presupuesto total de esta Corporación.

167. Se destaca también el financiamiento del Programa Orígenes, que contempla más de 13.700 millones de pesos (26.221.601 dólares) para iniciar su segunda fase en 2007, habiéndose invertido en su primera fase, ya terminada, casi 11.000 millones de pesos (21.053.840 dólares).

Política gubernamental hacia los inmigrantes

168. La temática migratoria se ha transformado en un fenómeno que ha motivado la creciente atención por parte de las autoridades de Gobierno a partir de 1990. Las acciones gubernamentales que se han desarrollado en relación con esta materia han buscado el mejoramiento de las condiciones de vida de los extranjeros, de forma tal que su estadía en el país resulte beneficiosa tanto para ellos como para la comunidad nacional.

169. Chile mantiene una política de apertura adecuada a los flujos migratorios, cuyo fundamento es el respeto de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, consagrados en la Constitución política y en los tratados internacionales suscritos por Chile. Lo anterior implica la recepción no discriminatoria de las personas extranjeras que deciden residir en el país, en un contexto de respeto a la institucionalidad democrática y particularmente a la normativa migratoria específica.

170. El eje de la gestión gubernamental, es decir la preocupación por los derechos humanos de los trabajadores migrantes, deriva en dos principios de gestión que son: la regularización de las situaciones de residencia; y la igualdad en la aplicación de los derechos laborales para nacionales y extranjeros, estén estos últimos en situación migratoria regular o irregular.

171. En cuanto a regularización migratoria, la política de Gobierno promueve que los ciudadanos extranjeros cuenten con los permisos de residencia necesarios para el desarrollo de actividades, especialmente laborales. Ello es así porque se entiende que situaciones de residencia irregular acarrearán efectos no deseados tanto para los extranjeros como para la comunidad en general. A raíz de esta irregularidad se producen imperfecciones en el mercado laboral que facilitan el incumplimiento de normas laborales e impiden el acceso a los sistemas de seguridad social y de salud a las personas que se encuentran en esta condición. Esto permite que aquellos empleadores que utilizan este tipo de mano de obra obtengan ventajas ilegítimas, ya que pueden contratar a estas personas con remuneraciones más bajas que el salario mínimo o que las que se establecen en las regulaciones de mercado.

172. Siguiendo con el proceso de modernización de la gestión migratoria, que ha sido una constante de los gobiernos democráticos a partir de 1990, la Presidenta Bachelet incorpora referencias explícitas a ella en su Programa de Gobierno. Lo anterior constituye un hito relevante, ya que no obstante los avances producidos en los anteriores tres Gobiernos, ninguno de ellos había establecido compromisos explícitos en su programa en torno a las migraciones.

173. El compromiso expresado en el Programa de Gobierno mencionado, tiene a lo menos cuatro componentes que se mencionan a continuación:

- a) Reconocer los apoyos que miles de chilenos(as) han recibido en el exterior tanto en la actualidad como en épocas pasadas. Desde la lógica de la inmigración, lo anterior es un compromiso para Chile, que deberá mirar este fenómeno y proponer políticas gubernamentales con una óptica de derechos humanos.
- b) Impulsar una nueva legislación de extranjería que incorpore los compromisos internacionales suscritos por Chile.
- c) Relevar la variable migratoria en los procesos de integración regional en los que Chile participa.
- d) Incorporar la temática de la inmigración en el currículo educacional.

174. En cuanto a la estructura legal de la política de migraciones, el Ministerio del Interior, en concordancia con lo establecido en el Programa de Gobierno para el período 2006-2010, ha definido entre sus objetivos estratégicos el liderar el desarrollo de una política nacional de migraciones y refugio. Este objetivo, por la complejidad de los fenómenos migratorios actuales, implica el desarrollo de iniciativas en ámbitos bastante diversos, que comprenden la modernización institucional -legislativa y el tratamiento multilateral de la temática migratoria en los espacios de integración regional. También implica la coordinación interinstitucional para fomentar políticas públicas sectoriales que incorporen a los inmigrantes como usuarios específicos de los servicios que el Estado entrega. Los productos estratégicos en que se descompone el objetivo propuesto son los siguientes:

- a) Análisis de solicitudes de residencia temporal, permanente y refugio;
- b) Promoción de acciones de acogida que incentiven la integración del colectivo migrante;
- c) Promoción de la modernización de la institucionalidad, legislación y gestión migratoria en el país;
- d) Impulso del desarrollo de una agenda regional sobre migraciones.

Estructura legal de la política gubernamental de migraciones

Normativa internacional

175. En el ámbito del sustento legal de una política de migraciones ha sido relevante la ratificación por parte de Chile de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, vigente en el país desde el año 2005. Desde el mismo año, se encuentra vigente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementan la Convención.

Proyectos de ley sobre migraciones

176. Se trabaja en la incorporación, en la agenda legislativa de 2008, de dos anteproyectos de ley referidos a la temática migratoria y a la temática de refugio. En cuanto a la legislación migratoria, el anteproyecto elaborado incorpora principios rectores de la gestión migratoria, relativos al respeto de los derechos humanos, no discriminación, reunificación familiar e igualdad de derechos y obligaciones laborales; modernización de las categorías de residencia, de acuerdo a los estándares internacionales; modernización de los sistemas para la aplicación de sanciones migratorias; adecuación de las causales de rechazo, revocación y expulsión a las nuevas figuras procesales contempladas en el Código Procesal Penal; sistematización de causales de expulsión y establecimiento de responsables de la aplicación de la medida; establecimiento de medidas de control administrativo; sistematización de los recursos disponibles para impugnar las decisiones de la autoridad en materia migratoria.

177. En cuanto a la legislación de refugio, el anteproyecto de ley elaborado contempla: adaptar la legislación interna a los compromisos internacionales asumidos por Chile, especialmente lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo; separar la legislación de refugio de la legislación migratoria; formalizar la existencia una institucionalidad encargada del reconocimiento de la condición de refugiado; establecer de manera taxativa los derechos de los refugiados; establecer las causales cesación y pérdida de la condición de refugiado; establecer causales de rechazo de las solicitudes presentadas y las causales de revocación de los reconocimientos otorgados; ampliar -en el proceso de integración tanto de solicitantes como de personas a las que se otorga el estatus de refugiado- las responsabilidades a un abanico más amplio de agentes estatales, respondiendo de manera más coordinada a las demandas de los refugiados; establecer una comisión de reconocimiento de la condición de refugiado.

Medidas realizadas en relación con los inmigrantes

178. La formalización de objetivos en relación con la materia migratoria, aludida en el párrafo anterior, ha permitido el desarrollo de una serie de iniciativas en diversos ámbitos de la gestión gubernamental, a través de las cuales se ha respondido intersectorialmente a las demandas presentadas por ciudadanos extranjeros.

Iniciativas relacionadas con los requisitos de entrada y permanencia

179. En el marco del Foro Especializado Migratorio de MERCOSUR se ha firmado un acuerdo que genera un procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados partes y asociados de este referente. La finalidad de este acuerdo es incrementar la protección de los menores que se desplazan entre los países de la región, con el fin de evitar el tráfico ilícito de los mismos.

180. En lo relativo a la obtención de permisos de residencia, en Chile opera desde el año 2003 un mecanismo para facilitar la obtención de residencia de ciudadanos argentinos en Chile. Éste permite que personas argentinas obtengan una residencia temporal, por un plazo de hasta dos años, fundamentando su solicitud sólo en su nacionalidad. Esta iniciativa tiene como referente el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile y el Acuerdo sobre

Regularización Migratoria en el territorio de los Estados partes y asociados, y han sido firmados en el marco del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR.

Iniciativas relacionadas con la migración laboral

181. Recientemente Chile ha suscrito, en el marco de la Cumbre Iberoamericana 2007, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, que permitirá a los migrantes laborales residentes en cualquiera de los países firmantes el traspaso de sus fondos provisionales a su país de origen o de residencia en el momento de jubilarse.

Iniciativas relacionadas con la migración irregular

182. En lo relativo a las temáticas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, se han desarrollado las siguientes iniciativas.

183. A partir de noviembre de 2005, se incorporó al Código del Trabajo una norma que concede acción pública en caso de infracciones a las normas relativas al trabajo de menores⁴⁸. Ella faculta a cualquier persona para denunciar ante la Inspección del Trabajo las infracciones relativas al trabajo infantil de que tuvieren conocimiento.

184. Después de ser aprobado por la Cámara de Diputados, se encuentra en tramitación en el Senado un proyecto de ley que tipifica el delito de tráfico de niños y personas adultas, y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal⁴⁹. Este proyecto es producto de una fructífera relación de colaboración entre el Congreso Nacional, la sociedad civil y el Gobierno. Establece: la tipificación del delito de tráfico ilícito de migrantes y del delito de trata de personas; la atenuante de la cooperación eficaz; nuevas herramientas para la investigación del delito; la posibilidad de solicitar residencia para víctimas extranjeras de delito; medidas para proteger la identidad de las víctimas de delito; entrega mayores atribuciones al organismo contralor de fronteras para supervisar el movimiento fronterizo tanto de entrada como de salida.

185. Desde mayo de 2005, opera un convenio de apoyo entre las instituciones no gubernamentales Save the Children y la Corporación ONG Raíces, con el Ministerio del Interior, el ministerio público, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y el Servicio Nacional de Menores. Está destinado a concretar el "Programa chilenos desaparecidos" que constituye un registro de personas desaparecidas, con información sistematizada, que ayuda a la pronta solución de los casos denunciados y favorece la reunificación familiar.

186. En el año 2006 se desarrolló un "Mapeo geográfico y social en la República de Chile", cuya finalidad es detectar posibles rutas que pudieran ser utilizadas para la trata de personas. En esta actividad -organizada por Save the Children y la Corporación ONG Raíces- participaron funcionarios de la Policía de Investigaciones de Chile, de Carabineros de Chile y del área migratoria del Ministerio del Interior. Los resultados de este trabajo fueron entregados a las

⁴⁸ Ley N° 20069 de noviembre de 2005.

⁴⁹ *Boletín* N° 3778 de 18 de enero de 2005.

autoridades superiores del Ministerio del Interior como un insumo para definir políticas y acciones destinadas a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.

187. En el mes de noviembre de 2007, con la participación de las mismas instituciones antes mencionadas, más una serie de agentes gubernamentales que se relacionan con la temática migratoria, se desarrolló el "Segundo mapeo geográfico y social en la República de Chile", específicamente en la zona norte del país, en las Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Se trató de un esfuerzo materializado en las Regiones del país en que las temáticas relacionadas con las migraciones y consecuentemente con fenómenos como la trata de personas se han hecho más visibles. La información recopilada en este trabajo, también deberá ser utilizada para mejorar los sistemas de información y los insumos para la definición de las políticas públicas relacionadas con esta materia.

188. En lo relativo a la coordinación entre agencias gubernamentales, existe una iniciativa desarrollada por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Menores, que ha generado un sistema de revisión de todas las solicitudes de residencia que sean presentadas en Chile por niños, niñas y adolescentes no acompañados por sus padres. Este sistema de trabajo significa que todas las solicitudes presentadas por personas en la condición antes descrita, deberán ser objeto de un análisis social, desarrollado por la autoridad de menores de Chile, que se incorporará como fundamento para la aprobación de la solicitud de residencia. Si este informe es negativo, se tomarán las medidas que el ordenamiento jurídico establece en resguardo de la seguridad del menor que eventualmente pueda ser víctima de una situación de trata.

189. Otra iniciativa de coordinación de agencias gubernamentales es la que encabeza el Ministerio de Interior con la Comisión de Trata de Personas, destinada a proponer acciones sectoriales que sirvan para la prevención, represión y sanción del delito de trata de personas en Chile. Una de las principales finalidades de esta instancia es la generación de una estrategia nacional en esta materia.

190. En el marco de los procesos de integración regional, específicamente en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados asociados, se ha suscrito un Plan de Acción para la lucha contra la trata de personas; este es un instrumento de carácter regional que busca recoger en parte, los compromisos de los países suscriptores de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños. Ello, en orden a utilizar las herramientas de la cooperación internacional en la búsqueda de soluciones conjuntas para los problemas que existen en estas materias, en los países miembros y asociados del MERCOSUR; se trata de un instrumento internacional, que no requiere ser incorporado al ordenamiento jurídico de los Estados partes y asociados, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

191. También en el marco del trabajo desarrollado en MERCOSUR, se ha generado un mejoramiento de los sistemas de control migratorio para niños, niñas y adolescentes en los países miembros y asociados. Esta herramienta, implica un doble chequeo de los antecedentes migratorios que permiten la movilidad de los menores por las fronteras de la región, tanto a la salida del país de origen como en el país de destino; así se busca prevenir la ocurrencia de

situaciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que afecte a niños, niñas y adolescentes.

192. Es relevante el inicio de un proceso extraordinario de regularización migratoria que se desarrolla desde el 22 de octubre de 2007, con el fin de hacer frente a la irregularidad migratoria. A través de él, los extranjeros de nacionalidad latinoamericana y del Caribe que se encuentren en el país, en situación irregular, podrán solicitar un permiso de residencia en Chile. El objetivo de esta medida es que estas personas puedan contar con los permisos de residencia necesarios para el desarrollo de actividades, especialmente laborales. Lo anterior se fundamenta en que la residencia irregular, tal como se comentó anteriormente, acarrea efectos no deseados tanto para los extranjeros como para la comunidad en general. Al tomar esta medida, también se han considerado razones de seguridad, es decir que es conveniente para el país que la mayor cantidad de inmigrantes se encuentren debidamente documentados. A diciembre de 2007, han solicitado el beneficio de residencia alrededor de 39.000 ciudadanos extranjeros y se han otorgado alrededor de 37.000 permisos de residencia.

Iniciativas relacionadas con asilo y la protección internacional de refugiados

193. Se suscribió un acuerdo marco de cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que ha permitido llevar a cabo siete misiones para el reasentamiento de refugiados que se encuentran en distintos países. En el contexto del mismo, Chile aceptó una propuesta de reasentamiento de personas de origen palestino que se encuentran refugiados en la frontera del Iraq con Siria, que tendrá como resultado el establecimiento en el país, de aproximadamente cien personas que comenzarán a llegar al país a partir de abril de 2008.

Obligación de las autoridades e instituciones públicas de no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial; formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

194. De acuerdo al párrafo 1 del artículo 2 de la Convención, se pide a los Estados partes que sus autoridades públicas se abstengan de todo acto de discriminación racial. Tal como lo señala el Comité⁵⁰, el cumplimiento de esta obligación depende mucho de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley que ejercen poderes de policía, quienes deben recibir formación intensiva para respetar, proteger y defender los derechos humanos de todas las personas sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico. A continuación se entrega información relativa a la formación de estos funcionarios y a otras medidas llevadas a cabo por las instituciones a que pertenecen para evitar la discriminación.

195. Durante el régimen militar tanto la Policía de Investigaciones (civil) como Carabineros (policía uniformada), pasaron a depender del Ministerio de Defensa; mediante una reforma constitucional de agosto de 2005, se puso fin a esta situación y las policías pasarán a depender del Ministerio del Interior nuevamente al momento de aprobarse una iniciativa legal en este sentido que se tramita en el Congreso Nacional.

⁵⁰ Recomendación general N° XIII, de 1993.

196. En Carabineros, al igual que en la Policía de Investigaciones, un Código de Ética señala los valores que rigen la conducta de sus funcionarios. Reglamentos y un conjunto de instrucciones internas se refieren a la protección de los derechos fundamentales de las personas. En caso de contravención a las normas e instrucciones mencionadas, se originan las responsabilidades correspondientes que pueden derivar en sanciones internas que van desde la amonestación a la salida de estas instituciones, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles que correspondan.

Formación de los funcionarios de la Policía de Investigaciones

197. Entre los fundamentos del Código de Ética de la Policía de Investigaciones está la aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la Asamblea General, y los tratados internacionales de derechos humanos; uno de los artículos de dicho Código de Conducta recoge el principio de no discriminación al señalar que los funcionarios policiales deberán actuar con imparcialidad profesional, sin discriminar entre las personas en razón de su condición social, cultural, económica, creencias religiosas, ideas políticas, cargos o rangos que pudieren tener en la sociedad.

198. Los centros de formación profesional de esta policía son la Escuela de Investigaciones Policiales, la Academia Superior de Estudios Policiales y el Centro de Capacitación Profesional. La primera es la institución matriz encargada de la formación de los oficiales y desde 1995 contempla en su malla curricular la cátedra de "Derechos humanos" con 32 horas semestrales y otras asignaturas afines como la de "Ética policial". Tanto en el Centro de Capacitación, formador del personal de la planta de apoyo general, como en la Academia Superior, centro de generación de los mandos institucionales, el currículo considera las dos cátedras nombradas.

199. Con el fin de hacer efectivo el acceso igualitario a la Policía de Investigaciones y en cumplimiento de las políticas de Gobierno destinadas a los pueblos indígenas, a partir de 2001 se otorga una beca de estudios para pueblos indígenas denominada "Huelén", destinada a alumnos de la etnia mapuche⁵¹.

Formación de los funcionarios de carabineros

200. En términos del ingreso a Carabineros de Chile, los registros de esta policía correspondientes al año 2006, dan cuenta de un universo total de 38.617 integrantes de la planta institucional, que comprende tanto personal uniformado como civil de grados equivalentes. De ellos 2.177 tienen ascendencia correspondiente a etnias originarias, lo que representa un 5,63% del total señalado. En este personal de nombramiento institucional poseen esta ascendencia 161 mujeres y 1.964 hombres, lo que representa un 0,13% para las primeras y un 5,50% para los segundos. En lo que se refiere a personal de nombramiento supremo los registros dan cuenta de 52 personas (5 mujeres y 47 hombres) que poseen esta ascendencia.

⁵¹ Esta beca ha sido entregada a: 1 aspirante varón en 2001; 4 aspirantes varones en 2002; 3 aspirantes damas y 1 aspirante varón en 2003; 2 aspirantes varones en 2004; 1 aspirante dama y 5 aspirantes varones en 2005; y 2 aspirantes varones en 2006. Es decir la beca ha sido entregada a 4 aspirantes damas y 16 aspirantes varones entre 2001 a 2006.

201. En cuanto a los planes y programas impartidos en los planteles docentes de esta policía, ellos incluyen la asignatura de "Derechos humanos", en la Academia de Ciencias Policiales, en la Escuela de Carabineros, en la Escuela de Suboficiales y en los Grupos de Formación de Carabineros, es decir que se hace extensiva a todos los niveles jerárquicos de formación y perfeccionamiento del personal.

202. Más allá de la docencia formal, se realiza una permanente capacitación de estos funcionarios policiales de acuerdo a las características de cada zona del país. A través de cursos, talleres y charlas se refuerza el acercamiento e integración con las etnias originarias en las regiones en que reside la mayor parte de su población. En este sentido, el esfuerzo más significativo se realizó en los años 2004 y 2005 en las Regiones VIII, IX y X, mediante actividades de sensibilización y capacitación del personal institucional, denominadas "Talleres de resolución de conflictos", programados e implementados por Carabineros de Chile con la participación de la CONADI y el Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED), en el marco del Programa Servicio Civil para la Paz, financiado por el Gobierno alemán.

Formación de los funcionarios de gendarmería

203. Gendarmería de Chile es el organismo encargado de la administración penitenciaria y depende del Ministerio de Justicia. Su actividad es la atención y custodia de los detenidos sujetos a prisión preventiva y de los condenados. Está integrada por funcionarios públicos que se rigen por un reglamento de establecimientos penitenciarios⁵², que garantiza los derechos de los reclusos, y un Estatuto Administrativo que establece sanciones por la vulneración de los mismos de parte de los funcionarios de gendarmería. Este reglamento alienta -como sustento de la política penitenciaria- el respeto de los derechos fundamentales de los reclusos, y señala expresamente que la actividad penitenciaria se desarrollará con las garantías y límites establecidos por la Constitución política de la República, los tratados internacionales vigentes, las leyes, los reglamentos y las sentencias judiciales. Los funcionarios que quebranten estos límites incurrirán en responsabilidad de acuerdo con la legislación vigente. La Fiscalía Administrativa de esta institución ha asumido, entre otras actividades, los sumarios más relevantes en los que pueda haber responsabilidad de los funcionarios por actos que atenten contra la correcta ejecución de las funciones institucionales.

204. En gendarmería se han fortalecido las mallas curriculares de los cursos dirigidos a los vigilantes-alumnos y de aspirantes a oficiales impartidas en la Escuela de Gendarmería, con la asignatura de "Derechos humanos" y "Cultura democrática". En éstas se da a conocer a los alumnos los diferentes pactos, convenios y tratados suscritos por nuestro país en relación con la realidad de los establecimientos penitenciarios y se enseña la institucionalidad democrática del país desde la perspectiva de la participación, los derechos y las obligaciones de los ciudadanos.

⁵² Decreto Supremo N° 518 de 1998, modificado por Decreto Supremo N° 1248 de 2006.

B. Artículo 3

1. Aporte internacional de Chile en la condena a la discriminación racial

Conferencia Regional Preparatoria de las Américas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia

205. Los días 5 a 7 de diciembre de 2000, Chile fue sede de esta conferencia previa a la realización de la Conferencia Mundial de Durban. Este evento se realizó en la capital del país, Santiago, y durante su transcurso 35 gobiernos del sur y del norte de América tuvieron la voluntad de mirar al interior de sus sociedades con memoria histórica, capacidad analítica y voluntad política para avanzar hacia una convivencia de mejor calidad, más humana, más igualitaria y más tolerante. Junto a otras autoridades chilenas, concurren al acto inaugural el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores; asistieron además otras autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Planificación. Con ocasión de esta reunión, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Secretaria General de esta conferencia suscribió con el Gobierno de Chile un memorando de intenciones destinado a establecer un marco de cooperación para la puesta en marcha de programas de cooperación técnica con el apoyo de dicha oficina de las Naciones Unidas.

206. Tres hitos importantes de esta conferencia fueron: a) por primera vez en una conferencia internacional se estableció el término "pueblos indígenas" en reemplazo a la denominación de "poblaciones indígenas", la cual no les otorgaba la calidad de entidad con características inherentes de lengua, cultura y tierra entre otras; b) por primera vez en un texto internacional se habló de afrodescendientes; y c) se aprobó que debía establecerse un concepto de discriminación por orientación sexual. Los dos primeros puntos fueron posteriormente confirmados por la Declaración y Programa de Acción de Durban, aunque no así el tercero.

Conferencia ciudadana contra el racismo, la xenofobia, la intolerancia y la discriminación

207. Esta conferencia se celebró los días 3 y 4 de diciembre de 2000, en la capital de Chile, paralelamente a la Conferencia Regional Preparatoria comentada anteriormente. Fue un foro con la participación masiva de organizaciones de la sociedad civil de las Américas. Esta multitudinaria presencia de la sociedad civil demostró la riqueza de la diversidad y lo más trascendente fue avanzar en una valoración colectiva del reconocimiento del "diferente", del "otro".

Presidencia del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y Programa de Acción de Durban

208. Otra demostración del compromiso de Chile con el fortalecimiento de una comunidad internacional sin exclusión y discriminación, fue el haber presidido este Grupo de Trabajo entre los años 2002 y 2007, a raíz de una resolución de la entonces Comisión de Derechos Humanos. El primer mandato de este grupo era el estudio de los planes de acción nacionales para combatir el racismo, para lo cual se contó con la presencia de destacados expertos que presentaron experiencias concretas sobre este particular. El segundo era elaborar normas internacionales complementarias que fortalecieran o actualizaran las ya existentes, para lo cual se conformó un grupo de trabajo con cinco expertos, uno por cada región, con el fin de preparar el estudio de los

estándares complementarios. El cumplimiento de estos mandatos se realizó bajo el principio del consenso, tal como se hizo en Durban en 2001.

Pre Conferencia Santiago + 5

209. El 10, 11 y 12 de agosto de 2005, se realizó este evento en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la capital del país, con la participación mixta de representantes del Gobierno y de la sociedad civil. Participaron delegaciones de 11 Estados de las Américas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay). En el caso de los Estados Unidos y el Canadá, funcionarios de las respectivas embajadas participaron en calidad de observadores aduciendo que no eran expertos en la temática de racismo y discriminación racial. Asimismo, asistieron organizaciones no gubernamentales de toda la región, principalmente aquellas relacionadas con el ámbito indígena, mujer y migrantes, entre otras. En la sesión inaugural intervino el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, reivindicando el derecho a vivir en un mundo más inclusivo y tolerante como uno de los grandes desafíos de esta época de globalización. Durante la conferencia se trabajó en cinco comisiones de trabajo: pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes, mujeres, y discriminación e intolerancia, las cuales sesionaron en un clima de colaboración y presentaron sus conclusiones al plenario del último día.

210. Los objetivos generales propuestos en esta conferencia apuntaron al seguimiento de la Declaración Política y Plan de Acción aprobados en la Conferencia Preparatoria de las Américas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia que se realizó en Chile en 2000.

211. Los objetivos específicos fueron los siguientes: favorecer la creación y fortalecimiento de instancias gubernamentales de la región que impulsen políticas de equidad racial; evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos suscritos por los gobiernos en diciembre de 2000 en Chile y proyectar políticas nacionales y regionales, así como medidas contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; potenciar los niveles organizativos y las dinámicas de afirmación de identidad de movimientos y entidades representativas en especial, de los pueblos indígenas, afrodescendientes y migrantes; impulsar la agenda en el combate contra el racismo y demás formas conexas de intolerancia de las organizaciones de derechos humanos de la región y organismos de la sociedad civil que promueven el respeto a la diversidad; y por último preparar los contenidos programáticos de la Conferencia Regional de las Américas sobre los Avances y Desafíos en el Programa de Acción, que posteriormente se realizó en el Brasil en julio de 2006.

Participación de Chile en el panel internacional "Acciones afirmativas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio"

212. Esta reunión se desarrolló en Brasilia los días 28 y 29 de junio de 2005, como actividad que antecede a la Primera Conferencia Nacional de Promoción de la Igualdad Racial. El objetivo del panel fue reflexionar en torno a las políticas de acciones afirmativas en el contexto de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, aprobados por la Asamblea General.

Participación de Chile en el Grupo de Trabajo contra la Discriminación del MERCOSUR y Estados asociados

213. Como Estado asociado de este referente regional, Chile participa activamente en este Grupo de Trabajo, con ocasión de la realización de las cuatro reuniones anuales del Mecanismo de Reunión de las Altas Autoridades en Derechos Humanos y de Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH).

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

214. Chile sumó su voto a la adopción de esta Declaración, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2007. En la ocasión se hizo una explicación de voto en el sentido de reconocer: el valioso aporte de los pueblos indígenas en la construcción y desarrollo de las sociedades; el significado de esta Declaración en la construcción de una sociedad más inclusiva y tolerante; y que esta Declaración servirá para fortalecer los esfuerzos nacionales que se llevan a cabo en este ámbito, a través del diálogo, de la observancia de los compromisos internacionales, del respeto de las particularidades del país y muy especialmente de su institucionalidad.

C. Artículo 4

215. La Constitución asegura a todas las personas la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades. Al respecto la legislación sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo⁵³ sanciona con multa a quienes por cualquier medio de comunicación social, realicen publicaciones o transmisiones destinadas a promover odio u hostilidad respecto de personas o colectividades en razón de su raza, sexo, religión o nacionalidad. En caso de reincidencia, se podrá elevar la multa hasta 200 UTM (13.100 dólares)⁵⁴.

D. Artículo 5

1. El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia

216. La igualdad ante la ley, consagrada en normas constitucionales⁵⁵, así como el conjunto de garantías relativas al debido proceso, son aplicadas a todas las personas que habitan en el país sin distinción. Corresponde a los tribunales de justicia el conocimiento de todos los asuntos judiciales que se promuevan dentro del territorio de la República, cualquiera que sea su naturaleza o la calidad de las personas que en ellos intervengan, sin perjuicio de las excepciones que establezcan la Constitución y las leyes. Para hacer efectivos estos derechos en la práctica,

⁵³ Ley N° 19733 de 2001.

⁵⁴ Según Unidad Tributaria Mensual (UTM) a diciembre de 2007 = 34.222 pesos.

⁵⁵ Art. 19, Nos. 2 y 3.

sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, se han ido tomando un conjunto de medidas que se señalan a continuación.

Medidas adoptadas por Gendarmería de Chile

217. Tal como se indicó anteriormente, Gendarmería, dependiente del Ministerio de Justicia, es el organismo encargado de la administración de los establecimientos penitenciarios, y sus integrantes se rigen por un reglamento de establecimientos penitenciarios, que considera los principios de la Convención al indicar que sus normas "... deben ser aplicadas imparcialmente no pudiendo existir diferencias de trato fundadas en el nacimiento, raza, opinión política, creencia religiosa, condición social o cualesquiera otras circunstancias. La administración penitenciaria procurará la realización efectiva de los derechos humanos compatibles con la condición del interno...". Toda persona independientemente de su nacionalidad o etnia recibe igual trato de acuerdo a las normas de este reglamento; igualmente accede a los beneficios penitenciarios, a las disposiciones legales relativas a las rebajas de condenas, y a la información de sus derechos y deberes. Estos presupuestos concuerdan con la Ley orgánica de este servicio que declara incompatible el régimen penitenciario con todo privilegio o discriminación arbitraria, salvo las diferencias exigidas por políticas de segmentación encaminadas a la readaptación social y a salvaguardar la seguridad del procesado, del condenado, y de la sociedad.

218. En enero de 2004, se emitieron las "Bases para una política institucional de tolerancia y no discriminación en el Sistema penitenciario chileno", en el contexto del Plan de Reorganización Institucional de Gendarmería. Se han ido coordinando procedimientos en relación a las personas de nacionalidad extranjera reclusas en los establecimientos penitenciarios, sea en calidad de detenidos, imputados, procesados o condenados, con el fin de reforzar sus redes de apoyo, pues este es uno de los principales problemas que afecta a la población penal extranjera, en especial a los internos condenados. Desde 2004, se comenzó a establecer contacto con los consulados, para que ellos velen por los derechos de sus connacionales.

219. También se han realizado un conjunto de actividades de capacitación sobre cultura de pueblos originarios para los funcionarios de Gendarmería, las cuales se señalan a continuación:

- a) En junio de 2003, se realizó un seminario internacional organizado por la CEPAL, con participación de 21 funcionarios de trato directo y profesionales de Gendarmería, sobre el tema "Pueblos indígenas en el contexto internacional, derechos humanos y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materias indígenas".
- b) En julio de 2003, se realizó el seminario "Los pueblos originarios" con las tres culturas más representativas (aymará, rapa nui y mapuche) en la Región Metropolitana de Santiago, el cual estuvo dirigido a 80 funcionarios de trato directo y profesionales.
- c) En 2004, se aprobó un proyecto educativo para la recuperación de la cultura mapuche en el cual se inscribieron 33 funcionarios, de los cuales un 60% pertenecía a esta cultura y un 40% tenía sólo un apellido de este pueblo originario.

- d) Durante 2004, en el contexto del proyecto "Intérpretes Culturales", fueron seleccionados siete funcionarios descendientes del pueblo mapuche a quienes se entregó un certificado como intérpretes culturales, con el fin de que -a través de charlas y video- capacitaran a 60 funcionarios y 60 internos, de 2 centros de detención y 1 de rehabilitación⁵⁶; las personas capacitadas además de vivir un proceso de recuperación de su identidad, servirán de facilitadores entre la administración y los condenados pertenecientes a pueblos originarios.
- e) En 2005 se desarrolló en la IX Región una jornada de capacitación a funcionarios de trato directo y profesionales en materia de pueblos originarios, denominada "Justicia, género y pueblos originarios". Entre 2003 y 2006, las capacitaciones se enmarcaron en el Programa de Nacional de Capacitación de Gendarmería a través del cual se tuvo acceso a financiamiento y se estableció un espectro de participación más amplio y heterogéneo que abarca todas las regiones del país; en 2003 y 2004, las capacitaciones se asumieron desde el nivel nacional; en 2005 se estableció un programa en conjunto con los niveles regionales, lo que permitió en 2006 desarrollar programas de capacitación conjunta entre el nivel regional y nacional.

Medidas adoptadas por el Servicio Médico Legal

220. Este organismo, dependiente del Ministerio de Justicia, otorga un servicio calificado en materias medicolegales y forenses, a los órganos de la administración de justicia, a través de pericias; asimismo desarrolla investigación científica, docencia y extensión en materias propias de su competencia. Con el objeto de responder oportunamente a los requerimientos de la reforma procesal penal, modernizando la gestión institucional, disminuyendo los tiempos de atención a las personas, así como la entrega de los informes periciales tanatológicos, psiquiátricos, clínicos y de laboratorio, está en marcha en este organismo un Plan de Igualdad de Oportunidades. En este contexto se han emitido folletos informativos en lengua aymará para las ciudades de Arica e Iquique, en la Región I y en mapudungun en las Regiones VIII y IX. Así también se ha empezado a actualizar la señalética de las sedes del Servicio Médico Legal, en las lenguas de los pueblos originarios; actualmente está siendo aplicada en la sede de Temuco, capital de la Región IX, que cuenta con un alto porcentaje de población usuaria mapuche.

221. Otra meta asociada a este Plan de Igualdad de Oportunidades tiene relación con la capacitación de funcionarios encargados de la atención de usuarios. En este marco, la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias junto con el Área de Capacitación del Departamento de Recursos Humanos del Servicio Médico Legal, realizó durante 2006, un curso de lenguaje de señas a los funcionarios que atienden al público en dependencias de este servicio. También se realizaron capacitaciones internas a dichos destinatarios respecto a cómo acoger las solicitudes del público sin discriminación y en forma igualitaria.

⁵⁶ Centro de Detención Preventiva de Santiago Sur y de Puente Alto; y Centro de Rehabilitación Abierto Manuel Rodríguez.

Medidas adoptadas por el Servicio de registro civil e identificación

222. Con el fin de fomentar la equidad y facilitar la integración de la población indígena en coherencia con la Ley indígena y la política de nuevo trato, este servicio está poniendo a disposición de los usuarios de etnias indígenas, señalética y cartillas informativas en lenguas originarias, relativas a los productos que ofrece y a las funciones que realiza, en las principales oficinas que tiene a lo largo del país. También está celebrando matrimonios con traductor en lengua originaria. Los beneficiarios directos de estas medidas son 600.000 integrantes de la etnia mapuche, 50.000 de la etnia aymará y 5.000 de la etnia rapa nui.

Medidas adoptadas por las Corporaciones de Asistencia Judicial

223. Las Corporaciones de Asistencia Judicial, están encargadas de prestar defensa judicial gratuita en situaciones que aún se rigen por el antiguo Código de Procedimiento Penal. Las pertenecientes a las comunas de Puente Alto, Maipú, La Florida y La Pintana, de la Región Metropolitana, han realizado actividades de promoción de derechos a favor de sus usuarios, parte de ellos pertenecientes a etnias indígenas. En la zona norte del país, se ha trabajado en la mantención de un convenio suscrito con la municipalidad de Ollagüe, para acercar la justicia a la población de la comuna, la que en su mayoría pertenece a la etnia quechua (62,8% de los habitantes). La Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso ha estado realizando gestiones respecto al Consultorio de Isla de Pascua, lugar de residencia de la población rapa nui. Además está vigente, con la CONADI, un convenio de cooperación institucional con miras a desarrollar acciones que mejoren las oportunidades de acceso a la justicia de los indígenas y sus comunidades.

Publicación del libro *Reforma Procesal Penal: una visión de los derechos indígenas*

224. Esta publicación -que estuvo a cargo del programa Orígenes en conjunto con la Subsecretaría de Justicia y la Agencia de Cooperación Alemana- es un instrumento de trabajo y aprendizaje para profesionales del área jurídica, estudiantes y demás personas interesadas en el tema. Es un compendio de los procesos históricos y jurídicos que generan la institucionalidad indígena de Chile, Bolivia, México y Guatemala, con un análisis específico respecto de los sistemas procesales penales y su aplicación a las personas indígenas.

2. El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución

225. Chile contiene en su Constitución el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual y otras disposiciones que prohíben la arbitrariedad, el uso de la violencia y los atentados en contra de la integridad personal⁵⁷. En cuanto a la protección que el Estado debe a las personas, el texto constitucional remarca la posibilidad de toda persona lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, sus organismos o municipalidades, a reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al

⁵⁷ Art. 19, N° 7 de la Constitución.

funcionario que hubiere causado el daño⁵⁸. Por su lado el Código Penal sanciona todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución⁵⁹. En los párrafos 183 y ss. de este informe se entregan antecedentes sobre la formación en derechos humanos de los funcionarios policiales.

Labor de la Defensoría Penal Mapuche

226. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley indígena, la Defensoría Penal Pública existente en el país, estableció entre los estándares básicos para el ejercicio de la defensa penal pública, aquellos que guardan relación con la defensa y dignidad de la condición de indígena. Esto permite que si el imputado tiene tal condición, sea defendido por un defensor penal público especializado en asuntos indígenas o directamente por la Defensoría Penal Mapuche, es decir se otorga una atención especializada a personas indígenas.

227. En julio de 2001, en la ciudad de Temuco en la Región IX del país, se creó la Defensoría Penal Mapuche, que es como las otras oficinas locales de la Defensoría a lo largo del país, con la especificidad que cubre la atención regional de las personas mapuche. Trabajan en esta oficina dos abogados defensores penales públicos, un facilitador intercultural y una secretaria asistente. Su objetivo es otorgar asistencia juridicopenal a imputados de la etnia mapuche, de toda la Región IX, considerando su cultura, idioma y distribución geográfica.

228. La Defensoría Mapuche atiende los siguientes casos:

- a) Casos relacionados con el conflicto mapuche, es decir todos aquellos que se deriven de hechos ilícitos que tengan lugar con ocasión de reivindicaciones mapuches en general, de reivindicaciones territoriales, de reivindicaciones con empresas forestales, de reivindicaciones culturales por terrenos ancestrales.
- b) Casos acaecidos dentro de la comunidad mapuche en los cuales la víctima y el imputado son mapuches en las siguientes situaciones: cuando atendida la naturaleza de la imputación se destaquen cuestiones culturales relevantes para la resolución del caso; cuando afecten a autoridades tradicionales o a dirigentes de organizaciones indígenas; cuando deriven de conflictos entre comuneros, fundamentalmente cuando estén asociados a problemas de tenencia o posesión de tierras, y también, cuando se produzcan por desacuerdo frente a beneficios otorgados por organismos del Estado; y cuando deriven de manifestaciones relacionadas con reivindicaciones culturales.
- c) Casos en los cuales el imputado o su familia son mapuche hablantes. Lo más probable es que los casos que se ajusten a este ítem también se ajusten al ítem anterior, por lo que es más bien complementario. Se justifica por la comunicación que hay que establecer con el imputado, además porque es la familia la que debe proporcionar los antecedentes útiles para la defensa.

⁵⁸ Artículo 38 de la Constitución.

⁵⁹ Arts. 390 a 411, y art. 494, N° 5.

- d) Casos en los cuales las personas residen en una comunidad indígena y su idioma materno sea el mapudungun, siempre y cuando sean causas de cierta relevancia o complejidad.

229. Se presumirá que tienen las características referidas en los puntos anteriores, los siguientes delitos: a) hurto de maderas; b) tala ilegal de bosques; c) usurpación de tierras; d) usurpación de aguas; e) incendio común y terrorista; f) amenazas comunes y terroristas; g) lesiones; h) exacción ilegal; i) desórdenes públicos-falta⁶⁰; j) desórdenes públicos-delito⁶¹; k) atentados contra la autoridad; l) secuestro; m) daños-falta⁶²; n) daños-delito⁶³; o) infracción a la Ley de seguridad del Estado.

230. Por su parte se presume que no tienen el carácter descrito en los puntos anteriores los siguientes delitos: a) robo con violencia; b) robo en lugar habitado o destinado a la habitación; c) robo por sorpresa; d) robo en lugar no habitado; e) estafas en sus diversas especies; f) delitos cometidos por funcionarios públicos. Ver en el anexo los cuadros 4 a 8, con información estadística sobre causas atendidas en la Defensoría Penal Mapuche.

Labor de los facilitadores interculturales en lo penal

231. En materia de defensa jurídica, se han contratado tres facilitadores culturales, los cuales realizan principalmente la función de traductores, en las regiones de Tarapacá, Maule y Bío Bío.

3. Derechos políticos

232. Pueden inscribirse en los registros electorales con el fin de ejercer el derecho a sufragio, los extranjeros que tengan 18 años de edad al momento de votar, y que estén avecindados en Chile por más de cinco años. La lista de prohibiciones para inscribirse y votar, así como la suspensión del derecho a sufragio no contempla ninguna situación que implique discriminación racial ni de otra índole.

233. Ha venido creciendo el reconocimiento de la dirigencia indígena, que ha alcanzado más espacios de representación política. Dicha representatividad se ve reflejada en las últimas elecciones municipales, en las que resultaron electos 16 alcaldes, lo que representa cerca del 5% del total de alcaldes elegidos en el país; y 136 concejales indígenas, lo que representa un 6,38% del total de concejales del país.

234. En agosto de 2005, en la ciudad de Concepción, se realizó el "Primer Encuentro de Alcaldes y Concejales Indígenas", organizado por la CONADI. Esta instancia permitió que las autoridades indígenas electas pudieran interiorizarse de la importancia de la reforma de

⁶⁰ Art. 494, N° 2 del Código Penal.

⁶¹ Artículo 269 del Código Penal.

⁶² Art. 495, N° 21 del Código Penal.

⁶³ Artículos 484 a 486 del Código Penal.

reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y del Convenio N° 169 de la OIT, así como también de otros temas de interés propios de la gestión municipal.

4. Otros derechos civiles

235. Con la garantía constitucional de la libertad personal, de la cual gozan todos quienes habitan en el país, se relaciona el derecho de toda persona a circular libremente por el territorio nacional, salvo que se encuentre privada por alguna medida específica de carácter judicial, como por ejemplo, que se le haya aplicado una medida cautelar en un proceso penal que le impida acercarse a territorios determinados. El derecho a elegir la residencia también está garantizado constitucionalmente, así como el de ingresar, salir y regresar al país a condición que se guarden las condiciones establecidas en la ley. La Carta Fundamental establece cómo se adquiere y pierde la nacionalidad chilena; los criterios y condiciones para ello no indican ningún principio de discriminación racial.

236. En lo que se refiere al matrimonio, su definición en el Código Civil no contempla discriminación racial alguna, sólo hace alusión a la diversidad de sexo entre hombre y mujer, los deberes y obligaciones del matrimonio y su finalidad. Esta institución posee la naturaleza jurídica de contrato y está regulado en el Código señalado y en la Ley de matrimonio civil. En esta última⁶⁴ se contempla expresamente la posibilidad que los contrayentes pertenezcan a una etnia indígena; de acuerdo lo indica el artículo 2 de la Ley indígena, la información, la manifestación y la celebración de éste pueden hacerse en lengua materna.

237. Respecto al derecho de propiedad consagrado en la Constitución, en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales, el único límite establecido en relación a su uso, goce y disposición, se refiere a las obligaciones derivadas de su función social, por lo tanto no se plantea ningún tipo de discriminación racial en este aspecto.

5. Derechos económicos, sociales y culturales

El derecho al trabajo

238. En los párrafos 35 a 37 de este informe, se señalan los datos estadísticos relativos a la tasa de ocupación y salario de la población indígena. Los datos estadísticos relativos a la actividad laboral de los inmigrantes se indican en los párrafos 62 a 65 de este informe.

Marco legal de la no discriminación laboral

239. La Constitución Política prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos⁶⁵. El derecho a la no discriminación laboral está desarrollado con mayor amplitud en el Código del Trabajo que considera contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación. Estos últimos son definidos como aquellas distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil,

⁶⁴ Art. 13.

⁶⁵ Art. 19, N° 16.

sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. En cuanto a las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas discriminación⁶⁶.

240. Los motivos discriminatorios indicados por la norma laboral no constituyen una enumeración taxativa y no se agotan en una formulación cerrada que impida calificar como discriminatorias otras desigualdades de trato que no obedezcan necesariamente a la enumeración legal, o que su encuadre en esta última sea dificultoso o dudoso. Esta conclusión se desprende de la norma constitucional según la cual se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal⁶⁷, lo cual abre, en función de su preeminencia jerárquica en el sistema de fuentes, la posibilidad de incluir otras diferencias de trato no previstas en la norma laboral. La norma constitucional establece cuál ha de ser la única motivación legítima para establecer diferenciaciones de trato en el ámbito laboral, calificando las restantes como discriminatorias, configurando de esta manera un modelo antidiscriminatorio abierto.

241. De no entenderlo así, se debería concluir, por ejemplo, que la discriminación por preferencia u opción sexual (minorías sexuales), o por apariencia física, no serían conductas discriminatorias y por tanto reprochables jurídicamente, cuestión que evidentemente no resiste análisis alguno. A igual conclusión se llega respecto de la discriminación por embarazo de la madre trabajadora o por ser el trabajador o trabajadora portador del virus VIH o por discapacidad, antes que se prohibiera expresamente su utilización como motivo de diferenciación.

242. Esta formulación abierta y ligada a la capacidad o idoneidad personal del trabajador permite encuadrar como discriminatorias cierto tipo de conductas de control empresarial de común ocurrencia, tales como los test de drogas o alcohol. De esta manera, nuestro sistema jurídico configura un tratamiento del derecho a la no discriminación en consonancia con las normas internacionales que se ha comprometido a cumplir, en particular con lo prevenido en el Convenio N° 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 1958, y en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998, que considera el derecho a la no discriminación como un derecho fundamental.

243. Por su lado, el Código del Trabajo establece que el ejercicio de las facultades que la ley reconoce al empleador, tiene como límite las garantías constitucionales de los trabajadores⁶⁸. La Dirección del Trabajo, al pronunciarse sobre esta norma, ha reconocido "la función limitadora de los derechos fundamentales respecto de los poderes empresariales... esta norma está llamada a constituirse en la idea matriz o componente estructural básico del contenido material de nuestro sistema normativo laboral... Los derechos fundamentales necesariamente se alzan como límites infranqueables de los poderes empresariales, existe pues, un principio de interpretación de la

⁶⁶ Art. 2, incisos 3, 4 y 5 del Código del Trabajo.

⁶⁷ Art. 19, N° 16, inciso 3 de la Constitución.

⁶⁸ Art. 5, inciso 1 del Código del Trabajo.

legislación común, conforme al texto constitucional, de manera que toda la interpretación de las normas, cualquiera sea su rango y su objeto, debe ajustarse a la concepción del trabajador como un sujeto titular de derechos constitucionalmente protegidos⁶⁹.

244. Adicionalmente, la no discriminación se presenta como requisito de cualquier medida de control, lo cual ya no sólo tiene reconocimiento jurisprudencial sino legal, al establecer el Código del Trabajo que toda medida de control hacia el trabajador debe aplicarse de manera general, garantizándose la impersonalidad de la medida para respetar su dignidad⁷⁰. Cabe señalar que, en otros casos, tal como sucede en materia de violaciones a la libertad sindical, las conductas discriminatorias configuran en gran medida el tipo infraccional (conductas antisindicales).

Ámbito de aplicación del derecho a la no discriminación laboral

245. El derecho a la no discriminación ejerce su virtualidad protectora en la totalidad de la relación laboral; allí donde se ejerzan los poderes empresariales siempre estará presente esta perspectiva. En efecto, tanto al inicio de la relación laboral o, incluso antes, en los procesos de selección de personal, como durante su desarrollo y en su conclusión, el derecho a la no discriminación emerge como límite a los poderes empresariales. En cuanto al ámbito material en que puede ejercerse el derecho a la no discriminación, éste no sólo se refiere a las conductas ligadas al acceso al empleo (ofertas de trabajo y selección de personal) sino también a aquellas referidas al desarrollo de la relación laboral propiamente tal, es decir, a las condiciones de trabajo y a la causa de término de la misma.

Sanciones administrativas por discriminación laboral

246. Según se ha señalado, no se pueden contratar trabajadores imponiendo a los postulantes requerimientos que claramente exceden los únicos factores que la Constitución chilena considera legítimos, es decir capacidad e idoneidad personal. La práctica habitual de las empresas, que mediante avisos publicados en los diarios vulnera esta normativa, puede ser sancionada por los inspectores del trabajo con una multa de 1 a 10 UTM (65 a 655 dólares)⁷¹.

247. Al respecto, la Dirección del Trabajo lleva las siguientes estadísticas de sanciones por discriminar y condicionar directamente o través de terceros, por medio de prensa, radio, televisión e Internet, la contratación de un trabajador, basado en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional, origen social:

- a) 2004: 32 sanciones;
- b) 2005: 140 sanciones;

⁶⁹ Ordinario N° 2856/162, de 30 de agosto de 2002.

⁷⁰ Inciso final del artículo 154 del Código del Trabajo.

⁷¹ Según Unidad Tributaria Mensual (UTM) a diciembre de 2007 = 34.222 pesos.

- c) 2006: 14 sanciones.

Capacitación de trabajadores indígenas

248. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), a través de sus líneas de acción, (programas sociales, programa de becas individuales de capacitación para población indígena de asentamientos urbanos y Programa especial de capacitación indígena) ha capacitado 11.584 trabajadores indígenas hasta el año 2004, con una inversión estimada de 2.250 millones de pesos (4.306.467 dólares) para el período 2000-2004. En conjunto, todos los programas vinculados al Ministerio del Trabajo, dirigidos a la población indígena, a través de sus servicios y programas, ha significado una inversión de 7.800 millones de pesos (14.929.086 dólares) para el período 2000-2004.

El derecho a la vivienda

Situación en vivienda de la población indígena

249. En el párrafo 40 de este informe se entregan datos estadísticos sobre la situación habitacional de la población indígena. Ver en el anexo los cuadros 9 y 10.

No discriminación en la política pública de vivienda

250. El acceso a la vivienda en Chile se encuentra regulado por los reglamentos que rigen distintos sistemas de subsidio. Estos reglamentos se encuentran aprobados por decretos supremos que son de cumplimiento obligatorio para los servicios públicos y garantizan a las personas su derecho a utilizar las normas y procedimientos regulados, sin excepción. En los mencionados reglamentos no se plantean discriminaciones por nacionalidad, sexo, estado civil, religión o ideología, condición social ni localización. Los extranjeros residentes tienen los mismos beneficios que los nacionales y se otorgan iguales derechos a chilenos residentes en el exterior hayan o no adoptado otra nacionalidad.

251. Las discriminaciones existentes son sólo dos: por edad, ya que para acceder a una vivienda en propiedad se exige ser mayor de edad (18 años); y por tamaño del grupo familiar, ya que en el programa de subsidio focalizado a la población de menores recursos, las familias unipersonales tienen un límite de participación en cada proyecto.

252. En los programas de acceso a la vivienda existen diversas discriminaciones positivas que favorecen a los siguientes grupos vulnerables: discapacitados; adultos mayores; indígenas; hogares monoparentales; víctimas de violaciones a los derechos humanos⁷².

253. Respecto de las etnias indígenas, las medidas especiales son las siguientes: mayor monto de subsidio en las áreas de desarrollo indígenas; reconocimiento de la forma de declararse como perteneciente a una etnia establecida en la Ley indígena; reconocimiento de estado civil tal como se acoge en la Ley indígena; reconocimiento a la disponibilidad del suelo de acuerdo a la Ley

⁷² Se trata de las personas declaradas víctimas por el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión, Política y Tortura de diciembre de 2004.

indígena; atención a las familias unipersonales; desarrollo de proyectos participativos que reconocen la identidad cultural en el diseño y construcción de los mismos.

254. La participación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo indígena, se ha dado esencialmente a través del subsidio habitacional rural. En primer lugar, al modificarse el reglamento del subsidio rural, en 2001, se creó el subsidio especial indígena, que aumentó de 150 a 250 Unidades de Fomento (UF) (5.633 a 9.389 dólares)⁷³, el monto máximo de subsidio, para las familias que lo requieran con el fin de adquirir o construir una vivienda emplazada en alguna de las áreas de desarrollo indígenas del país. En segundo lugar, este Ministerio, entre 2000 y 2004, ha entregado más de 3.000 subsidios a familias indígenas que habitan las áreas de desarrollo indígenas de: Alto Bío Bío y Lleu Lleu, en la Región del Bío Bío; el Lago Budi y Puel Nahuelbuta en la Región de la Araucanía; como así también a familias pertenecientes al Plan de Desarrollo Indígena de la Región de los Lagos, destinando algo más de 10.000 millones de pesos (19.139.854 dólares) para el período señalado; estos subsidios representaron un 7,2% de los subsidios totales entregados en 2004. En tercer lugar, ha existido un esfuerzo particular en el diseño de viviendas con pertinencia cultural, como es el caso, por ejemplo, de los modelos diseños para el Alto Bío Bío, donde las propias familias los escogieron, dentro de tres modelos realizados por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU).

El derecho a la salud

255. En el párrafo 41 de este informe se entregan datos estadísticos sobre la atención en salud de la población indígena.

Política intercultural en salud hacia los pueblos indígenas

256. La preeminencia del enfoque biomédico y sus avances ha llevado a tratar al individuo sin considerar el respeto a su entorno y a su cultura, Chile no es ajeno a esta situación. Las intervenciones médicas se realizan desde una perspectiva que homogeniza a la población y pasa por alto las particularidades de los diferentes pueblos. A esta subordinación se agrega la ausencia de políticas favorables, los procesos de aculturación, la implantación de modelos exógenos de desarrollo y una globalización acelerada de la información.

257. La incorporación de un enfoque intercultural en salud intenta producir un gran cambio cultural en las políticas hacia las personas indígenas. Este cambio pasa por la generación de una nueva forma de entender las relaciones entre mundos culturales distintos, reconociendo su diversidad y promoviendo su acercamiento; implica a la vez reconocer la validez de los conocimientos y prácticas en salud desarrollados por los diferentes pueblos originarios a lo largo de su historia.

258. En esta área se ha impulsado la generación de políticas desde el Estado y sus organismos, reconociendo el derecho a la participación de los pueblos indígenas. Uno de los fundamentos para una política intercultural en salud es el reconocimiento de que ningún sistema médico es capaz de satisfacer, por sí solo, todas las demandas de salud que presenta una población, lo que

⁷³ Según Unidad de Fomento (UF) a diciembre de 2007 = 19.622,66 pesos.

implica dejar de concebir el modelo biomédico como el único deseable y válido. Sin cuestionar los logros del sistema de salud en el país, hay que asumir que existen conceptos de salud-enfermedad diferentes y que hay especialistas tradicionales en el mundo indígena para enfermedades que el sistema de salud oficial nunca sabrá curar, pues no tiene códigos para entender su etiología y por tanto para su rehabilitación, y menos aún para su prevención.

259. A partir de llamados de los organismos internacionales⁷⁴, de los procesos desarrollados en el Servicio de Salud Araucanía (Región IX) por el Programa con Población Mapuche iniciado en 1992, y del mandato de la Ley indígena, comienza a implementarse desde el Ministerio de Salud, a partir de 1996, un Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas, dedicado a la generación de orientaciones técnicas y políticas en salud intercultural a nivel nacional. En sus primeros años este programa cuenta con pequeños recursos económicos. No obstante los equipos técnicos aceptan el desafío y se convierten en pioneros de estos cambios; se inicia un trabajo sistemático con los pueblos originarios que de manera progresiva ha incrementado sus coberturas a nivel nacional. El trabajo desarrollado no ha estado ausente de dificultades, paso a paso se ha logrado construir confianzas con las comunidades indígenas, bajo un marco de respeto y participación. En el camino se han ido venciendo las resistencias y se ha logrado hacer visible lo que antes era invisible, que no todos los chilenos somos iguales, especialmente si son indígenas.

260. El programa tiene por propósito contribuir a mejorar la situación de salud y medio ambiente de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional impulsando el desarrollo de estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades, considerando sus características culturales, lingüísticas y económico sociales y su participación en la definición y solución de los problemas. En la actualidad, el programa opera en las Regiones I, II, III, IV, V, VIII, IX, X, XI, XII y Metropolitana, con la participación de 24 servicios de salud.

Fundamentos legales de la política intercultural en salud

261. En el marco legal de la reforma de salud se ha incorporado la interculturalidad en salud en la Ley de autoridad sanitaria y en el Reglamento Orgánico del Ministerio y Secretarías Regionales Ministeriales de Salud⁷⁵. En base a los resultados de las múltiples experiencias de interculturalidad en el quehacer de los servicios de salud, se ha elaborado la Norma Técnica Administrativa N° 16, que recoge las experiencias implementadas y define las conductas y estrategias posibles de llevar a cabo en materia de salud pública hacia los pueblos indígenas.

⁷⁴ En especial de la resolución V de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS) que pide avanzar desde los Ministerios de Salud en la generación de estrategias nacionales en materia de salud de los pueblos indígenas.

⁷⁵ En su artículo 21, el Reglamento establece que: "es función del Ministerio de Salud formular políticas que permitan incorporar un enfoque de salud intercultural en los programas de salud en aquellas comunas con alta concentración indígena, permitiendo y favoreciendo la colaboración y complementariedad entre la atención de salud que otorga el Sistema y la que provee la medicina indígena, que permita a esas personas obtener resolución integral y oportuna de sus necesidades de salud en su contexto cultural".

Implementación de la política intercultural en salud

262. Los Programas de Salud y Pueblos Indígenas, existentes en las distintas regiones del país, tienen el propósito de cambiar el paradigma existente en nuestro sistema de salud a través de una serie de intervenciones y estrategias destinadas a mejorar la calidad y el acceso a la atención de salud, en lo que se refiere a: mejorar la calidad y el acceso a la atención de salud⁷⁶; mejorar la capacidad de resolver problemas de salud⁷⁷; desarrollar recursos humanos⁷⁸; participación social⁷⁹; e interculturalidad.

263. En lo que se refiere a interculturalidad, se han implementado Programas de Salud y Pueblos Indígenas en 24 servicios de salud del país. En la constitución de las experiencias de salud intercultural han concurrido equipos y funcionarios de salud de todos los niveles del

⁷⁶ Mediante las siguientes medidas: incorporación de facilitadores interculturales; mantención de oficinas de información, señalética y letreros en la lengua local; producción de material educativo apropiado socioculturalmente para la prevención de los problemas de salud más relevantes; realización de operativos de atención en comunas de bajo acceso, mediante el aumento de rondas médicas; mejoramiento de las estructuras y del abastecimiento de postas y estaciones medicorurales en las zonas de más difícil acceso; mantención y supervisión de casas de acogida para familias provenientes de sectores rurales que demandan atención en sectores urbanos; financiamiento de pasajes a usuarios mapuche y familiares para el traslado a centros de mayor complejidad; movilización para traslado de personas mapuche atendidas por machi. (Servicio de Salud Araucanía Norte).

⁷⁷ Mediante las siguientes medidas: aumento de los recursos humanos en los equipos de salud indígena; aumento de los recursos humanos y equipamiento en sectores rurales; cobertura de beneficiarios indígenas en atención de especialidades (oftalmólogo, otorrino y odontólogo); refuerzo de acciones en los planes de salud de lugares de mayor concentración indígena; adquisición de clínicas dentales móviles para atención en comunidades indígenas.

⁷⁸ Mediante las siguientes medidas: sensibilización y capacitación a equipos de salud sobre enfoque intercultural y estrategias de trabajo con población indígena; incorporación de profesionales de las ciencias sociales (antropólogos, asistente social y/o sociólogos) a los equipos de salud; realización de seminarios, talleres y reuniones técnicas con participación de dirigentes indígenas; realización de capacitaciones continuas a funcionarios de la red asistencial en temas como sistemas de salud indígena, cosmovisión, lengua e identidad, complementariedad entre sistemas, gestión intercultural, relaciones interétnicas; realización de capacitaciones y asesorías focalizadas y de mayor profundidad a equipos clínicos altamente motivados.

⁷⁹ Mediante las siguientes medidas: diálogos con comunidades indígenas para la identificación de necesidades y demandas en salud; evaluación e intercambio de experiencias intra y extra regionales con participación de dirigentes y asesores indígenas; ejecución de proyectos locales de promoción de la salud y del cuidado del medio ambiente desarrollados por organizaciones indígenas y equipos de salud; participación de funcionarios de consultorios de salud en celebraciones del calendario indígena y en encuentros deportivos indígenas; contratación de asesores indígenas como parte de los equipos de salud; constitución de mesas de participación a nivel comunal, provincial y regional.

sistema público, así como agentes de salud indígena y representantes de los pueblos originarios. En cada experiencia se conjugan de diferente modo la atención de salud occidental, la medicina indígena, y las redes institucionales y comunitarias existentes en cada territorio.

264. Las experiencias en interculturalidad que presentan un mayor desarrollo son: a) la atención complementaria en la comuna de Putre, con la participación de médicos tradicionales aymara en las rondas médicas (Servicio de Salud de Arica); b) la construcción y habilitación de tres rucas para las machi del territorio, en el centro de salud intercultural Lof Pantano (Servicio de Salud Araucanía Norte); c) el espacio de atención para agentes de salud mapuche, la adecuación del sistema de atención y la capacitación del equipo de trabajo en el centro de salud Boroa Filulawen (Servicio de Salud Araucanía Sur); d) la construcción e implementación del centro de salud intercultural (Servicio de Salud Bío Bío); e) el módulo mapuche en el Hospital Nueva Imperial, con atención de agentes de salud mapuche (Servicio de Salud Araucanía Sur); f) la formación de un equipo de salud intercultural en maternidad, con la participación de cuatro matronas, un médico y la incorporación de partera para la atención del parto (Servicio de Salud Iquique); g) el establecimiento de un sistema de referencia y contrarreferencia a los agentes de medicina validados por las propias comunidades; h) la inclusión, en la ficha clínica de pacientes indígenas hospitalizados, de los diagnósticos e indicaciones dadas por el agente de salud indígena; i) la asistencia de especialistas indígenas a pacientes hospitalizados.

Papel del programa Orígenes en salud

265. El programa Orígenes se ha implementado en nueve servicios de salud, pertenecientes a cinco regiones del país que tienen un mayor porcentaje de población indígena. En el marco de este programa en materia de recuperación y fortalecimiento de la medicina indígena, se han desarrollado asesorías y financiado 374 proyectos presentados por comunidades y organizaciones indígenas y por equipos de salud. Los proyectos están orientados a: mejorar las condiciones de los lugares de atención de salud indígena (postas y estaciones medicorrurales); validar y fortalecer el rol de los especialistas de la medicina indígena; reeducar el *kimun* (conocimiento); capacitar en salud indígena al interior de las comunidades; hacer intercambio de saberes y experiencias entre comunidades; recuperar y fortalecer los ecosistemas; analizar y reflexionar sobre el reconocimiento legal de la medicina indígena y sus implicancias. Así también se ha logrado capacitar a 4.420 funcionarios del sistema de salud.

Acceso de inmigrantes a servicios de salud

266. El Gobierno busca generar acciones de acogida que integren a los inmigrantes, especialmente a aquellos que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad, lo que ha significado centrar la gestión de integración en una primera etapa en mujeres y niños. En salud se encuentran en operación o en proceso de implementación las siguientes iniciativas:

- a) Incorporación de las mujeres inmigrantes embarazadas a los sistemas de salud, a través de la regularización de su situación migratoria, iniciativa que ha permitido el otorgamiento de residencias a partir de 2004, en los siguientes términos: 2004: 13 casos; 2005: 383 casos; 2006: 410 casos; 2007 (enero a agosto): 429 casos.

- b) Regularización de los niños extranjeros menores de 18 años, con el objeto que puedan acceder en igualdad de condiciones con los niños chilenos a los sistemas de salud a nivel nacional, independiente de la situación migratoria de sus padres. En esta tarea trabajan de manera conjunta el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud, quienes ya han firmado un convenio de colaboración que se espera implementar a partir del primer semestre de 2008.
- c) Incorporación como beneficiarios del régimen de prestaciones del Fondo Nacional de Salud (FONASA) a los extranjeros solicitantes de refugio. En esta iniciativa coordinan su trabajo el Ministerio del Interior y FONASA.

Política intercultural en salud hacia los inmigrantes

267. El Ministerio de Salud requiere contar con información y estudios en relación con los inmigrantes que se avecindan en el país, cuyo número ha ido aumentando en forma creciente, para elaborar políticas y acciones específicas en relación con su impacto en las políticas generales de salud y respecto de las prestaciones de salud que se les deben otorgar. A su vez se requiere coordinar todas las acciones que, en este campo, llevan las distintas dependencias internas del Ministerio y otros organismos públicos interesados en la materia. Por las razones expuestas se constituyó un Grupo de Trabajo en Salud y Migración⁸⁰.

268. Los objetivos de esta instancia son: velar por que exista la debida coordinación entre las diversas dependencias internas del Ministerio en lo que se refiere a los inmigrantes; prestar asesoría y proponer cursos de acción relativos a las propuestas o acciones de organismos externos nacionales e internacionales; realizar estudios y proponer normativas en el campo de la interrelación entre la salud y la migración.

269. A partir de este Grupo de Trabajo se ha empezado a desarrollar el proyecto "La salud mental de los inmigrantes residentes en la zona norte de la Región Metropolitana de Santiago de Chile: diagnóstico y estudio de factibilidad global para la implementación de políticas locales en salud mental".

El derecho a la educación

Sistema educativo chileno

270. A partir de 1920, cuando se introdujo la escolaridad obligatoria por cuatro años, para todos los niños y niñas, la cobertura educacional se ha ido extendiendo hasta lograr -mediante una reforma constitucional de 2003- la incorporación de la enseñanza media obligatoria y gratuita, quedando el Estado como responsable de garantizar el acceso a la educación para todos los chilenos hasta los 21 años de edad. Este plan de escolaridad completa, incluye la entrega de una subvención diferenciada pro retención, para los establecimientos educacionales que atienden a los estudiantes más pobres que cursan entre séptimo básico y cuarto medio. Asimismo, contempla el refuerzo de acciones para enfrentar la nivelación de estudios y prevenir la deserción escolar, el embarazo adolescente y el trabajo juvenil. Recientemente en 2007, se incorporó la

⁸⁰ Resolución exenta N° 837, Santiago, 7 de diciembre de 2006.

obligatoriedad para el Estado de garantizar a niños/as el acceso gratuito y financiamiento fiscal al segundo nivel de transición o kínder, anterior a la enseñanza básica.

271. En consecuencia, Chile cuenta con un sistema educativo de 13 años de escolaridad gratuita compuesto por: 1 año de segundo nivel de transición o jardín de infancia, 8 años de enseñanza básica y 4 años de enseñanza media⁸¹. Este sistema está estructurado sobre la base de una educación institucionalizada que se imparte a través de establecimientos educacionales municipalizados, particulares subvencionados y particulares pagados.

Reformas legislativas que han incorporado medidas que garantizan la igualdad y no discriminación en la educación

272. Mediante una reforma a la Ley orgánica constitucional de enseñanza⁸² se introdujo la siguiente modificación: "Los procesos de selección de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile".

273. Cada año se registran en Chile, alrededor de 40.000 casos de madres adolescentes que se ubican en un rango de edades que fluctúa entre los 15 y los 19 años, de acuerdo a cifras entregadas por el Servicio de registro civil. Un tercio de ellas son escolares. El embarazo de una alumna fue utilizado frecuentemente para justificar la negativa a su solicitud de ingreso a un establecimiento educacional, o para expulsarla de aquél en que cursaba sus estudios.

274. Con el propósito de eliminar esta práctica discriminatoria se modificó la Ley orgánica constitucional de enseñanza para establecer que el embarazo y la maternidad, no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel, los cuales deberán, además, otorgar las facilidades académicas del caso⁸³. Posteriormente, esta norma fue perfeccionada cuando se estableció una sanción económica para los establecimientos educacionales que incurrieran en esta conducta discriminatoria y se contempló además la posibilidad de doblar el monto de la sanción en casos de reincidencia⁸⁴.

275. Otra reforma a la Ley orgánica constitucional de enseñanza estableció el deber del Estado de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, en especial la educación parvularia, y promover el estudio y conocimiento de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, fomentar la paz, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística, la práctica del deporte y la protección e incremento del patrimonio cultural de

⁸¹ Ley N° 3694 de 1920, Ley de reforma constitucional N° 19876 de 2003 y Ley de reforma constitucional N° 20162 de 2007.

⁸² Ley N° 19979 de 2004.

⁸³ Ley N° 19688 de 2000.

⁸⁴ Ley N° 19979 de 2004.

la Nación⁸⁵. Esta norma ha permitido la elaboración de un marco legal a través del cual el Ministerio de Educación ha regulado los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios de los distintos niveles de enseñanza. Así, la enseñanza de educación cívica, con énfasis en los principios del estado de derecho y la democracia como régimen político se contempla dentro del sector curricular "Estudio y comprensión de la sociedad" destinado a la educación básica.

276. Los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación media⁸⁶ y de la educación de adultos⁸⁷ contemplan para los sectores curriculares de historia, ciencias sociales, filosofía y psicología, el objetivo de desarrollar en los estudiantes conocimientos y habilidades que les permitan estructurar una comprensión del entorno social y les orienten a actuar crítica y responsablemente en la sociedad, sobre la base de principios de solidaridad, cuidado del medio ambiente, pluralismo, valoración de la democracia y de la identidad nacional. Asimismo se busca que los estudiantes desarrollen una actitud de respeto a la diversidad histórico-cultural de la humanidad, valoren a los seres humanos por su dignidad esencial como personas, entendiendo a la persona humana como sujeto autónomo dotado de capacidades y derechos. En cuanto a la educación parvularia, el nuevo currículo se enmarca en principios y valores recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. De conformidad a estos objetivos se desarrollan los planes y programas propios del Ministerio de Educación para cada año de la enseñanza básica y media y en caso de que un establecimiento educacional opte por tener planes y programas propios deberán estar acordes con estos contenidos.

Proyectos de ley que inciden en la eliminación de prácticas discriminatorias y que se encuentran en etapa de discusión en el Congreso

277. Actualmente se discute en el Congreso de la República, un proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo, denominado Ley de subvención preferencial. Este proyecto persigue mejorar la calidad de la educación de las niñas y niños de familias vulnerables, orientando los mayores recursos donde existan mayores carencias y donde sean más efectivos para compensar la desigualdad. A través de este proyecto el Gobierno asume no sólo la existencia de sectores vulnerables en nuestra sociedad, sino que también reconoce que pretender que todos reciban lo mismo cuando sus necesidades son distintas, es discriminar.

278. También se encuentra actualmente en discusión una ley que tiene por objeto la equiparación de oportunidades de los alumnos con discapacidades, de modo que éstos puedan acceder y progresar en su desarrollo y aprendizaje.

Situación educacional de la población indígena

279. Los datos estadísticos respectivos se señalan en los párrafos 38 y 39 de este informe.

⁸⁵ Ley N° 19771 de 2001 que modificó el artículo 2 de la Ley N° 18962.

⁸⁶ Decreto Supremo N° 220 de 1998.

⁸⁷ Decreto Supremo N° 239 de 2004.

Programas educacionales e interculturalidad

280. La Ley indígena contempla obligaciones específicas para el Estado en materia de educación e interculturalidad. La primera de estas obligaciones impone el deber de coordinación de varios organismos estatales, en áreas de alta densidad indígena, para desarrollar un sistema de educación intercultural bilingüe que prepare a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global. La segunda obligación que impone al Estado en materia educacional, es la de considerar dentro de la Ley de presupuesto del sector público recursos especiales para el Ministerio de Educación destinados a satisfacer un programa de becas indígenas.

Programa de Educación intercultural bilingüe

281. El programa de Educación intercultural bilingüe (PEIB) es una experiencia de inserción reciente en el sistema educativo nacional de parte del Ministerio de Educación. Fue instaurado en 1996, en cumplimiento con lo establecido por la Ley indígena. Su objetivo general es contribuir a mejorar los logros de aprendizaje, a partir del fortalecimiento de la identidad étnica de las niñas y niños de establecimientos de educación básica, ubicados en contextos de diversidad cultural y lingüística. Desde 2000, el Ministerio de Educación, ha aumentado el presupuesto de este programa en un 40%, llegando a destinarle algo más de 400 millones de pesos (765.594 dólares) en 2004. Se trabaja en 365 escuelas adscritas al programa, que están en las Regiones I, II, V, VIII, IX, X, XII y Metropolitana.

282. El PEIB se inició con cinco experiencias piloto desarrolladas en regiones de elevada presencia de población indígena, durante un período de tres a cuatro años. A través de un concurso público fueron seleccionadas cinco universidades regionales que brindaron asesoría técnica a las escuelas seleccionadas. Lo anterior, con dos objetivos: primero, que se identificaran estrategias pertinentes a la diversidad cultural y lingüística de los alumnos; y segundo, que se otorgaran orientaciones generales para el mejoramiento y contextualización de las prácticas pedagógicas de los profesores, los materiales didácticos utilizados por los alumnos y el currículo propuesto a nivel nacional.

283. Los resultados de estas experiencias permitieron que a partir de 2000, una vez concluidas las experiencias piloto, se comenzara a institucionalizar el PEIB como un programa focalizado, toda vez que hasta entonces se encontraba supeditado al Programa de Educación Básica Rural. La institucionalización posibilitó la construcción de una política focal, en expansión paulatina a aquellos establecimientos con características similares a los mencionados. Una vez lograda la institucionalización, el PEIB entró en una nueva fase, comprendida entre los años 2000 a 2004. Durante este período se construyó una propuesta pedagógica que incorporó las lecciones aprendidas.

284. En las escuelas adscritas al PEIB, aunque en forma aún incipiente se enseñan las lenguas indígenas. Para complementar este trabajo se han incorporado a estas escuelas nuevas tecnologías y "asesores culturales", la mayoría hablantes en lenguas indígenas, quienes realizan un trabajo fundamental, al encargarse de atender la sabiduría ancestral en la formación escolar.

Papel del programa Orígenes en el PEIB

285. A finales de 2001, se agregó al Programa Orígenes, un nuevo componente que apunta a reforzar el mayor objetivo del PEIB, es decir la creación de una propuesta pedagógica para el mejoramiento en amplitud y calidad de los aprendizajes correspondientes al currículo nacional de enseñanza general básica, en 162 escuelas focalizadas, donde estudian niños y niñas de los pueblos indígenas aymará, atacameño y mapuche, con una inversión de 3.000 millones de pesos (5.741.960 dólares) en el período 2001-2005.

286. Al respecto se han realizado las siguientes acciones: adecuación del currículo escolar a las particularidades culturales y lingüísticas de cada pueblo focalizado, creándose textos escolares pertinentes de primero a cuarto de enseñanza básica; capacitación y perfeccionamiento de docentes en educación intercultural; creación de bibliotecas y edición de textos con contenido intercultural; implementación de tecnologías de la información y de las comunicaciones (computadores, equipo audiovisual, núcleos de Internet, edición de vídeos y *software*, televisión satelital y adquisición de programas televisivos con contenido cultural); planes de educación intercultural bilingüe en 31 escuelas, con una inversión promedio de 8.621 millones de pesos (16.500.470 dólares).

Papel de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en el PEIB

287. A través de su Fondo de Educación y Cultura, complementa el trabajo realizado por el Ministerio de Educación y el programa Orígenes, en materia de educación intercultural, en una línea de desarrollo orientada a la aplicación de diseño curricular y pedagógico intercultural bilingüe.

Programa beca indígena

288. Respecto a la obligación impuesta al Estado en educación intercultural, la Ley de presupuestos del sector público, considera recursos especiales destinados a satisfacer un programa de becas indígenas. A partir de 1991, se ejecuta en el país el programa "Beca Indígena", a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), mediante una reglamentación y regulación anual. De esta forma se fija la cantidad de becas asignadas por la Ley de presupuestos según el nivel educacional y las principales acciones y responsabilidades de los actores involucrados en su ejecución. Las becas son asignadas para estudiantes indígenas de educación básica, media y superior.

289. El programa de Beca Indígena, paulatinamente ha incrementado su cobertura e inversión. Desde el año 2000 al 2007, ha aumentado su marco presupuestario en cerca de un 155% y su cobertura en algo más del 133%. Ver en anexo el cuadro 11.

Programas educacionales para niños indígenas

290. La Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra cuentan con programas para niños indígenas, que cubren las Regiones I, II, III, VIII, IX, X y XII, con un total de 78 jardines infantiles que atienden a más de 1.500 párvulos, con una inversión acumulada de más de 2.800 millones de pesos (5.359.159 dólares).

291. Durante 2007, se localizaron 30 jardines interculturales en el país. Su construcción se iniciará en 2008 y su valor referencial es de 60 millones de pesos (114.839 dólares) por establecimiento. Ejemplo de esta estrategia es la inauguración de la ampliación para sala cuna del Jardín Étnico Ukika, de la comuna de Puerto Williams que posee currículo intercultural para el mundo Yagan.

Política de desarrollo con identidad en educación y fortalecimiento sociocultural indígena

i) Capacitación para el fortalecimiento de las comunidades indígenas

292. Una preocupación permanente del Gobierno ha sido generar mayor capacidad de negociación y de autogestión en las comunidades indígenas, dando especial importancia a la generación de capacidades en el contexto territorial. En este ámbito, el programa Orígenes ha realizado una inversión de más de 3.800 millones de pesos (7.273.144 dólares), cuya ejecución ha significado más de 780 iniciativas comunitarias y territoriales. Estas últimas permiten a las comunidades planificar en un horizonte del largo plazo para un territorio determinado. Algunos proyectos en este sentido, son: la realización de encuentros en la comuna de San Pedro de Atacama (Región II), por miembros de la localidad de Parinacota (Región I), donde conocieron el trabajo que desarrollan las comunidades de San Pedro en el rubro turístico, con el fin de ejecutar una actividad similar; implementación de un programa de capacitación digital a 2.500 indígenas a través de un sistema móvil de educación, en Galvarino, sur del país, de relevancia para jóvenes y adultos que logran dominar el manejo básico del computador y de la navegación en Internet; éstos se suman a las 2.500 personas aymarás y atacameños tituladas en el norte del país, que constituyen una meta cumplida del programa Orígenes.

ii) Fortalecimiento, recuperación y promoción de las lenguas de los pueblos indígenas

293. En la actualidad sobreviven -en diferentes condiciones- sólo cinco lenguas indígenas en Chile: aymará, quechua, mapuche, rapa nui y kawésqar. De acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2003, hay un interesante incremento de las personas que hablan y/o entienden su lengua de origen en relación a lo declarado en 2000; más de un 35% de la población indígena entiende su lengua originaria (35,7%), y de este porcentaje un 16,8% la habla y entiende. En relación a 2000, se establece un importante incremento de casi 8 puntos porcentuales para la sumatoria de ambas categorías (7,9%).

294. En este ámbito, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, ha invertido durante el período 2000-2004, más de 1.600 millones de pesos (3.062.376 dólares), en zonas de alta densidad indígena, destinados al rescate y desarrollo de las lenguas indígenas a través de su codificación, estandarización y modernización, o bien recuperando las lenguas en proceso de extinción, mediante las siguientes acciones: elaboración de registros sonoros de lenguas indígenas; ediciones de diccionarios y gramáticas; capacitación a monitores comunitarios para la transmisión y enseñanza de la lengua; apoyo a la constitución de comisiones de lenguas indígenas en cada región, cuya función es velar por el desarrollo de una política lingüística de reconocimiento, revitalización y desarrollo de las lenguas; formación de recursos humanos; organización de academias de cultura y lengua; realización en 2005, del primer "Seminario

Nacional de Lenguas Indígenas"; realización en 2006, del programa de Revitalización, Protección y Promoción de las Lenguas Indígenas, con una duración de 60 meses.

Medidas en educación relativas a alumnos/as inmigrantes

295. Según se ha señalado, el Gobierno realiza acciones de acogida que integren a los inmigrantes, especialmente a mujeres y niños que son más vulnerables. En educación se encuentran en operación o en proceso de implementación las siguientes iniciativas:

- a) Regularización de la situación de residencia de todo niño que se encuentre matriculado en un establecimiento educacional reconocido por el Estado, iniciativa que presenta las siguientes cifras: 2004: 147 casos; 2005: 291 casos; 2006: 268 casos; 2007 (enero a agosto): 208 casos.
- b) Acceso a la educación preescolar para niños y niñas inmigrantes y refugiados. En esta actividad coordinan sus acciones la JUNJI y el Ministerio del Interior, quienes ya han firmado un convenio de colaboración que se espera implementar en el primer semestre de 2008.

296. Con el propósito de garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y la no discriminación, en 2005 el Ministerio de Educación emitió un instructivo sobre el ingreso, permanencia y derechos de los alumnos y alumnas inmigrantes en los establecimientos educacionales⁸⁸. Este instructivo insta a los establecimientos educacionales a dar facilidades de ingreso a los alumnos inmigrantes a través de una matrícula provisoria. Para este ingreso será suficiente la presentación de una autorización otorgada por el respectivo Departamento Provincial de Educación, que deberá otorgarla expeditamente con la sola presentación de documentación que acredite identidad, edad y últimos estudios cursados en el país de origen, sin necesidad que estos documentos estén legalizados. Quién esté con matrícula provisoria se considerará alumno regular para los efectos académicos, curriculares y legales, sin perjuicio de su obligación de obtener, en el más breve plazo, su permiso de residencia en condición de estudiante regular. Los establecimientos educacionales deben cautelar que los alumnos inmigrantes resuelvan su situación provisoria y se matriculen en forma definitiva dentro de tres meses contados desde que reciben la calidad de provisional.

297. Este mismo instructivo sugiere a los directores de establecimientos educacionales, otorgar facilidades a los alumnos inmigrantes, tales como ser beneficiarios del sistema de exenciones de matrícula, flexibilizar los requisitos de asistencia y los de uniforme escolar. A la vez indica que los reglamentos internos que rijan las relaciones de convivencia interna de los establecimientos educacionales, fomentarán la integración entre alumnos nacionales y extranjeros, amonestando a aquellos miembros de la comunidad educativa que realicen actos o tengan expresiones discriminatorias por razones de nacionalidad, raza, color de piel, etc. Podría considerarse un indicador positivo en cuanto a la aplicación práctica de este instructivo, el hecho que la Oficina de Atención Ciudadana del Ministerio de Educación, en 2006 y 2007, registró sólo dos reclamos vinculados con el derecho a la educación de los alumnos inmigrantes.

⁸⁸ Of. Ord. N° 07/1008 (1531) de 2005.

El derecho a participar en las actividades culturales

Medidas de fortalecimiento y promoción del patrimonio y sistemas socioculturales de los pueblos indígenas

298. En este ámbito se han realizado las siguientes acciones:

- a) Reconocimiento del *palín* -juego ancestral de la etnia mapuche- como deporte oficial desde junio de 2004. Éste se juega con una chueca o *wiño* que se utiliza para impulsar una pelota o pali, de entre 6 y 8 cm de diámetro, en un terreno que mide entre 180 y 200 m. Producto de la promulgación de la Ley del deporte⁸⁹, se ha empezado a promover a nivel nacional la formación de clubes deportivos indígenas. En este marco se está dando un importante apoyo a la práctica del *palín*. En la región de Los Lagos se han formado cinco clubes deportivos con socios indígenas que están trabajando en el rescate de este juego entre los niños mapuche. Se espera conformar pronto la asociación regional del *palín*.
- b) La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y Chile Deportes firmaron un convenio con el propósito de cofinanciar proyectos conducentes a la promoción, difusión y práctica de deportes recreativos tradicionales indígenas y de la actividad deportiva y física en general.
- c) La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, en el período 2006-2007, ha destinado 380 millones de pesos (727.314 dólares), en fondos concursables, para promover iniciativas artísticas y culturales de los indígenas. Al respecto cuenta con dos líneas de trabajo: una de subsidio a la difusión y fomento de las culturas indígenas, que incluye un fondo concursable para iniciativas de edición de material gráfico, radial y televisivo para la promoción; y la otra de protección del patrimonio indígena cultural, arquitectónico e histórico en riesgo y de promoción de la medicina tradicional indígena.
- d) El Consejo de Monumentos Nacionales ha desarrollado un plan de protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena; se han catastrado más 1.600 sitios de valor patrimonial en las Regiones VIII, IX, X y Metropolitana, 5 de los cuales han sido elevados a la categoría de monumentos históricos.
- e) El Ministerio de la Cultura, a través de sus fondos concursables para pueblos indígenas, ha promovido la ejecución de 185 proyectos a lo largo del país, con una inversión de 520 millones de pesos (995.272 dólares). Desde 2004, el Fondo Nacional para las Artes Indígenas, cuenta con un presupuesto anual de 150 millones de pesos, sin contar los recursos que también están disponibles desde 2005 para los artesanos indígenas, como parte del Fondo para el Desarrollo de las Artesanías.

⁸⁹ Ley N° 19712 de 2001.

- f) El programa Orígenes ha ejecutado más de 380 proyectos de iniciativa de las propias comunidades, con una inversión aproximada de 500 millones de pesos (956.992 dólares), entre los que destacan: i) un taller de platería mapuche en Puerto Saavedra en el cual las mujeres de esta comuna fabrican joyas mapuches transformándose en microempresarias; ii) a través de relatos de kimches y lonkos, 140 familias de la comuna de Chol Chol trabajan por recuperar su idioma y sus costumbres; iii) un grupo de 26 mujeres de Icalma, comuna de Lonquimay, capacitadas por la Fundación Chol Chol, a través de un convenio suscrito entre el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) y el Programa Orígenes, crean textilería con proyección comercial; iv) con la asistencia de 45 expositores, provenientes de las localidades indígenas de Putre, Ticnamar, Saxamar, Chujlluta, Chislluma, Alcérreca, Cosapilla y Caquena, se realizó la Primera Muestra de Arte y Cultura, desarrollada en la ciudad de Arica; v) realización de "Futa Trawün Mapuche Williche" en Valdivia, donde cerca de 300 autoridades tradicionales y referentes del mundo indígena, se reunieron para reflexionar en torno a la cultura del pueblo mapuche-williche y para evaluar lo que ha sido el trabajo del Programa Orígenes; vi) elaboración de un Manual de textilería mapuche de la comuna de Nueva Imperial, desarrollado por la comunidad Trabla Mañío, que plasma los profundos conocimientos del arte del telar mapuche y el trabajo de la platería; vii) realización de un proyecto de la comunidad mapuche Ignacio Elgueta de Nueva Imperial, en la recuperación de sus costumbres a raíz del interés de los jóvenes; viii) realización de la Primera Muestra Regional de Arte y Cultura Indígena de la Región de Antofagasta, en la cual participaron más de cien expositores para difundir las tradiciones artísticas de las comunidades atacameñas y quechuas de las áreas de desarrollo indígenas Atacama la Grande y Alto El Loa.
- g) Un hito relevante para la Política de Nuevo Trato, fue la realización en enero de 2006, de la primera Bienal de Arte y Cultura Indígena, en el Centro Cultural Estación Mapocho de Santiago, la capital del país. Este evento tuvo por objeto mostrar las expresiones artísticas indígenas de Chile, desde las más antiguas hasta las contemporáneas, haciendo visible la realidad multicultural del país. Fue un evento sin precedentes por su magnitud, alcances y niveles de participación a nivel institucional, ciudadano e indígena. Expusieron 120 creadores seleccionados en el marco de una amplia convocatoria y fue visitada por más de 15.000 personas.

E. Artículo 6

299. Todos los asuntos judiciales que se promuevan dentro del territorio nacional, cualquiera sea su naturaleza o la calidad de las personas que en ellos intervengan -nacionales o no nacionales- corresponde conocerlos a los tribunales mencionados en el Código Orgánico de Tribunales⁹⁰.

⁹⁰ Integran el poder judicial, como tribunales ordinarios de justicia, la Corte Suprema, las cortes de apelaciones, los presidentes y ministros de corte, los tribunales de juicio oral en lo penal, los juzgados de letras y los juzgados de garantía. Forman parte del poder judicial como tribunales especiales: los juzgados de familia; los juzgados de letras del trabajo; los juzgados de cobranza laboral y previsional; y los tribunales militares en tiempo de paz. Todos ellos se rigen en su

1. Sentencias de los tribunales de justicia que han reconocido derechos específicos a personas y comunidades indígenas

300. En cuanto a asegurar a todas las personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, a continuación se señalan algunos ejemplos.

2. Sentencia de 14 de noviembre de 2001 de la Corte de Apelaciones de Valdivia -Caso de la comunidad Antonio Lepileo

301. Por sentencia de fecha 14 de noviembre de 2001, la Corte de Apelaciones de Valdivia revocó la sentencia de primera instancia de fecha 14 de mayo de 2000, dictada por el Juez de Letras de Panguipulli, que condenó a Jaime Alegría Lefian por el delito de usurpación de un predio ubicado en el sector "Chuaquén", comuna de Panguipulli, de propiedad de la Sociedad de Inversiones Los Ángeles, Ltda. El fallo reconoce la diversidad cultural y el problema de tierras que históricamente han arrastrado las comunidades indígenas en Chile. Específicamente reconoce que la ocupación transitoria en un predio, con la finalidad de llamar la atención de la autoridad política es una forma tradicional de la expresión social mapuche y no es constitutivo de delito de usurpación.

3. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Temuco en recurso de protección rol 1029-2005

302. Eleuterio Antío Rivera, en representación de la comunidad indígena Pedro Ancalef, reclamó mediante este recurso, la vulneración de las siguientes garantías constitucionales: derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona; libertad de conciencia y manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público; el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de propiedad. Ello debido a la aprobación de un proyecto del sistema de tratamiento de aguas servidas de la comuna de Villarrica, Región IX, el cual no consideró que dicha planta de tratamiento podía afectar la salud, actividades productivas, culturales y sitios sagrados, emplazados en terrenos aledaños del proyecto, habitados por indígenas que gozan de la protección establecida por la Ley indígena. En base a estos argumentos se solicitó la paralización del proyecto y se ordenó un estudio de impacto ambiental.

303. El fallo de la Corte de Apelaciones acogió el recurso de protección que fue confirmado el 5 de enero de 2006, por la Corte Suprema. En su parte resolutive la sentencia reconoció que las comunidades indígenas se rigen por el estatuto jurídico de la mencionada ley, la cual les reconoce personería jurídica para que, a través de sus representantes legales, actúen en beneficio

organización y atribuciones por las disposiciones orgánicas constitucionales contenidas en el Código del Trabajo, en el Código de Justicia Militar, y en las respectivas leyes complementarias. Las disposiciones del Código Orgánico rigen para estos tribunales sólo cuando los cuerpos legales citados se remitan en forma expresa a él. Los demás tribunales especiales se rigen por las leyes que los establecen y reglamentan, sin perjuicio de quedar sujetos a las disposiciones generales del Código Orgánico.

de los comuneros indígenas que las componen. El fallo alude a la opinión de CONADI sobre los riesgos a la salud de la población mapuche debido a la cantidad y calidad de los efluentes, residuos y emisiones, adversos sobre los recursos naturales como el agua, suelo y aire, que producen cambios en el sistema de vida y costumbres de los pobladores, afectando además sitios con significado cultural.

304. En base a los antecedentes expuestos se consideró arbitraria la decisión impugnada, por contravenir el ordenamiento jurídico que rige la materia, y por no haber considerado la opinión de las comunidades indígenas, cuyos miembros pudieran verse afectados por la instalación en el sector de la planta de tratamiento de aguas servidas proyectada, tanto por la proximidad de las viviendas a la misma, como por la alteración de sus ritos culturales y religiosos que se efectúan en los lugares aledaños a aquella. El recurso de protección fue confirmado por la Corte Suprema.

4. Sentencia de la Corte Suprema sobre derechos de agua

305. Mediante un histórico fallo la comunidad indígena de Toconce, de la Región II del país, recuperó derechos de agua (de 100 litros por segundo), logrando un triunfo judicial sobre la Empresa Sanitaria de Antofagasta (ESSAN), luego de un litigio que se extendió por ocho años. La comunidad fue asesorada por el Programa de Atención y Defensa Jurídica para Indígenas de la CONADI. En la causa se tomaron en cuenta antecedentes relativos a los derechos ancestrales de los pueblos indígenas sobre los escasos recursos hídricos de la zona, y además se decidió a favor de la supervivencia de la cultura atacameña amparada en la Ley indígena.

F. Artículo 7

306. A través de este informe se ha hecho referencia a medidas tomadas en las esferas de la enseñanza, educación, cultura e información, destinadas a combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial, así como a promover la tolerancia entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos.

307. En los párrafos 272 a 278 se entrega información general sobre el sistema de enseñanza, las reformas habidas en este campo para garantizar la igualdad y no discriminación, así como los contenidos curriculares destinados a desarrollar, en los alumnos, el respeto por la diversidad histórico-cultural de la humanidad.

308. En cuanto a los esfuerzos destinados a difundir información que contribuya a combatir los prejuicios raciales y promover la tolerancia, se ha destacado la labor que desarrolla el Programa de tolerancia y no discriminación de la División de organizaciones sociales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (párrafos 84 y 86 y ss. de este informe); al respecto se ha proporcionado información sobre la difusión que este órgano gubernamental hace -a través de su página web- de las medidas que se llevan a cabo en este ámbito, entre las cuales se encuentra la celebración del "Día Internacional por la Tolerancia", el 16 de noviembre de cada año.
