



Asamblea General

Distr. general
14 de abril de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

25º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson

Adición

Misión a Chile* **

Resumen

Por invitación del Gobierno, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo realizó una visita a Chile del 17 al 30 de julio de 2013. El Relator Especial desea dar las gracias al Gobierno por la invitación y la excelente cooperación que le brindó.

La visita se centró principalmente en la utilización de la legislación antiterrorista en relación con las protestas de activistas mapuches dirigidas a reivindicar sus tierras ancestrales y a afirmar su derecho al reconocimiento colectivo como pueblo indígena y al respeto de su cultura y tradiciones.

El Relator Especial examina el contexto político general del conflicto y analiza el marco legislativo nacional. Expone la importancia de una definición estricta del concepto del terrorismo que no sea excesivamente abarcadora y observa con preocupación algunas discrepancias entre la Ley Antiterrorista y el respeto del principio de legalidad y del derecho a las debidas garantías procesales. También expresa profunda preocupación por el

* Documento presentado con retraso.

** El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.



uso excesivo de la fuerza por parte de la policía (Carabineros) y la Policía de Investigaciones en el contexto de allanamientos o redadas en comunidades mapuches, así como por el hecho de que no se exijan responsabilidades por esas infracciones.

El Relator Especial concluye que la situación en las Regiones de la Araucanía y del Biobío es extremadamente volátil, y que la frecuencia y la gravedad de las confrontaciones violentas se han intensificado en los últimos tres años. Insta al Gobierno de Chile a que otorgue a este tema la prioridad que merece y formula una serie de recomendaciones fundamentales en el marco de una estrategia nacional amplia e integrada para abordar la cuestión mapuche.

Anexo

[Español e inglés únicamente]

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, acerca de su misión a Chile

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–8	4
II. Contexto de la visita	9–46	5
A. Escenario político general	9–22	5
B. Problemas identificados	23–28	7
C. Marco legislativo	29–46	9
III. Principales conclusiones	47–82	12
A. Aplicación de la legislación antiterrorista	47–54	12
B. Deficiencias de procedimiento	55–68	13
C. Uso excesivo de la fuerza por la policía	69–79	16
D. Condiciones de reclusión	80–82	19
IV. Conclusiones y recomendaciones	83–97	19
A. Conclusiones	83–87	19
B. Recomendaciones	88–97	20

I. Introducción

1. De conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/15, 19/19 y 22/8, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo realizó una visita oficial a Chile del 17 al 30 de julio de 2013 por invitación del Gobierno.
2. La visita tenía por objeto reunir información y entablar un diálogo sobre el contenido y la aplicación de la Ley Antiterrorista (Nº 18314) y sobre el respeto del estado de derecho y la protección de los derechos humanos.
3. Durante su visita, el Relator Especial mantuvo productivas reuniones con la Ministra de Justicia; el Subsecretario del Interior y un representante del programa de derechos humanos del Ministerio; el Director General para Asuntos Multilaterales y el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; así como con un representante regional del Ministerio de Desarrollo Social. También se reunió con el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales de las Regiones VIII y IX del país. Se reunió asimismo con el Defensor Nacional de la Defensoría Penal Pública y los responsables de las Defensorías Regionales de la Araucanía y del Biobío; representantes de la Corporación de Asistencia Judicial y de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI); y con el Jefe de la Unidad de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Gendarmería. Entre los miembros del poder judicial que se reunieron con el Relator Especial figuraron el Presidente de la Corte Suprema y el magistrado responsable de la coordinación de las cuestiones de derechos humanos, así como el Presidente del Tribunal Constitucional.
4. El Relator Especial se entrevistó con diferentes representantes de Carabineros, como su General Director, el Jefe del Departamento de Derechos Humanos, el Inspector General encargado de las VIII, IX y XIV Zonas, y los Jefes de las VIII y IX Zonas. Se reunió además con el Jefe de la Jefatura Nacional de Delitos Contra Derechos Humanos de la Policía de Investigaciones, y con el Jefe Regional de la Policía de Investigaciones de la Araucanía. Durante una visita al Congreso Nacional, el Relator Especial se reunió con los Presidentes de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía y de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, como así también con el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados, y con distintos diputados. Además, se reunió con la Directora y con representantes del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
5. Durante su visita, el Relator Especial también se entrevistó con abogados, académicos, representantes de la Iglesia —como el Arzobispo de Temuco— asociaciones de víctimas de la violencia rural, representantes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones no gubernamentales (ONG). Además, se reunió con un importante número de representantes de diferentes lof (comunidades o unidades territoriales mapuches).
6. El Relator Especial visitó tres centros de privación de libertad —las cárceles de la ciudad de Temuco, de Angol, y El Manzano de Concepción— donde se encuentran recluidas personas por delitos vinculados con las protestas mapuches, tanto condenadas como en espera de juicio. El Relator Especial se entrevistó en privado con varios presos mapuches.
7. Además, celebró consultas con organismos pertinentes de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El Relator Especial desea dar las gracias al sistema de las Naciones Unidas, en particular a la Oficina Regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones

Unidas para los Derechos Humanos, con sede en Santiago, por el valioso apoyo que le prestó durante toda su visita.

8. El Relator Especial agradece al Gobierno de Chile la invitación y el enfoque constructivo y cooperativo con el que todos los representantes gubernamentales acogieron la visita.

II. Contexto de la visita

A. Escenario político general

9. La visita del Relator Especial a Chile se centró en la utilización de la legislación antiterrorista en relación con las protestas de activistas mapuches dirigidas a reivindicar sus tierras ancestrales y afirmar su derecho al reconocimiento colectivo como pueblo indígena y al respeto de su cultura y tradiciones. En 2003, el entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas afirmó que no debían imputarse delitos utilizados en otros contextos ("amenaza terrorista", "asociación delictuosa") por actos relacionados con la lucha social por la tierra y las legítimas reclamaciones indígenas (E/CN.4/2004/80/Add.3, párr. 70).

10. Las protestas mapuches por las tierras se han caracterizado en general por la ocupación de predios, así como por incendios intencionales y otros ataques contra propiedades agrícolas, forestales e industriales relacionadas con la colonización comercial del territorio mapuche. Sin embargo, en los últimos años, la escala, frecuencia e intensidad de esos incidentes ha aumentado, en parte debido al lento avance del plan estatal para la repatriación del territorio mapuche.

11. La situación actual de los pueblos indígenas en Chile es el producto de una larga historia de marginación, discriminación y exclusión, vinculada principalmente a diversas formas opresivas de explotación y despojo de sus tierras y recursos que se remontan al siglo XVI y que llegan hasta nuestros días (E/CN.4/2004/80/Add.3, párr. 8). Los problemas que afrontan actualmente los pueblos indígenas no pueden entenderse sin una referencia a la historia de sus relaciones con la sociedad chilena (*ibid.*). El Relator Especial expuso muy detalladamente esa cuestión en la declaración que formuló al concluir su visita¹.

12. El grupo indígena más numeroso del país es el pueblo mapuche, que se concentra en el sur, en las Regiones de la Araucanía y del Biobío, y se subdivide en varios grupos territoriales indígenas. Un importante grupo de mapuches también vive en una situación de relativa pobreza en el área metropolitana de Santiago.

13. Por conducto de sus reuniones con representantes de las comunidades mapuches, el Relator Especial supo que la religión y cultura mapuches se basan en su relación con su entorno natural y en el principio del respeto por todos los seres vivos. Por lo tanto, sectores de los mapuches consideran que la ocupación y la explotación comercial de sus tierras ancestrales, con las consecuencias ambientales adversas que se derivan de su uso comercial intensivo, constituye una agresión a sus valores esenciales e incluso a su propio derecho a existir.

14. Desde la primera ocupación de territorio mapuche a fines del siglo XIX, el Estado de Chile ha invadido progresivamente las tierras ancestrales de los mapuches. Esa invasión prosiguió de forma prácticamente ininterrumpida con la venta de tierras ancestrales para fines comerciales, frecuentemente por sumas inferiores a su valor real. Ahora se ha llegado

¹ Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13598&LangID=S.

al punto en que las comunidades rurales mapuches que han sobrevivido han sido desplazadas a tierras relativamente improductivas, frecuentemente en zonas aisladas de las Regiones de la Araucanía y del Biobío. En general, se trata de comunidades empobrecidas, rodeadas de actividades agrícolas y forestales comerciales y otras actividades económicas que, en su opinión, explotan los recursos naturales de sus tierras. Provoca gran resentimiento en los mapuches que esas actividades se lleven a cabo en su territorio ancestral, a la vista de las comunidades desposeídas. El Relator Especial visitó algunas de esas comunidades y observó personalmente las condiciones de vida desfavorables en las que deben vivir muchos de los mapuches de las zonas rurales.

15. La deuda histórica del Estado de Chile con el pueblo mapuche se describe en el informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, publicado en octubre de 2008. No obstante, si bien el informe recomendó la expropiación (mediando indemnización) de tierras mapuches a la comunidad de colonos y su repatriación a los mapuches, hasta ahora el Estado ha rechazado esa propuesta. En cambio, este ha establecido un programa regional destinado a volver a comprar terrenos relativamente pequeños a las comunidades de colonos, y a prestar subsidios regionales limitados a las comunidades mapuches, con el fin de permitirles hacer un uso eficaz de la tierra. Hasta 2010 el proceso de repatriación —administrado por la CONADI— fue lento, arbitrario, y considerado en gran medida ineficaz por los mapuches. Esto se debió, en parte, a la deficiente administración de la CONADI, sumada a la especulación inmobiliaria de miembros de la comunidad de colonos, que elevó el precio de compra por hectárea y retardó el proceso de repatriación.

16. Durante los dos últimos años, la CONADI ha adoptado una serie de medidas para acelerar el proceso de repatriación y ha logrado estabilizar el valor de mercado de las tierras. Según la información recibida, el presupuesto total de la CONADI aumentó de 124 millones de dólares de los Estados Unidos en 2010 a 181 millones en 2013. En lo que respecta al fomento de la producción, en 2011, 26.300 familias participaron en el Programa de Desarrollo Territorial Indígena del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario. En años anteriores, ese Programa solo había llegado a 3.000 familias (CERD/C/CHL/19-21, párrs. 200 a 202). No obstante, durante una reunión con el Relator Especial, representantes de la CONADI reconocieron que el presupuesto asignado para ese fin era marcadamente insuficiente, y que con el actual presupuesto pasarían varias décadas antes de poder proceder incluso a la devolución de las tierras ya asignadas. Posteriormente, el Gobierno de Chile rectificó esa afirmación y calculó que el proceso de devolución de las tierras asignadas llevaría alrededor de seis años.

17. Otro tema que preocupa particularmente al Relator Especial es la falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, a pesar de las obligaciones internacionales de Chile. A ese respecto, toma nota de las diferentes iniciativas de reforma, pero observa que las organizaciones que representan a los pueblos indígenas han criticado esas iniciativas por haber sido formuladas sin su consulta o participación previa.

18. El Relator Especial ha tomado nota debidamente de las diferentes iniciativas adoptadas por el Gobierno de Chile para mejorar la consulta y participación de los pueblos indígenas (véase CCPR/C/CHL/6, párrs. 144 a 147). Entre estas se cuentan el establecimiento por la CONADI de una unidad dedicada a la labor relativa al Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y el inicio, el 8 de marzo de 2011, de la Consulta sobre

Institucionalidad Indígena, que tiene por objeto abordar tres grandes áreas temáticas². El proceso de consulta se suspendió luego a solicitud de representantes de los dirigentes de las comunidades indígenas y algunos políticos. El Relator Especial entiende que la decisión de suspender el proceso se basó sobre todo en la necesidad de centrarse inicialmente en establecer mecanismos y procedimientos para la consulta indígena y encuentra alentadora la reciente aprobación de un nuevo reglamento para dicha consulta (véase A/HRC/WG.6/5/CHL/1, párrs. 48 a 60).

19. A pesar de esos avances, el Relator Especial comparte las preocupaciones expresadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la lentitud de los progresos para instaurar un mecanismo efectivo de consulta de los pueblos indígenas y de fomento de su participación, de acuerdo con las normas internacionales (CERD/C/CHL/CO/19-21, párr. 12).

20. El Relator Especial también desea destacar la falta de consenso político acerca de si las protestas mapuches por las tierras pueden o deben ser etiquetadas de terrorismo. El Relator Especial se reunió con representantes políticos electos del Gobierno y de la oposición que tienen un interés especial en el tema. Es evidente que, en Chile, la opinión política se encuentra profundamente dividida en lo que respecta al uso de la legislación antiterrorista contra los mapuches, y que esa polarización ha dificultado el avance hacia una aplicación coherente y cabal de dicha legislación. Algunos opinan que la legislación antiterrorista se debería reforzar y aplicar con mayor frecuencia, para lo cual se ha propuesto legislación.

21. La opinión contraria es que la legislación antiterrorista no tiene cabida alguna en la cuestión mapuche; que las protestas mapuches no han adoptado la forma de actos reconocibles como terrorismo; que el uso de la legislación antiterrorista en conexión con las protestas mapuches por las tierras va en detrimento de la promoción de una solución pacífica de la cuestión mapuche; y que, en el peor de los casos, representa una forma de etiquetado que apunta a deslegitimar la causa del pueblo mapuche. Esta opinión cuenta con el apoyo, en mayor o menor grado, de los políticos electos del Gobierno y de la oposición más estrechamente vinculados con los electores de las Regiones de la Araucanía y del Biobío y, por tanto, más cercanos al problema.

22. El único punto en el que todos coinciden es que la aplicación actual de la Ley Antiterrorista es insatisfactoria e incoherente. El Relator Especial no encontró ningún interlocutor (aparte de los fiscales) que expresara satisfacción con el actual estado de cosas.

B. Problemas identificados

23. Chile ha suscrito la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, aprobada por unanimidad por los Estados Miembros el 8 de septiembre de 2006, en virtud de la resolución 60/288 de la Asamblea General, y recientemente reafirmada en su resolución 66/282, de junio de 2012. La Estrategia es un instrumento mundial destinado a potenciar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo, por medio de la cual todos los Estados Miembros han acordado un enfoque estratégico común del tema. La Estrategia no se limita a enunciar claramente el mensaje de que el terrorismo es inaceptable en todas sus formas y manifestaciones. También tiene por

² Estas áreas temáticas son: a) la definición de un procedimiento de consulta y participación, incluido el reglamento de participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; b) el proyecto de reforma constitucional por el que se reconoce a los pueblos indígenas; y c) la creación de una agencia de desarrollo indígena y de un consejo de pueblos indígenas.

objeto adoptar medidas prácticas individuales y colectivas para prevenirlo y luchar contra él³.

24. El primer pilar de la Estrategia exige a todos los Estados que dediquen los esfuerzos necesarios a hacer frente a las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo y el extremismo violento. Su idea central es que es imposible contrarrestar eficazmente la propagación del extremismo violento solo con medidas de represión. En efecto, la experiencia colectiva de los Estados Miembros demuestra que una aplicación excesiva y discriminatoria de esas medidas agrava la amenaza del extremismo violento y es contraproducente. De conformidad con el primer pilar de la Estrategia, los Estados no solo deben hacer frente a las manifestaciones de la violencia social y política, sino también a sus causas fundamentales. Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluido Chile, han llegado al consenso de que, entre las condiciones que favorecen la propagación de la violencia y el extremismo por motivos políticos figuran los conflictos regionales de larga data, como los conflictos por las tierras, la mala gobernanza, las violaciones de los derechos humanos, la discriminación jurídica, y la exclusión política, económica y educativa.

25. El Relator Especial señala que todos esos factores están presentes en las condiciones que subyacen a las protestas mapuches por las tierras. Las reclamaciones históricas, una vez reconocidas, deben recibir una respuesta eficaz y rápida. Cuando las políticas estatales despiertan expectativas que luego no se concretan debido a la falta de recursos y a la mala gestión de funcionarios públicos, siempre existe el riesgo de que las protestas den lugar a disturbios generalizados. La exclusión política y económica como la que aún sufre el pueblo mapuche es una causa reconocida del extremismo violento. La responsabilidad de atender a estas cuestiones corresponde directamente al Estado. Desde el restablecimiento de la democracia, ningún Gobierno, con independencia de su tendencia política, ha asignado a este tema la prioridad que merece. El Relator Especial destaca que el Estado chileno tiene el deber de impulsar una solución pacífica y justa de la cuestión mapuche. Se trata de un deber del Gobierno no solo para con los mapuches, sino también para con las comunidades de colonos en las zonas rurales de la Araucanía y el Biobío; las fuerzas del orden de esas regiones, a las que el Estado confía el mantenimiento de la paz; y la comunidad en general de esas zonas, que tiene derecho a esperar del Estado que cumpla eficazmente y sin discriminación sus funciones de administración pública, respetando los principios de la democracia representativa.

26. Como ya se ha señalado, la escala, frecuencia e intensidad de las protestas mapuches se han incrementado en los últimos años. Se han registrado agresiones cada vez más frecuentes contra agentes de Carabineros, percibidos en el pasado por sectores de la comunidad mapuche como parciales y como instrumento de la represión del Estado. Al menos un agente de Carabineros resultó muerto y muchos más han sido víctimas de agresiones potencialmente letales. Un hecho particularmente alarmante fue la muerte, en enero de 2013, del matrimonio Werner Luchsinger y Vivian Mackay durante el incendio intencional de su fundo. Este se vio precedido por una serie de ataques sin víctimas mortales contra bienes pertenecientes a miembros de su familia extendida, que se ha dedicado por muchos años a la agricultura comercial a gran escala en la región.

27. El Relator Especial observa que la comunidad de colonos se encuentra también profundamente insatisfecha con la estrategia política seguida hasta el momento por el Estado en sus esfuerzos por resolver el tema mapuche. Durante las reuniones con organizaciones de víctimas de la violencia rural, los pequeños propietarios se quejaron enérgicamente de que las indemnizaciones previstas eran insuficientes para permitirles reasentarse en otro lugar del país en condiciones de vida y trabajo comparables a las que

³ Puede consultarse información sobre la Estrategia en www.un.org/en/sc/ctc/action.html.

previamente disfrutaban. Otros, incluidos representantes de intereses comerciales en la región, se quejaron de que la falta de voluntad política del Gobierno central para buscar y poner en práctica una solución duradera al problema dejaba desprotegidas a sus comunidades y empresas. En toda la visita del Relator Especial, ninguna de las partes interesadas de las Regiones de la Araucanía y del Biobío expresó satisfacción con los esfuerzos del Gobierno central para hacer frente a la cuestión.

28. El Relator Especial considera que la situación en la Araucanía y sus alrededores es volátil y puede convertirse en un conflicto regional de gran envergadura salvo que se adopten medidas urgentes para hacer frente no solo a las manifestaciones de la violencia sino también a sus causas fundamentales. Todos los interlocutores al corriente de la situación coincidieron en que, si bien actualmente los autores de los actos de violencia son pocos, el grado de aprobación tácita de sus acciones es potencialmente mucho mayor entre las comunidades mapuches. El Relator Especial opina que el riesgo de que el conflicto se intensifique es muy real y que es imprescindible que el Estado chileno adopte medidas urgentes para hacer frente a la situación antes de que se salga de control. Al mismo tiempo, el Relator Especial reitera que las personas y los pueblos indígenas deben velar siempre por que sus declaraciones y manifestaciones se lleven a cabo en forma pacífica y respeten los derechos humanos de los demás.

C. Marco legislativo

1. Derechos humanos y otras obligaciones internacionales

29. Chile es Estado parte en los tratados fundamentales de derechos humanos y coopera permanentemente con los órganos de tratados internacionales de derechos humanos, entre otras cosas presentando puntualmente sus informes, esforzándose por aplicar sus recomendaciones, y adecuando su legislación interna a los instrumentos internacionales. También ha dado cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los órganos interamericanos de derechos humanos (véase A/HRC/WG.6/5/CHL/1, párrs. 15 a 17).

30. La voluntad política del Gobierno de combatir eficazmente el terrorismo se pone de manifiesto en el número de instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo en los que Chile es Estado parte. Hasta la fecha, el Gobierno ha suscrito 14 de los 16 instrumentos internacionales de lucha contra ese flagelo.

31. En 2008, Chile ratificó el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes por lo que, de conformidad con las normas internacionales, el Gobierno debe dar inicio a un proceso de consulta y participación indígena (véase A/HRC/WG.6/5/CHL/1, párr. 58).

2. Marco legislativo nacional

32. En 1993 se promulgó en Chile la Ley Indígena (N° 19253), que consagra los derechos de los pueblos indígenas, establece su marco institucional público propio, y promueve la ejecución de políticas públicas de restitución y protección de las tierras y los recursos hídricos, de desarrollo productivo, y de afirmación de sus valores culturales y educativos. Para hacer efectivas sus disposiciones, la Ley creó la CONADI, organismo público descentralizado y dotado de sus propios recursos encargado de promover, coordinar y aplicar medidas estatales de fomento del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas (A/HRC/WG.6/5/CHL/1, párrs. 48 y 49). En 2012, Chile aprobó la Ley N° 20609, que establece medidas de lucha contra la discriminación (Ley Antidiscriminación).

33. La Ley general que rige la lucha contra el terrorismo en Chile, Ley N° 18314⁴ (conocida como "Ley Antiterrorista") fue promulgada el 17 de mayo de 1984 por la dictadura militar del General Augusto Pinochet, con el claro propósito de castigar duramente cualquier rebelión contra el régimen.

34. La Ley se modificó considerablemente en 1991, 2002, 2003, 2010 y 2011. En virtud de la reforma de 2002, se otorgaron facultades de investigación y procesamiento a la Fiscalía (Ministerio Público), tras la reforma de la justicia penal que se llevó a cabo en el país en 2000.

35. La revisión de 2010 fue el resultado de una huelga de hambre iniciada en julio de ese año por 34 detenidos mapuches procesados en aplicación de esa norma por delitos relacionados con protestas sociales y destinada a exponer a la opinión pública la falta de las debidas garantías procesales en sus juicios. Finalmente, un tribunal penal condenó a 4 de los mapuches imputados en esa causa. Si bien la Ley Antiterrorista no se invocó en el fallo, el juicio abarcó elementos de dicha norma, como la utilización de declaraciones de testigos anónimos (testigos protegidos).

36. En octubre de 2010, el Gobierno y los mapuches llegaron a un acuerdo por el cual el primero se comprometía a "desistirse de todas las querellas por delitos de terrorismo y replantear tales acciones bajo las normas del derecho penal común"⁵. Sin embargo, el Gobierno y el Ministerio Público han seguido aplicando la Ley Antiterrorista en ese tipo de casos, ya sea invocándola o utilizando las ventajas procesales que otorga durante la investigación⁶.

37. Como parte del acuerdo, el Gobierno también se comprometió a seguir impulsando en el Congreso Nacional reformas del Código de Justicia Militar para que los civiles fueran juzgados ante tribunales ordinarios, evitando el doble enjuiciamiento, y ajustándolo al principio del respeto de las garantías procesales. Con tal fin, el Gobierno presentó un proyecto de ley al Congreso en octubre de 2013. El Parlamento aprobó una ley que modificó parcialmente la competencia de los tribunales militares, excluyendo de esta a los civiles y los menores de edad (Ley N° 20.477)⁷.

38. Junto con el compromiso del Gobierno de desistir de las causas por delitos de terrorismo ya mencionadas, el 8 de octubre de 2010 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley N° 20467⁸, por la que se introdujeron modificaciones en la Ley Antiterrorista (N° 18314). Entre otras cosas, se eliminó la presunción del ánimo terrorista prevista para ciertas situaciones, se estableció el derecho limitado de la defensa a preguntar a los testigos anónimos, y se excluyó a los menores de edad del alcance de esa Ley⁹. Al parecer, esto también se tradujo en la libertad provisional de un número considerable de imputados en espera de juicio.

⁴ Puede consultarse en www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29731.

⁵ Texto del acuerdo concluido en Concepción el 1 de octubre de 2010.

⁶ Entre los juicios de miembros de la comunidad mapuche en los que el Ministerio Público ha seguido invocando la legislación antiterrorista figuran: la causa RUC 0900969218-2 (Peaje Victoria); la causa RUC 0900697670-8 (Tur-Bus o By Pass Grande, Temuco); y la causa RUC 0910021481-1 (Fundo Brasil).

⁷ De conformidad con las disposiciones transitorias de esa Ley, las causas de mapuches que se estuvieran tramitando ante tribunales militares debían ser transferidas a la justicia ordinaria en un plazo no superior a los 60 días de la entrada en vigor de la norma.

⁸ La Ley N° 20467 puede consultarse en www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1017644.

⁹ El Gobierno enumeró las principales modificaciones de la Ley Antiterrorista en su último informe periódico al Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/CHL/6, párrs. 87 y 88).

39. Debido a que el sistema judicial interpretó erróneamente esa segunda reforma y siguió aplicando Ley Antiterrorista a menores de edad¹⁰, esta fue nuevamente modificada en junio de 2011 por conducto de la Ley N° 20.519, que añadió un segundo y tercer párrafo al artículo 1 de la Ley Antiterrorista, excluyendo claramente de su aplicación a los menores de edad.

3. Definición del delito de terrorismo

40. El Relator Especial coincide con su predecesor en que, a falta de una definición internacional integral del delito de terrorismo, las disposiciones nacionales de lucha contra ese fenómeno deben ajustarse a una caracterización que comprende tres condiciones acumulativas y según la cual un acto, para ser calificado de terrorismo, deberá:

a) Cometerse contra miembros de la población en general, o sectores de esta, con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves, o de tomar rehenes;

b) Cometerse con el propósito de provocar un estado de terror, intimidar a una población, u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo;

c) Reunir todos los elementos de la definición legal de un delito grave¹¹.

41. Este enfoque también se refleja en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, que presenta orientaciones adicionales sobre los actos que pueden calificarse de delitos de terrorismo con arreglo al inciso c), refiriéndose a los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales vigentes en materia de terrorismo.

42. Además, toda ley que proscriba el terrorismo debe respetar el principio de legalidad consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aplicarse únicamente a la lucha contra el terrorismo y cumplir el principio de no discriminación (A/HRC/10/3/Add.2, párr. 6; véase también A/HRC/16/51, párrs. 26 a 28).

43. El Relator Especial opina que la definición de terrorismo de la legislación chilena es muy amplia, y se basa en probar que se ha cometido un delito principal (como incendio intencional) en combinación con el ánimo necesario de generar temor en la población y así influir en la política del Gobierno. A ese respecto, el Relator Especial señala que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, habiendo examinado específicamente la modificación relativa a la conducta terrorista, concluyó que "los tipos de la Ley N° 18314 contrarían en su formulación el principio de legalidad"¹². La Comisión concluyó además que, "si bien se ha aprobado una nueva ley por el Congreso de Chile, las reformas legislativas no han significado hasta la fecha un cambio sustantivo en la tipificación de las conductas terroristas que le haga compatible con el principio de legalidad consagrado en [...] la Convención Americana"¹³.

44. El Relator Especial observa con preocupación que la modificación de 2010 no define el bien jurídico protegido y mantiene una referencia a derechos y conductas ya previstos y protegidos por el derecho penal común, incluido el delito de incendio intencional en un lugar deshabitado. Coincide con la Comisión cuando señala que la

¹⁰ El Ministerio Público siguió aplicando la Ley Antiterrorista a menores de edad en al menos cuatro casos (Cristián Alexis Ayupan Morales, José Antonio Ñirripil Pérez, Luis Humberto Marileo Cariqueo y Patricio Queipul Millano).

¹¹ En el documento A/HRC/16/51 se enumeran diez esferas de mejores prácticas de lucha contra el terrorismo; en la práctica 7 figura la definición modelo de terrorismo.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 176/10, casos 12.576, 12.611 y 12.612, párr. 152.

¹³ *Ibid.*, párr. 154.

normativa antiterrorista chilena, "al permitir una interpretación que incluye bajo la rúbrica de terrorismo conductas que atenten exclusivamente contra la propiedad, da lugar a ambigüedad y confusión sobre lo que el Estado reprocha penalmente como delito terrorista"¹⁴.

45. Cabe notar que en el momento de la redacción del presente informe, el caso *Norín Catrimán y Pichún Paillalao c. Chile* está siendo examinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵. Este caso se refiere, entre otras controvertidas y presuntas vulneraciones de derechos señaladas por la Comisión Interamericana, a la igualdad y la no discriminación en la aplicación de la legislación antiterrorista.

46. Si bien esta forma de definición no es exclusiva de Chile, preocupa al Relator Especial que otorgue una amplia discreción al fiscal, lo que puede traducirse en una aplicación impredecible y arbitraria y, por lo tanto, en posibles abusos. El Relator Especial se dedicó a examinar cómo se había aplicado esta legislación en los hechos.

III. Principales conclusiones

A. Aplicación de la legislación antiterrorista

47. Antes de su visita, se informó al Relator Especial del compromiso asumido en años anteriores por el Gobierno y comunicado a los órganos de derechos humanos de no aplicar la Ley Antiterrorista a causas vinculadas con los movimientos sociales mapuches¹⁶. De ese compromiso tomó nota el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas quien, en 2009, hizo un llamado a las autoridades competentes para que lo cumplieran (A/HRC/12/34/Add.6, párr. 61).

48. Durante su visita, el Relator Especial comprobó que la legislación antiterrorista había sido invocada por los fiscales locales y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública en un total de 19 casos emblemáticos, contra 108 personas. Las estadísticas demuestran que las protestas mapuches representan la gran mayoría de los procesamientos con arreglo a la legislación antiterrorista. Los restantes se relacionan con la colocación de bombas o explosivos en la zona metropolitana de Santiago por movimientos anarquistas o antisistema. Además, las estadísticas oficiales de la Fiscalía Nacional indican que, en 2010 y 2011, se acusó a 48 personas en aplicación de la Ley Antiterrorista, 32 de las cuales estaban relacionadas o pertenecían a comunidades de los pueblos indígenas¹⁷.

49. El Relator Especial también examinó las estadísticas regionales y concluyó que en el período 2008-2012, hubo un total de 843 causas en la IX Región (de la Araucanía) vinculadas con las protestas mapuches ("conflicto mapuche"), la mayoría de las cuales se registraron en los distritos de Collipulli (548) y Temuco (104). De las 300 causas de 2012, 218 se registraron en Collipulli, 32 en Angol y 20 en Temuco. Según la información recibida, en solo 5 de las 843 causas se imputaron delitos de terrorismo. En la VIII Región (del Biobío) hubo un total de 113 causas "relacionadas con los mapuches" entre 2004 y

¹⁴ *Ibid.*, párr. 141.

¹⁵ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó el documento del caso contra Chile a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 7 de agosto de 2011. La Corte celebró una audiencia pública sobre el caso en su 99º período de sesiones (mayo de 2013).

¹⁶ El Relator Especial observa que la nueva Presidenta electa ha expresado públicamente su firme compromiso de no aplicar la Ley a las reivindicaciones sociales de los pueblos indígenas. Véase *Programa de Gobierno 2014-2018: Michelle Bachelet*, pág. 174. Puede consultarse en <http://michellebachelet.cl/programa/>.

¹⁷ Fiscalía Nacional, Oficio N° 505/2011, de 25 de agosto de 2011.

principios de 2013, en 2 de las cuales se imputaron delitos de terrorismo. Según las estadísticas, hubo un total de 7 causas en la X Región (de Los Lagos) y XVI Región (de Los Ríos) vinculadas con las protestas mapuches, en ninguna de las cuales se imputaron delitos de terrorismo.

50. No obstante, el Relator Especial señala que esas estadísticas no incluyen las causas en las que la legislación antiterrorista se aplicó en las primeras etapas de la investigación, con las ventajas procesales adicionales que se describen abajo, y en que las acusaciones se sustituyeron posteriormente por las de delitos tipificados en la legislación penal común.

51. El Relator Especial señala también que, en los casos en que un Estado mantiene una definición legal amplia y subjetiva del terrorismo, constituye una salvaguardia mínima y esencial contra el abuso que existan criterios objetivos para el ejercicio de la discreción del fiscal y un consenso acerca de las formas de protesta que pueden calificarse correctamente de actos de terrorismo. El Relator Especial considera que en Chile no existen actualmente esos criterios objetivos ni ese consenso.

52. En una serie de reuniones con representantes de la Fiscalía Nacional, fiscalías regionales y el Ministerio del Interior, el Relator Especial procuró identificar los criterios objetivos adoptados para determinar cuáles protestas se ajustan a la definición legal del terrorismo y cuáles no. Las diversas justificaciones planteadas han sido subjetivas y carentes de rigor legal. Así lo confirma una comparación de las causas en las que se han imputado delitos de terrorismo con aquellas en las que no. Es imposible distinguir una línea divisoria clara y coherente entre las causas en las que se han imputado delitos comunes (como incendio intencional, tentativa de homicidio y delitos con armas de fuego) y aquellas en las que se ha invocado la Ley Antiterrorista a fin de obtener una condena más dura y dar mayores ventajas procesales al fiscal.

53. Además de la falta de criterios jurídicos objetivos, no hay un consenso político sobre la cuestión de si las protestas mapuches por las tierras pueden o deberían etiquetarse de terrorismo, como se describió en los párrafos 20 a 22 del presente documento. En una situación tan políticamente polarizada y legalmente insatisfactoria, es deber del Relator Especial expresar sus conclusiones y recomendaciones sobre la materia.

54. Por una parte, no cabe duda de que la Ley Antiterrorista ha sido utilizada desproporcionadamente en contra de imputados por delitos relacionados con las protestas mapuches por las tierras. El Gobierno central y los fiscales públicos insistieron en que eso no equivalía a estigmatizar al pueblo mapuche o a caracterizar a todas las protestas políticas mapuches como una campaña de terrorismo, sino que respondía a la aplicación de criterios legales a los hechos, en cada caso particular. Sin embargo, ante falta de un criterio coherente y objetivo para invocar la Ley Antiterrorista y la existencia de obvias incoherencias en su aplicación, es necesario justificar que esa Ley se siga aplicando en una situación política tan volátil. En particular, dado el potencial de las acusaciones de terrorismo para aumentar el nivel de tensión en relación con el tema mapuche y suscitar el antagonismo de los sectores más activos de la comunidad mapuche, es preciso examinar si el derecho penal ordinario ofrece herramientas suficientes para mantener el orden público, y para proteger y defender los derechos de las víctimas de la violencia rural.

B. Deficiencias de procedimiento

55. En las causas en las que se ha invocado la Ley Antiterrorista, se ha utilizado invariablemente en asociación con un delito principal, perseguible con arreglo a la legislación penal ordinaria. Cuando se invoca esa Ley, el imputado está sujeto a una serie de importantes desventajas procesales y sustantivas. Entre ellas se cuentan el uso de

testigos de cargo "anónimos" o no identificados¹⁸ y facultades especiales de investigación, incluidas escuchas telefónicas e interceptación de la correspondencia, como correos electrónicos y otras comunicaciones¹⁹.

56. En lo que respecta a la detención, el Relator Especial supo que, en virtud del derecho penal ordinario, una persona puede permanecer en detención policial durante 24 horas antes de comparecer por primera vez ante el tribunal (este plazo puede ampliarse hasta por tres días). Sin embargo, en los casos de terrorismo, el juez puede ampliar (y habitualmente amplía) ese plazo hasta por diez días²⁰. El Relator Especial concluyó que el procedimiento para decidir esas detenciones no es contradictorio y que la defensa rara vez tiene la oportunidad de recurrir esa ampliación ante el juez.

57. Durante su visita, el Relator Especial escuchó denuncias de que sospechosos mapuches habían sido torturados o sufrido otros malos tratos durante esa detención ampliada, para forzarlos a firmar una confesión. Si bien no se encontraba en condiciones de investigar esas denuncias, el Relator Especial señala que la brevedad de los plazos de la detención policial tiene por objeto prevenir la tortura y los malos tratos a los sospechosos durante el interrogatorio.

58. También se informó al Relator Especial que, tras su detención por la policía, una persona imputada en aplicación de la legislación antiterrorista tendrá que esperar en general seis meses antes de que sus abogados reciban las pruebas y declaraciones que sustentan las acusaciones²¹, tiempo durante el cual la preparación de la defensa se ve considerablemente dificultada. En comparación, ese período es en general de 28 días cuando no se trata de un delito de terrorismo.

59. Debido a que la pena por delitos de terrorismo es mucho más larga que la pena por el delito principal conexo, la probabilidad de que se dicte la libertad provisional es, por consiguiente, menor. Más aún, la Constitución contiene una disposición especial aplicable a los delitos de terrorismo que exige una decisión unánime de los tres jueces que examinen cualquier apelación contra una decisión de prisión preventiva como condición previa para la puesta en libertad. Si la mayoría de los jueces (ministros) de la Corte de Apelación están a favor la libertad provisional pero uno está en contra, el imputado permanecerá detenido. Esto ha dado lugar a quejas de que muchos activistas mapuches han permanecido en prisión preventiva durante largos períodos. En algunos casos, esas mismas personas han sido absueltas de las acusaciones de terrorismo en el juicio.

60. En sus reuniones con el Relator Especial, los fiscales argumentaron que seguir usando la Ley Antiterrorista para investigar ciertos delitos cometidos durante las protestas mapuches podía justificarse por los métodos especiales de investigación previstos en esa norma, tal como se menciona en el párrafo 55 del presente documento. Sin embargo, tras un análisis detallado, el Relator Especial no encontró convincentes esas justificaciones.

61. El Relator Especial observa que la facultad de obtener autorización para interceptaciones telefónicas y de otras comunicaciones no se limita a los delitos imputados en aplicación de la legislación antiterrorista. Los delitos principales más graves (como incendio intencional con resultado de muerte) también pueden dar lugar a la autorización del uso de esa técnica investigativa. En el caso de los delitos comunes, el uso de interceptaciones depende de su gravedad. Cabe concluir que la intención del Parlamento era que esos métodos, que suponen una intrusión en las comunicaciones privadas, solo

¹⁸ Artículos 15, 16, 17 y 18 de la Ley N° 18314, en los que se definen los testigos cuya identidad permanece oculta (o testigos con identidad protegida).

¹⁹ *Ibid.*, art. 14.

²⁰ *Ibid.*, art. 11, párr. 1.

²¹ *Ibid.*, art. 21.

podrían utilizarse para investigar los delitos más graves. Sin embargo, un delito comparativamente menos grave (como incendio intencional contra la propiedad) conllevará el uso de esas formas más invasivas de investigación si se califica de delito de terrorismo. Por consiguiente, centrando las investigaciones y los procesamientos en el acto delictivo principal imputado, calificándolo de delito común, se mantendría y respetaría el equilibrio previsto por el Parlamento (que limita las interceptaciones a los delitos más graves).

62. La segunda medida probatoria especial prevista en la legislación antiterrorista es el uso de testigos anónimos. Esto ha motivado una profunda controversia en el contexto del tema mapuche y una de las principales críticas de órganos nacionales e internacionales. El uso de testigos anónimos representa una considerable desventaja para la defensa durante el juicio, ya que el abogado defensor no puede cuestionar eficazmente la credibilidad del testigo. Las modificaciones de 2010 establecieron el derecho del imputado a dirigir "las interrogaciones tendientes a establecer su credibilidad o acreditación y a esclarecer los hechos sobre los cuales depone, siempre que dichas preguntas no impliquen un riesgo de revelar su identidad"²².

63. Se informó al Relator Especial que esta disposición se interpreta de manera estricta para impedir toda pregunta que pueda exponer las vulnerabilidades del testigo (en cuanto a su fiabilidad o parcialidad), lo que dificulta una defensa eficaz. Según la información de la que dispone el Relator Especial, no hay una norma que impida al tribunal basarse en la declaración de un testigo anónimo como motivación única o fundamental para imponer una condena. Lo que quizás es más grave, el fiscal no tiene la obligación expresa de investigar la credibilidad de un testigo anónimo y de comunicar los resultados de esa investigación al imputado.

64. El derecho internacional de los derechos humanos, en particular el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²³ protege el derecho a un procedimiento contradictorio e imparcial para juzgar todos los delitos. Si bien el uso de testigos anónimos no infringe automáticamente ese derecho, las normas internacionales exigen que las divergencias con respecto a un procedimiento plenamente contradictorio y público se reduzcan al mínimo absoluto; que el anonimato se justifique clara y específicamente por la necesidad de proteger la seguridad física del testigo contra las represalias; y que la falta de equidad para con el imputado se contrarreste mediante garantías procesales que aseguren que la imparcialidad del proceso no se vea injustificadamente comprometida. Entre esos contrapesos puede figurar una norma que impida basarse en un testimonio anónimo como motivación única o fundamental para imponer una condena y que refuerce expresamente la obligación de investigar y comunicar a la defensa cualquier hecho que tienda a menoscabar la fiabilidad o credibilidad del testigo anónimo.

65. Al parecer, ninguna de estas salvaguardias se ha previsto en la legislación antiterrorista chilena. Se ha informado de casos en que el uso de testigos anónimos ha sido la motivación única o fundamental para imponer una condena; y el fiscal no está expresamente obligado a investigar y comunicar los hechos que menoscaben la credibilidad del testigo (más allá del habitual principio de objetividad). Existe por tanto un riesgo obvio de falta de equidad procesal, que trae aparejado el peligro de cometer errores judiciales.

66. La Corte Suprema ha criticado el uso inapropiado de testigos anónimos en un caso de protesta mapuche en 2011, señalando que el fiscal de la causa había otorgado beneficios a cambio de la declaración, lo que invalidaba la prueba testimonial. Esa dura crítica del uso de testigos anónimos en tales casos fue reiterada por altos funcionarios del poder judicial en sus entrevistas con el Relator Especial.

²² Ley Antiterrorista, art. 18, párr. 3.

²³ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia.

67. Sin embargo, el Relator Especial señala que el argumento más convincente en contra de seguir usando a testigos anónimos en las causas relacionadas con las protestas mapuches es que, en los hechos, el anonimato no se justifica por el objetivo declarado de proteger la seguridad del testigo. El Jefe de Carabineros de la Araucanía y los fiscales de Temuco y Concepción confirmaron en reuniones con el Relator Especial que las medidas de anonimato utilizadas en los procesamientos de mapuches en virtud de la legislación antiterrorista son sistemáticamente ineficaces debido a que la comunidad siempre puede identificar al testigo gracias al conocimiento local. Se trata de una concesión clara y de gran alcance. Todos los encargados de hacer cumplir la ley en la región concuerdan en que, a falta de un régimen integral de protección de los testigos (que otorgue al testigo y su familia una nueva identidad y medidas de reubicación), lo dispuesto actualmente resulta ineficaz para proteger al testigo.

68. Por consiguiente, el uso de testigos anónimos en el procesamiento de mapuches en aplicación de la legislación antiterrorista no cumple el objetivo declarado de ofrecer protección al testigo y su familia, mientras que sigue constituyendo un serio obstáculo a la equidad de los enjuiciamientos por delitos de terrorismo. Además, da al testigo y su familia la impresión errónea de que su identidad permanece oculta, cuando en general sucede lo contrario. Por consiguiente, menoscaba los derechos del imputado sin proteger los del testigo, y es posible que incluso exponga a este último y su familia a un riesgo mayor e innecesario, al crear la falsa impresión de que su identidad se mantendrá en secreto.

C. Uso excesivo de la fuerza por la policía

69. Otra cuestión que preocupa profundamente al Relator Especial es el uso excesivo de la fuerza por agentes de Carabineros y la Policía de Investigaciones en redadas o allanamientos de las comunidades mapuches y la detención de sospechosos, junto con la falta casi total de responsabilidad por los delitos de violencia excesiva contra los mapuches durante esos allanamientos.

70. La cuestión ha sido puesta de relieve por algunos órganos internacionales y nacionales, como órganos de tratados, procedimientos especiales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. Entre otros, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha expresado su preocupación por las alegaciones sobre abusos y violencia ejercidos por la policía contra miembros del pueblo mapuche, en el contexto de allanamientos y otras operaciones policiales (A/HRC/12/34/Add.6, párr. 62). También ha hecho recientemente hincapié en esa cuestión el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que señaló que la aplicación de la Ley Antiterrorista y el uso indebido y excesivo de fuerza hacia miembros del pueblo mapuche, incluyendo niños, mujeres y ancianos, podría tener impactos negativos que afectarían y discriminarían a los pueblos indígenas más allá de los individuos sospechosos de haber cometido un delito (CERD/C/CHL/CO/19-21, párr. 14; véase también CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párrs. 20 y 21). El Relator Especial observa además que situaciones violentas en las que se vulneraron los derechos de niños mapuches han sido documentadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que emitió un comunicado condenando a la policía por el uso desproporcionado de la fuerza²⁴.

71. El Relator Especial advierte que el Instituto Nacional de Derechos Humanos, frecuentemente junto con la Defensoría Penal Pública, ha hecho una serie de llamamientos en favor de garantías constitucionales de los derechos fundamentales. En una serie de fallos relativos a recursos de *habeas corpus*, tribunales superiores de justicia, entre ellos la Corte Suprema y la Corte de Apelación de Temuco, concluyeron que agentes de Carabineros

²⁴ Comunicado de prensa de 2 de agosto de 2012.

habían hecho un uso excesivo de la fuerza (que incluía el empleo de armas de fuego) contra civiles mapuches desarmados.

72. El Relator Especial opina que el uso excesivo de la fuerza por Carabineros durante esos allanamientos ha sido, hasta hace poco, habitual e incluso sistemático²⁵. Se le ha informado de numerosas ocasiones en que cantidades totalmente desproporcionadas de fuerzas especiales armadas ingresaron a las comunidades, frecuentemente acompañadas de helicópteros y refuerzos, y dispararon armas de fuego no letales, no solamente contra hombres adultos sino también contra ancianos, mujeres, niños e incluso lactantes, causando numerosas heridas. El Jefe de la Policía de Investigaciones de la Araucanía le informó personalmente que esas operaciones con frecuencia se realizaban con un número de agentes que triplicaba al de mapuches. El Relator Especial ha visto fotografías y videos que registran las consecuencias de esos incidentes y que demuestran sin duda alguna que en muchas ocasiones se han infligido heridas por disparos que han requerido hospitalización. También ha visto pruebas que confirman el número real de cartuchos utilizados en algunas operaciones y que no dejan lugar a duda sobre la cantidad de disparos realizados.

73. El uso excesivo de la fuerza física, y en particular el uso injustificado de armas de fuego, constituye un delito penal que debe ser debidamente investigado y, de probarse su comisión, castigado con todo el peso de la ley. Demás está decir que las comunidades mapuches tienen igual derecho a ser protegidas por la legislación penal contra el uso de violencia excesiva por la policía.

74. A ese respecto, el Relator Especial concluyó que el aspecto más alarmante de la situación es la falta casi total de exigencia de responsabilidad por los delitos presuntamente cometidos por los agentes del orden. A la luz del conjunto de las pruebas y los fallos judiciales, parece innegable que, en el pasado, algunos agentes de Carabineros adoptaron la práctica de hacer un uso excesivo y potencialmente letal de la fuerza en sus intrusiones en comunidades mapuches.

75. El Relator Especial toma nota de que la responsabilidad oficial de investigar y enjuiciar esos delitos recae en la Fiscalía Militar²⁶. Sin embargo, a pesar de que muchos de estos incidentes han sido denunciados a la Fiscalía Militar, hasta la fecha no ha habido un solo procesamiento por uso excesivo de fuerza no letal por agentes de Carabineros durante allanamientos en las comunidades mapuches. A pesar de sus reiteradas solicitudes, el Relator Especial no recibió estadísticas a ese respecto. Esto solo puede reforzar en esas comunidades el sentimiento de que la ley se está aplicando de forma discriminatoria; a su pesar, el Relator Especial debe concluir que la Fiscalía Militar ha fallado claramente en su deber de aplicar la ley investigando y enjuiciando a los responsables. A ese respecto, el Relator Especial desea insistir en que la competencia de los tribunales militares debe limitarse únicamente al personal militar acusado de delitos militares²⁷.

76. El Relator Especial visitó la comunidad Juan Catrilaf II, a la que ingresaron fuerzas especiales de Carabineros en octubre de 2009 buscando a un solo individuo desarmado. A

²⁵ En su Informe sobre la violencia policial en contra del pueblo mapuche 2009-2013 (2013), el Observatorio Ciudadano documentó 70 casos en que Carabineros y la Policía de Investigaciones hicieron un uso excesivo de la fuerza contra miembros del pueblo mapuche.

²⁶ Ley N° 20477, de 30 de diciembre de 2010, que modifica la competencia de los tribunales militares, excluyendo de esta a los civiles y los menores de edad. No obstante, de conformidad con el artículo 5, párrafos 1 y 3, del Código de Justicia Militar, la justicia militar ha mantenido su competencia exclusiva con respecto a los delitos cometidos por agentes de Carabineros.

²⁷ El Relator Especial toma nota con interés de que el Congreso Nacional está examinando dos proyectos de ley destinados a limitar la jurisdicción y competencia de los tribunales militares con arreglo a las normas internacionales y a permitir al sistema de justicia civil investigar y sancionar los abusos o delitos que cometan los efectivos policiales (CERD/C/CHL/19-21, párr. 112).

pesar de que otros miembros de la comunidad que opusieron resistencia no llevaban armas, las fuerzas especiales dispararon numerosas armas de fuego contra la comunidad, hiriendo a 19 personas, incluidas 3 mujeres y 1 bebé de 9 meses de edad, alcanzados por balas de plástico. Muchas de las víctimas fueron hospitalizadas; hay disponibles para la investigación registros independientes de sus heridas y tratamientos²⁸.

77. El Relator Especial está consternado porque, a pesar de la gravedad del incidente, ni el Jefe de Carabineros de la Araucanía ni el Fiscal de Temuco parecían estar al tanto del hecho, ni considerar que conocerlo formara parte de sus responsabilidades. El Relator Especial opina que esto constituye una grave falla institucional e indica dos conclusiones posibles: o el incidente, aunque grave, era tan habitual en la región que no merecía ser señalado al Jefe de Carabineros y al Fiscal, a pesar de que la persona cuya detención se perseguía es hasta el día de hoy objeto de actuaciones penales; o hubo una falla grave y sistemática de comunicación y responsabilidad institucional. Para evitar dudas, el Relator Especial considera que el fiscal está obligado a informarse plenamente, en cada causa, de las circunstancias de todo allanamiento o detención que dé lugar a procedimientos penales de los que sea responsable.

78. No obstante, el Relator Especial observa con preocupación que, hasta la fecha, los únicos casos en los que se iniciaron actuaciones penales contra agentes de Carabineros se vinculan con tres incidentes de disparos fatales en los que perdieron la vida activistas mapuches, a saber Alex Lemun Saavedra, Matías Catrileo Quezada y Jaime Mendoza Collío. El más reciente de esos casos está aún ante los tribunales, por lo que no sería apropiado que el Relator Especial hiciera observaciones sobre un caso que está siendo objeto de examen judicial. Sin embargo, en uno de los otros dos casos, el Carabinero involucrado fue encontrado culpable de uso excesivo de la fuerza con resultado de muerte de Matías Catrileo Quezada. Su condena fue confirmada por la Corte Marcial, pero la pena se redujo de cinco años de privación de libertad inmediata a tres años de privación de libertad con remisión condicional de la pena, fallo que fue posteriormente confirmado por la Corte Suprema. Preocupó al Relator Especial la información de que este agente continuó en servicio activo en Carabineros durante todas las actuaciones e incluso después de la confirmación final de su condena por la Corte Suprema. No fue dado de baja sino hasta algún tiempo después, como resultado de una intervención administrativa.

79. En la declaración preliminar que realizó al concluir su visita²⁹, el Relator Especial acogió con satisfacción una serie de iniciativas recientes adoptadas a nivel central por Carabineros para producir un cambio significativo en la relación entre sus agentes y las comunidades mapuches, incluida una revisión de sus prácticas y procedimientos para asegurar que se ajusten al derecho internacional de los derechos humanos. Entre esas iniciativas se cuentan: el establecimiento de una unidad especializada conocida como el Departamento de Derechos Humanos de Carabineros; el mandato otorgado a oficiales de alto rango de Santiago de investigar las causas de la aparente ruptura de la relación entre Carabineros y los mapuches; y una serie de procesos y programas de capacitación sobre derechos humanos que tienen por objeto reducir los conflictos y fomentar la confianza, en particular la estrategia piloto global de Patrullas de Atención a Comunidades Étnicas (PACE).

²⁸ Entre otros incidentes señalados a la atención del Relator Especial se cuentan los disparos de perdigones de la policía contra niños y adolescentes durante el desalojo del Hospital de Collipulli en julio de 2012.

²⁹ Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13598&LangID=S.

D. Condiciones de reclusión

80. El Relator Especial visitó tres centros de privación de libertad —las cárceles de la ciudad de Temuco, de Angol, y El Manzano de Concepción— que alojan a reclusos de las comunidades mapuches, tanto condenados como en espera de juicio por delitos vinculados con las protestas mapuches en la región de la Araucanía. Tuvo oportunidad de debatir los problemas que deben afrontar el personal y los reclusos, y se reunió en privado con varios detenidos mapuches. El Relator Especial agradece profundamente al servicio penitenciario (Gendarmería) el espíritu constructivo y de colaboración con el que facilitó sus visitas a esas instituciones.

81. El Ministerio de Justicia informó al Relator Especial que todos los centros de privación de libertad que albergan a personas recluidas en relación con el conflicto mapuche cuentan con regímenes especiales, y que los derechos culturales y las costumbres sociales de estas personas se respetan en la mayor medida posible compatible con el mantenimiento del orden y la disciplina en esas instituciones. El Relator Especial pudo reunirse con todos los reclusos de esas instituciones detenidos en relación con las protestas por las tierras y observar sus condiciones de privación de libertad. Constató que en todas las instituciones se habían hecho adaptaciones para responder a las necesidades especiales de esa categoría de reclusos. Mantuvo largas entrevistas con algunos reclusos, entre ellos Celestino Córdova Tránsito, que entonces estaba siendo juzgado por el incidente que dio lugar a la muerte del matrimonio Luchsinger–Mackay³⁰, y con el dirigente comunitario Hector Llaitul Carrillanca.

82. El Relator Especial opina que un aspecto que el Ministerio de Justicia debe abordar con urgencia es el establecimiento de locales para que los reclusos mapuches puedan cumplir sus condenas cerca de sus comunidades de origen. En el momento de la visita del Relator Especial, la mayoría de las personas en espera de juicio se encontraban en la cárcel de Angol, a la que sus familias y comunidades podían acceder con relativa facilidad. Sin embargo, cuatro condenados se encontraban en Concepción, un lugar de mucho más difícil acceso para esas personas. Para que los condenados a penas de privación de libertad puedan reintegrarse pacíficamente a sus comunidades luego de ser puestos en libertad, deben poder mantener sus vínculos durante su encarcelamiento. Es más, toda solución sostenible a largo plazo debe poder integrar a todas las partes en el diálogo, incluidos aquellos que han encabezado las protestas mapuches.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

83. **El Relator Especial aprecia la cooperación prestada por el Gobierno de Chile. Toma nota de que Chile se ha comprometido repetidamente a respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas ratificando muchos instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el terrorismo (véase el párr. 30 del presente documento). El Relator Especial considera que estos compromisos, junto con la invitación que se le cursó y el diálogo subsiguiente, son importantes avances en la senda del cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos.**

³⁰ El Relator Especial señala que, el 28 de febrero de 2014, Celestino Córdova Tránsito fue condenado a una pena de 18 años de privación de libertad por incendio intencional y homicidio, y que el tribunal no halló pruebas de que se hubiera cometido un delito de terrorismo.

84. El Relator Especial toma nota de los progresos del Estado chileno hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el país, incluida la ratificación del Convenio N° 169 (1989) de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y las iniciativas de reforma constitucional relacionadas con cuestiones indígenas. También toma nota de la formulación de planes y propuestas en respuesta a las recomendaciones del anterior y el actual Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en especial en materia de políticas de asistencia.

85. El Relator Especial opina que, a pesar de los positivos aspectos incorporados por la Ley N° 20467 en la Ley Antiterrorista (N° 18314), partes de esa última siguen sin ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos, y que existen algunas discrepancias entre esa Ley y el respeto del principio de legalidad y del derecho a las debidas garantías procesales. El Relator Especial cree que aplicar la legislación antiterrorista a los participantes en protestas mapuches por las tierras es parte del problema y no de la solución. Se ha vuelto contraproducente para una solución pacífica del tema mapuche y no debe continuar.

86. En lo que respecta a las numerosas denuncias de uso excesivo de la fuerza por Carabineros y la Policía de Investigaciones en el contexto de allanamientos o redadas en comunidades mapuches, el Relator Especial subraya que seguir con la impunidad no es una opción. Una estrategia nacional, amplia e integrada para abordar el tema mapuche debe abarcar la adopción de medidas adecuadas y un mecanismo de investigación y enjuiciamiento de los delitos cometidos en el pasado contra las comunidades mapuches. Exigir responsabilidades por las vulneraciones pasadas es parte esencial de una estrategia para restablecer la confianza y mejorar las relaciones con la comunidad.

87. El Relator Especial concluye que la situación en las Regiones de la Araucanía y del Biobío es extremadamente volátil. La frecuencia y la gravedad de las confrontaciones violentas en la región han ido en aumento en los últimos tres años. Si no se adoptan medidas rápidas y eficaces a nivel nacional, el conflicto podría dar rápidamente lugar a disturbios y violencia generalizados. Es urgente otorgar a la cuestión la prioridad que requiere.

B. Recomendaciones

88. En un espíritu de cooperación, el Relator Especial desea formular las siguientes recomendaciones al Gobierno de Chile.

89. El Relator Especial insta al Gobierno de Chile a que adopte una estrategia nacional dirigida a abordar integralmente la cuestión mapuche dentro de plazos definidos y relativamente breves. Esta estrategia debe comprender el reconocimiento constitucional del derecho de los mapuches a existir como pueblo indígena dentro del Estado chileno, y la creación por el Gobierno entrante de un Ministerio de Asuntos Indígenas dotado de personal y recursos adecuados.

90. El Relator Especial recomienda que la responsabilidad de formular y aplicar la estrategia nacional se delegue a una asociación entre el Gobierno y una nueva Comisión Consultiva Nacional. La Comisión debe contar con representantes de los principales partidos políticos, los grupos de interés pertinentes (los mapuches, los pequeños y grandes propietarios rurales, los intereses comerciales y las víctimas de la violencia rural), y el Instituto Nacional de Derechos Humanos. La representación mapuche en la Comisión debe reflejar el espectro más amplio posible de intereses de su comunidad. La Comisión podrá recurrir al asesoramiento de especialistas

internacionales y regionales para llegar a un consenso sobre los principales desafíos y sus posibles soluciones.

91. El Relator Especial recomienda que se encargue a esta Comisión que formule recomendaciones destinadas a las autoridades públicas en los siguientes ámbitos: consulta y cooperación, derechos a la tierra y el territorio, desarrollo de los recursos naturales, y políticas sobre conflictos relacionados con las reclamaciones de tierras mapuches, incluida la aplicación de la Ley Antiterrorista.

92. El Relator Especial insta al Gobierno de Chile a que, en el marco de esa estrategia nacional integrada, otorgue la prioridad y acelere el proceso de repatriación o restitución de las tierras, entre otras cosas asignando los recursos presupuestarios necesarios para alcanzar las actuales metas de repatriación dentro de plazos breves y definidos.

93. El Relator Especial recomienda que todas las disposiciones que tipifiquen delitos en la Ley Antiterrorista se conformen estrictamente al principio de legalidad. Toda tipificación como delito de la actividad terrorista deben formularse en términos expresos y precisos, que permitan a las personas regular su propio comportamiento. En particular, la definición de delitos de terrorismo debe limitarse exclusivamente a actividades que supongan o estén directamente relacionadas con el uso de violencia letal o grave contra civiles.

94. El Relator Especial también insta al Estado de Chile a que vele por que: no haya más detenciones de participantes en las protestas mapuches por las tierras en aplicación de la legislación antiterrorista; no se imputen más delitos a esas personas en aplicación de la legislación antiterrorista; se revisen las acusaciones pendientes contra los manifestantes mapuches que están siendo juzgados en aplicación de esa legislación, y que estos pasen a ser juzgados por delitos comunes; y que se introduzca un mecanismo que permita la revisión de las condenas y penas impuestas a manifestantes mapuches en aplicación de la legislación antiterrorista, para ajustar su situación a la modificación de las políticas recomendada por el Relator Especial. Debe otorgarse a quienes hayan sido condenados sobre la base de declaraciones de testigos anónimos el derecho a que se revisen sus condenas, ordenando en su caso un nuevo juicio, que se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones del derecho penal ordinario, sin recurrir a testimonios anónimos.

95. El Relator Especial insta a las autoridades competentes a que investiguen las denuncias de abusos y violencia contra los pueblos indígenas por parte de agentes de la policía, que enjuicien y sancionen a los autores de esos actos, y que proporcionen indemnización a las víctimas o sus familiares. Además, el Relator Especial exhorta a las autoridades competentes a que adopten las medidas necesarias para prevenir esos actos.

96. A ese respecto, el Relator Especial recomienda que la competencia de los tribunales militares se limite únicamente al personal militar acusado de delitos militares. Insta al Gobierno de Chile a que cree un nuevo órgano de investigación civil, encargado de investigar los delitos de uso excesivo de la fuerza y la violencia cometidos contra las comunidades mapuches por agentes de Carabineros y la Policía de Investigaciones. Ese órgano debe ser institucionalmente independiente de ambas fuerzas, y tener la facultad de investigar y requerir el inicio y la tramitación de actuaciones penales y disciplinarias. Debe también tener la facultad de investigar los supuestos en que la Fiscalía Militar no ha exigido responsabilidades en los muchos casos de violencia excesiva con respecto a los cuales no ha adoptado hasta el momento ninguna medida efectiva.

97. El Relator Especial recomienda además al Gobierno de Chile que, por conducto del Ministerio de Justicia, vele por que se establezcan locales para que los reclusos mapuches puedan cumplir sus penas cerca de sus comunidades. El Relator Especial opina que esto facilitaría su reintegración pacífica en las comunidades después de su puesta en libertad.
