Propuesta basada en un enfoque de derechos en la intervención pública respecto de niños, niñas y adolescentes mapuches de la Región de La Araucanía
Defensoría de los Derechos de la Niñez

Santiago, 04 de marzo de 2019

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de la nueva institucionalidad para NNA en Chile, surge la Defensoría de los Derechos de la Niñez que, teniendo la misión de generar un impacto sistémico en la materia de su especialidad, persigue, de manera autónoma, promover, defender, observar y dar seguimiento al respeto de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en chile.

En dicho contexto, **la experiencia nos muestra que, a la fecha, no existe un enfoque de derechos en el desarrollo e implementación de políticas públicas de la niñez y adolescencia en el país. Así, las intervenciones públicas continúan viendo a los NNA como receptores de servicios y no como sujetos de derecho, situación que se sostiene en una visión asistencialista de la atención que requieren los NNA.** En consecuencia, "Los niños pueden entenderse como componentes de grupo minoritario, caracterizado por encontrarse todos sus miembros por debajo de una edad. La condición de minoría social comporta una discriminación en materia de derechos, acceso al poder, bienestar y prestigio, así como una subordinación al grupo dominante"[1].

Siendo la institucionalidad propuesta en la Ley N° 21.067, una corporación de derecho público, que desempeña sus funciones de manera autónoma y con atribuciones que le permiten realizar recomendaciones generales o especificas a organismos públicos y privados, en razón al objeto de la institución (difusión, promoción y protección de los derechos), es que resulta necesario plantear el presente análisis, **desde la necesidad de orientar la generación de políticas que representen el sentir y realidad de los NNA y que permita de, esa forma, el respeto, reconocimiento y restitución de sus derechos.**

En consideración a lo anterior, este documento propone un abordaje de la intervención pública, para los niños, niñas y adolescentes mapuches de la Región de la Araucanía, con enfoque de derechos, que sirva como recomendación al Estado en la ejecución de sus obligaciones.

2. Antecedentes generales

Es así como en el contexto del denominado caso "Catrillanca", y sus consecuencias para el adolescente involucrado, de iniciales M.A.P.C., **se hace evidente la necesidad de implementar políticas que aseguren la aplicación de un enfoque de derechos respecto de los NNA de la zona, específicamente para los pertenecientes al pueblo mapuche en la Región de la Araucanía. Es necesario activar la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los NNA, y que se visualice como forma de trabajo un modelo de enfoque de derechos sistémico y evaluable de manera permanente.**
Las intervenciones en pro de la inclusión social, con el fin de dar visibilidad a los NNA mapuches, promover su participación y ofrecerles una respuesta adecuada a sus necesidades, deben convertirse en un eje central de la intervención del Estado. De esta manera, **los NNA deben dejar de ser vistos como seres incapaces e indefensos y, por el**

[1] Gaitán, Lourdes. Sociología de la Infancia, Nuevas Perspectivas, Madrid, 2006, Pág. 20.

contrario, entenderlos como actores relevantes de su desarrollo y sujetos capaces de proponer soluciones a las situaciones de vulneración que viven, donde pueden y deben tomar parte en la toma de decisiones que les afectan a ellos y a la comunidad en la cual se desarrollan.

3. Levantamiento de información respecto a la situación NNA pertenecientes a la etnia mapuche en la Región de La Araucanía[2]

De manera de poder levantar una fotografía respecto de la existencia de información relevante para la identificación de problemáticas vinculadas a los NNA de origen mapuche, y en particular a la verificación de datos que sirvan al Poder Ejecutivo para diagnosticar necesidades y/o problemas registrados en la sociedad, vinculados a esta población objetiva, se analizaron una serie de fuentes formales de información, que permitieran "mapear" e identificar la caracterización que de estos grupos se hace.

Es así como se sistematizó información desde las siguientes fuentes estadísticas, con el objetivo de resumir los datos más relevantes de niños niñas y adolescentes del país y acciones realizadas por el INDH y las policías, específicamente de las regiones de Ñuble, Bío Bío, La Araucanía y Los Ríos:

- Instituto Nacional de Estadísticas (Censo 2017)
- Ministerio de Desarrollo Social (CASEN 2017)
- Subsecretaria de Prevención del Delito (ENUSC 2017)
- Defensoría Penal Pública (Informe estadístico 2018)
- Ministerio Público (Boletín anual 2018)
- Servicio Nacional de Menores (Anuario 2017)
- Gendarmería de Chile (Estadísticas mensuales agosto de 2018)
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (Recursos de amparos, Querellas y acciones administrativas)
- Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile (información solicitada a través de oficios)

Cabe señalar que, a la fecha de cierre del presente documento, **no fue recibida respuesta de la Policía de Investigaciones de Chile.**

En cuanto a Carabineros de Chile, si bien dicha institución respondió el oficio enviado, la respuesta sólo se limitó a informar que no tenían la información solicitada, **algo que imposibilita hacer un análisis específico del actuar policial y las denuncias recepcionadas por esta entidad respecto de NNA vulnerados en sus derechos, a nivel familiar, comunitario y estatal, pertenecientes a la etnia mapuche.**

Al mismo tiempo, se levantaron, sistematizaron y analizaron estudios sobre infancia indígena en Chile, de manera de verificar cual ha sido el enfoque en materia de vulneración de derechos de NNA mapuches que se ha desarrollado en el país.

De este análisis, es posible concluir lo siguiente:

En cuanto los instrumentos:

a) Los instrumentos estadísticos relevantes, en base a los cuales los gobiernos han tomado decisiones para las políticas públicas, **entregan información agregada, careciendo de un enfoque de derechos de NNA, o incluso careciendo de acercamientos metodológicos relevantes,** como la necesidad de levantar información en asentamientos rurales y no solo urbanos, como es el caso de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana.

[2]Este apartado se realizó teniendo en consideración dos documentos elaborados por la Defensoría de los Derechos de la Niñez, una Minuta de levantamiento de las principales estadísticas sobre NNA del país y una Minuta de análisis y sistematización de estudios sobre infancia indígena en Chile, los que se pueden encontrar como anexo al presente documento.

b) **Estos instrumentos impiden identificar los obstáculos que enfrentan los NNA para participar, de manera efectiva, en distintas instancias de la sociedad.** Los enfoques utilizados tienen más que ver con identificar a los NNA como "vulnerables" más que como personas cuyos derechos son vulnerados, y en el caso de los NNA mapuches, adicionalmente, discriminados por su pertenencia a una etnia originaria.
c) Por otra parte, y en específico en lo referido al **Plan Araucanía** (Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía), si bien pretende lograr una mejoría fundamental en las demandas históricas del pueblo mapuche en términos materiales (como inversión social y emprendimiento) y políticos (reconocimiento de los pueblos y representación política), deja fuera la demanda histórica de las comunidades mapuches referidas a la restitución de tierras, **lo que nos hace pensar, fundadamente, que en la medida que dicha demanda no sea abordada, los niveles de represión y conflictividad se van a mantener.**

En cuanto a los datos:

a) Las regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Ríos **concentran al 34,5% de los NNA que se consideran pertenecientes al pueblo mapuche, lo que equivale a 162.570 NNA.** La proporción de NNA que se autodenomina perteneciente al pueblo mapuche, de estas tres regiones, es de un 22,6% (11,5% Bío Bío, 37,9% La Araucanía y 28,7% Los Ríos). Siendo la región de La Araucanía aquella con mayor proporción de NNA auto reconocidos como pertenecientes al pueblo originario mapuche.
b) **La Araucanía es la región con la mayor proporción de personas en situación de pobreza por ingresos en todos los tramos de edad analizados, con excepción del tramo 6 a 9 años**. Por otra parte, **la región de La Araucanía es la región con la mayor proporción de personas en situación de pobreza multidimensional** en todos los tramos de edad analizados, **con excepción del tramo 4 a 5 años.**
c) Por otra parte, en conjunto con las regiones de Los Ríos y Ñuble, en **La Araucanía se observan las mayores proporciones a nivel regional de viviendas con NNA distantes de servicios básicos de transporte público, educación o salud.**
d) Al mismo tiempo, la región de La Araucanía, junto a la Región Metropolitana, Ñuble y Bío Bío, **presentan la mayor proporción de delitos de hurto cometidos por adolescentes** (Ñuble 17%, Bío Bío 19% y La Araucanía 15%).
e) En relación con el Servicio Nacional de Menores, del total de NNA ingresados al área de protección, por línea de atención, **destaca la proporción de NNA de la región de La Araucanía, que es la más alta de todo el país (46,7%)** en la línea de atención de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD).
f) En la misma institución, **del total de ingresos de jóvenes y adolescentes a sanción o medida cautelar privativa de libertad al área de justicia, en los centros de internación provisoria destacan la región de La Araucanía, que se encuentra entre las tres regiones con mayor proporción** de jóvenes y adolescentes en dicho régimen, sin contar a la RM.

En cuanto a hallazgos relevantes derivados del análisis de los estudios:

a) De los **estudios encontrados, realizados entre los años 2004 al 2018, sólo un poco menos del tercio fue solicitado o realizado por el Estado (10)**, los cuales se pueden describir como investigaciones que buscaron caracterizar a los NNA indígenas en base a datos cuantitativos, provenientes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica y del CENSO, y que, además, indagaron en la subjetividad de los NNA sobre lo que significa para ellos ser NNA indígenas/mapuches.
b) La **población indígena, especialmente los NNA indígenas, es una de las poblaciones que presenta mayor vulneración socioeconómica**, en relación con los que no presentan descendencia de pueblo originario. Esto se ha mantenido de forma persistente en el tiempo, tal como lo demuestran los resultados de la última CASEN 2017.

c) En los estudios de percepción o encuestas realizadas a NNA indígenas, hay una tendencia a no reconocerse como parte de su cultura, lo que implica que no conocen ni participan de sus tradiciones, ya sea en festividades o hablando su propia lengua.

4. Corpus iuris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Niñez Indígena

I. Derecho Internacional de los Derechos Humanos[3]

En relación a las normas internacionales que reconocen los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes de pueblos originarios, debemos distinguir entre el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

I.1 Sistema Universal de Derechos Humanos

Hay muchas normas de Derecho Internacional que, sin tratar única y específicamente sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes indígenas, contienen normas que son perfecta y directamente aplicables.

Así, podemos destacar, desde lo general a lo más específico:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[4] (artículos 1° y 27°).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[5] (artículo 13°).
- Convención Internacional de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial[6].
- Convención Internacional de Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer[7].
- Convención Sobre los Derechos del Niño[8] (si bien, los niños, niñas y adolescentes indígenas son titulares de todos los derechos reconocidos en esta Convención, se establece en particular su reconocimiento, en el artículo 30°).
- Observación General N° 11, del Comité de Derechos del Niño[9] de las Naciones Unidas.

Otros instrumentos internacionales del Sistema Universal, aplicables a la temática son:

- Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Originarios[10].
- Convenio N° 169, de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales[11].

---

[3] La información obtenida en este acápite, fue extraída principalmente de Espejo-Yaksic, Nicolás; *Therights of Indigenous Children;* en International Human Rights of Children, Shleton, T. & Liefaard (Eds.), Srpinger, The Netherlands, T., 2018.
[4]Adoptado por la Asamblea General con fecha 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigencia, de conformidad a su artículo 49, con fecha 23 de marzo de 1976. Vigente en Chile desde el 29 de abril de 1989.
[5] Adoptado por la Asamblea General con fecha 16 de diciembre de 1966, entrada en vigencia, de conformidad a su artículo 27, el 3 de enero de 1976. Vigente en Chile desde el 27 de mayo de 1989.
[6]Adoptada por la Asamblea General con fecha 21 de diciembre de 1965, entrada en vigencia, de conformidad a su artículo 19, con fecha 4 de enero de 1969. Vigente en Chile el 12 de noviembre de 1971.
[7]Adoptada por la Asamblea General con fecha 18 de diciembre de 1979, entrada en vigencia, de conformidad a su artículo 27, con fecha 3 de septiembre de 1981. Vigente en Chile desde el 9 de diciembre de 1989.
[8] Adoptada por la Asamblea General con fecha 20 de noviembre de 1989. Vigencia en Chile desde el 27 de septiembre de 1990.
[9] Adoptada por el Comité con fecha 12 de febrero de 2009.
[10]Adoptada con fecha 13 de septiembre de 2007.
[11] Adoptada con fecha 27 de junio de 1989. Vigente en Chile desde 14 de octubre de 2008.

I.1.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

- Convención Americana de Derechos Humanos[12].
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Originarios[13].
- Convención Interamericana Contra El Racismo, La Discriminación Racial Y Formas Conexas De Intolerancia, pendiente de ratificación por Chile[14].

II. Observaciones del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas al Estado de Chile sobre la materia

Con fecha 30 de octubre de 2015, el Comité de Derechos del Niño, emitió las Observaciones Finales sobre los Informes Periódicos Cuarto y Quinto combinados de Chile, mediante las cuales se realizan una serie de observaciones al Estado chileno, respecto al cumplimiento de lo mandatado por la Convención Sobre los Derechos del Niño.

Existen recomendaciones específicas, en distintas áreas, respecto al estado de cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto a la niñez indígena.

A continuación, se exponen los puntos en los cuales el Comité realizó observaciones al respecto:

a) *Principio de No discriminación*

24[15]. El Comité valora las medidas legislativas y normativas adoptadas por el Estado parte para combatir la discriminación. Sin embargo, expresa preocupación por el hecho de que las niñas sigan siendo víctimas de discriminación por motivos de género, como consecuencia de la persistencia de actitudes y normas adversas y tradicionales. **El Comité también expresa preocupación por la persistencia de actitudes y prácticas discriminatorias con respecto a los niños indígenas**, los niños con discapacidad y los niños inmigrantes, y de actitudes negativas y discriminación con respecto a los niños homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexo.

25. **El Comité recomienda** al Estado parte que:

a) **Refuerce las políticas y los programas destinados a combatir las múltiples formas de discriminación de que son víctimas** las niñas, **los niños indígenas de ambos sexos** y los niños con discapacidad de ambos sexos, centrándose en los estereotipos en que se sustentan dichas actitudes discriminatorias;

b) Redoble los esfuerzos destinados a combatir las actitudes negativas y eliminar la discriminación de que son víctimas los niños como consecuencia de su orientación sexual, su identidad de género o características sexuales, reales o supuestas.

b) *Derecho a la identidad*

34. **El Comité expresa preocupación por las limitaciones del derecho a la identidad de los niños indígenas como parte de su identidad cultural**. Aunque toma nota de las medidas que se están examinando para reconocer legalmente la identidad de género de los niños transgénero, expresa preocupación por las limitaciones del ejercicio del derecho a la identidad que sufren los niños homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexo.

---

[12] Vigente en Chile desde el 5 de enero de 1991.
[13] Estados miembros de la OEA, 14 de junio de 2016.
[14]De fecha 5 de agosto de 2016.
[15] Se mantienen los números al margen, para facilitar las eventuales citas al respecto (hacen alusión a los párrafos de las Observaciones Generales del Comité).

35. **El Comité recomienda al Estado parte** que adopte las medidas legislativas, normativas y administrativas necesarias para que:

a) **Se respete el derecho a la identidad de los niños indígenas de acuerdo con su cultura**;

b) Se reconozca el derecho a la identidad de los niños homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexo, y en particular la identidad de género de los niños transgénero;

c) Se favorezca un clima de inclusión y respeto en la sociedad en su conjunto.

c) ***Nivel de vida***

65. El Comité valora la disposición del Estado parte a ampliar el sistema "Chile Crece Contigo" hasta los 9 años de edad, pero le preocupa que el sistema no incluya a todos los niños hasta los 18 años. **El Comité también expresa preocupación por las disparidades en el nivel de vida observadas entre las zonas rurales y las zonas urbanas y por el número de niños que viven en la pobreza, sobre todo niños indígenas, a pesar del crecimiento económico general registrado en el Estado parte.** También expresa preocupación por las diferencias en el acceso al saneamiento entre las zonas rurales y urbanas.

66. **El Comité alienta** al Estado parte a que vaya incluyendo, de manera progresiva, a todos los niños hasta la edad de 18 años en el sistema "Chile Crece Contigo". Recuerda su recomendación anterior (CRC/C/CHL/CO/3, párr. 60) y **recomienda al Estado parte que dé prioridad a medidas para reducir la desigualdad entre las zonas rurales y urbanas, en particular las zonas con una amplia población indígena**; que reduzca de manera efectiva las diferencias entre los niveles de vida de los ricos y los pobres; y que acelere la adopción de medidas para que todos los niños de las zonas rurales tengan acceso al saneamiento. El Comité también recomienda al Estado parte que siga solicitando la asistencia técnica del UNICEF a este respecto.

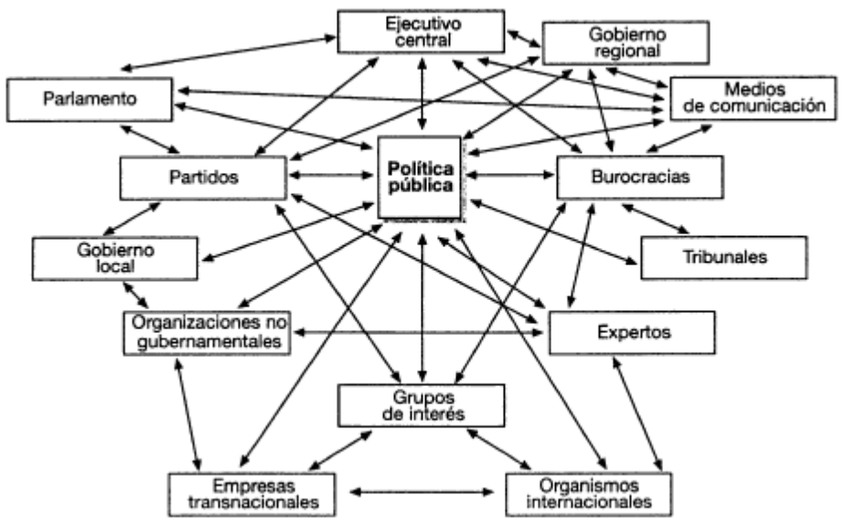
d) ***Niños pertenecientes a grupos minoritarios o indígenas***

79. **El Comité sigue profundamente preocupado porque los niños indígenas, y en particular los mapuches, todavía son víctimas de la desigualdad, la discriminación y la violencia.**

80. **Teniendo en cuenta su observación general núm. 11 (2015) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención**, y recordando su recomendación anterior (CRC/C/CHL/CO/3, párr. 74), el **Comité insta** al Estado parte a que:

a) **Reconozca a los pueblos indígenas y sus derechos en la nueva Constitución**;
b) **Incorpore un enfoque intercultural a las políticas y normas relativas a los niños**;
c) **Intensifique los esfuerzos por conseguir el acceso de todos los niños indígenas a servicios de salud y educación y a servicios sociales básicos, sin discriminación alguna**;
d) **Actúe de inmediato para acabar con la violencia policial de todo tipo contra los niños indígenas y sus familias**, también en el contexto de las actividades de desarrollo;
e) **Garantice el pleno cumplimiento del artículo 1, párrafo 2, de la Ley núm. 20.519, destinada a combatir el terrorismo, que excluye de su aplicación las conductas ejecutadas por menores de edad**;
f) **Investigue y enjuicie con prontitud todos los casos de actos de violencia contra niños indígenas cometidos por agentes de policía.**

5. MAPEO DE ACTORES DE POLÍTICA PÚBLICA[16].



5.1. Actores Relevantes

- **Senado de la República**

Los senadores se distribuyen en las 19 Comisiones que se ocupan de las materias legislativas en forma especializada y, también, en las tres Comisiones que dicen relación con la administración y con el control financiero y ético del Senado.
Se advierte que hay una sola comisión que ve específicamente un tema sobre Pueblos Originarios y ella es la Comisión Bicameral encargada de dar cumplimiento el artículo 6 del Convenio N° 169, de la OIT.
El Convenio N° 169 de la OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, establece diversas normas para pueblos originarios abarcando, además de participación (artículo 6) una amplia gama de cuestiones relativas a los pueblos indígenas, que incluyen el empleo y la formación profesional, la educación, la seguridad social y la salud, el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales, las lenguas, las creencias religiosas y la cooperación a través de las fronteras. En temas de infancia y adolescencia, también existe una Comisión especial en esta corporación.
Dentro de las comisiones existentes, no habría ninguna otra dedicada a temas de pueblos originarios, en particular a analizar la situación de la región de La Araucanía que considere, de manera conjunta, los temas que afectan a la niñez y la adolescencia perteneciente a la etnia. De este modo, resaltamos que, tal como lo hemos expresado como Defensoría de los Derechos de la Niñez, se debe tener en cuenta que la única forma de abordar desde una política pública, de manera efectiva las necesidades y el resguardo de los derechos de NNA, debe hacerse desde el enfoque de derechos y multidisciplinariamente.

- **Cámara de Diputados de la República**

Cuenta con 30 comisiones, pero existen algunas que han tenido algún contacto más directo con temáticas relacionadas con la situación de los pueblos indígenas, entre las que podemos mencionar:
1. Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

[16] Políticas Públicas -Julio Muñoz Diaz -Universidad de Talca

En ella se ha trabajado en la temática de la institucionalidad de pueblos originarios, a través de Seminarios (2016).
Esta comisión podría tener una relevante injerencia en materia de infancia y adolescencia mapuche, a través de la tramitación de proyectos que se concentren en la regionalización ya que las leyes en que trabajan, afectan de manera transversal a toda la población.

2.Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Esta es una comisión en la que hoy no se aborda de manera específica la situación que afecta a NNA indígenas, pero teniendo presente su mandato, podría llevar a cabo tramitación legislativa que los aborde, si consideramos, por ejemplo, que actualmente tienen bajo su responsabilidad la tramitación de la ley que Modifica la Carta Fundamental en materia de procedimiento de denuncia o retiro de tratados internacionales. Los derechos de los NNA y de Pueblos Originarios son derechos humanos, por lo que pueden venir contenidos en normas internacionales que nuestro país ratifique (véase como ejemplo la Convención Sobre los Derechos del Niño y el Convenio N° 169, de la OIT).

3.Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Esta Comisión tiene particular relevancia por los temas que tramita, ya que, además de ser una comisión transversal, tiene bajo su responsabilidad la tramitación de proyectos respecto de pueblos originarios como lo es el Boletín N° 12384-07, que Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados para permitir la realización de sesiones especiales sobre materias que afecten a los pueblos indígenas.

En relación con la Cámara de Diputados se puede observar un fenómeno similar al que se presenta en el Senado, existiendo sólo un par de comisiones en que se aborda de alguna manera la situación de los pueblos originarios, pero sin que ninguna haya realizado alguna proyección legislativa específica para abordar las necesidades y desafíos que deben atenderse por el Estado respecto de los NNA pertenecientes al pueblo mapuche.

- **Defensoría Penal Pública**

La Defensoría Penal Pública asegura que toda persona que sea imputada de la comisión de un hecho ilícito tenga la debida asistencia jurídica en cautela de sus derechos. Esta prestación de defensa también considera, con especial atención, el trabajo con imputados pertenecientes a grupos vulnerables que, en el ámbito y desarrollo del derecho internacional, tienen derechos específicos y un deber reforzado de protección, como es el caso de las personas pertenecientes a una etnia indígena.
Esta institución, en el año 2003, inició el funcionamiento de una oficina de atención para imputados pertenecientes a la etnia mapuche, en la ciudad de Temuco, extendiéndose en el transcurso de los últimos años para dar cobertura a imputados de cualquier pueblo originario, a nivel nacional, como aymaras y rapa-nui, entre otros.
A su vez, la prestación de esta defensa penal integra los tratados internacionales en las causas que representa, entre ellos los derechos consagrados en los instrumentos internacionales como el Convenio N° 169 de la OIT, la Ley Indígena Nacional y las Reglas de Brasilia[17].
Este programa está a cargo de profesionales especialmente capacitados, entre los que destaca la presencia de facilitadores interculturales, pertenecientes a pueblos originarios.

[17] Fuente www.dpp.cl

Dentro de los documentos relevantes, que sustentan el actuar de esta institución pública, podemos encontrar:

- Guía básica para la Defensa de Indígenas, octubre de 2018[18].
- Manual de actuaciones mínimas de la defensa penal de imputados indígenas, aprobado mediante Resolución Exenta N° 423, de 03 de octubre de 2017[19].
- Modelo de Defensa Penal Indígena, de la Defensoría Penal Pública[20].
- Minuta Regional "El Convenio de la OIT y la Defensa Penal Indígena", de 2010[21].

- **Ministerio Público**

La Fiscalía de Chile mantiene una Mesa Interregional creada para abordar los casos de lo que ha venido en denominar *"violencia rural"*, creada por el Fiscal Nacional, Sr. Jorge Abbott Charme, e integrada por los tres fiscales regionales de la macrozona involucrada, de la región del Bío Bío, de La Araucanía y de Los Ríos. En dicha instancia institucional, participan los fiscales adjuntos que dirigen las investigaciones de los delitos considerados en el contexto de la *"violencia rural"* y los directores de las Unidades Especializadas en Delitos Violentos, en Delitos Económicos, Lavado de Dinero y Crimen Organizado de la Fiscalía Nacional.

- **Poder Judicial**

El Poder Judicial se encuentra en un proceso de modernización, abarcando dentro de él la ejecución de diversos trabajos en pos de promover una justicia especializada que favorezca el acceso a la justicia de poblaciones vulnerables, dentro de las cuales se encuentran los NNA y los pueblos originarios.

4.1.9 Ejecutivo, áreas temáticas relevantes

Salud

El Ministerio de Salud implementa el Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI), desde el año 2000, definiendo tres principios que posteriormente se ven reflejados en la Política de Salud y Pueblos Indígenas (2006) y en la legislación vigente sobre la materia: el enfoque de equidad, la participación social indígena y el enfoque intercultural en salud.

En este contexto surge como objetivo la ejecución del Plan para Pueblos Indígenas (PPI) en el Proyecto de Apoyo al Sector Salud en Chile.

Para esto, el programa se implementa a través de tres componentes:

1) facilitador intercultural, que permite mejorar la adherencia a los tratamientos, al identificarse con la enfermedad y lograr la recuperación o rehabilitación;
2) prestaciones de salud con pertenencia cultural, que permiten reducir la brecha de acceso de la población que no asiste a los centros tradicionales, y
3) sensibilización de los equipos de salud sobre la realidad cultural de los pueblos originarios, lo que permite tener personal capacitado y sensibilizado a la realidad cultural de los pueblos indígenas.

[18] Se consulta en: http://www.dpp.cl/resources/upload/f16fc19ab31dc6c65178a3d651408dd7.pdf
[19] Se consulta en http://www.dpp.cl/resources/upload/f7301d7f4755819020ace02472be5608.pdf
[20] Se consulta en http://www.dpp.cl/resources/upload/bbff843724ee902561ab8def3ea5cf37.pdf
[21] Se consulta en http://www.dpp.cl/resources/upload/093e523d3fa9fe3d8745793ada63a58b.pdf.

CONADI

Debe promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y debe impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de fondos concursables, programas.

Recordemos, en relación con este ámbito, que UNESCO (2001) define cultura como el *"conjunto de los rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias"*.

Gobiernos Comunales, función y ejecución de programas sectoriales.

Sin perjuicio de la especificidad técnica que cada institución requiere en sus contenidos, para orientar sus resultados de acuerdo a su ámbito de trabajo, los contenidos mínimos necesarios para otorgar pertinencia cultural están relacionados con los siguientes ámbitos temáticos:

- Lengua,
- Cosmovisión,
- Religiosidad mapuche,
- Cultura mapuche,
- Estándares de derechos humanos, derechos del niño y derechos de los pueblos indígenas,
- Organización y dinámicas familiares, pautas de crianza en los pueblos.

6. Recomendaciones Generales de la Defensoría de los Derechos de la Niñez

6.1. Brechas y nudos críticos

En relación a las brechas y nudos críticos[22] detectadas en la materia, en Chile existe un diagnóstico realizado en el año 2016, por el extinto Consejo Nacional de la Infancia[23], documento que es necesario analizar y abordar y que, entre sus puntos más relevantes, da cuenta de:

1. **Escasa consideración de los derechos de niños, niñas y adolescentes** en el abordaje de los derechos de los pueblos originarios.
2. **Información insuficiente sobre la situación de la niñez y adolescencia indígena**, que se manifiesta en una insuficiente disgregación de información de niñez y adolescencia indígena en sistemas de información.
3. **Ausencia de incorporación de la participación de niños, niñas y adolescentes indígenas**, dada la inexistencia de procesos participativos, generados desde el Estado, que los involucren activamente, por su invisibilización.
4. Brechas entre diseños y prácticas **en base a enfoques de interculturalidad y de derechos** de niños, niñas y adolescentes indígenas.
5. **Focalización de acciones en el pueblo mapuche y en comunidades rurales, desatendiendo la situación de los demás pueblos originarios**, sobre todo de

[22] El desarrollo detallado de los puntos, se encuentra en las páginas 13 y siguientes del Informe referido.
[23] El informe citado, contiene en su capítulo 5, ciertos objetivos a considerar transversalmente para el desarrollo de propuestas en la materia, página 20 en adelante.

aquellos que, dada su posición minoritaria, corren mayores **riesgos de desaparecer junto con su patrimonio cultural.**

6. La **persistencia de situaciones de violencia y discriminación hacia niños, niñas y adolescentes indígenas a nivel escolar, comunitario y en las prácticas institucionales**, particularmente respecto de quienes habitan en comunidades afectadas por el denominado "conflicto mapuche", situación que les genera un impacto vital que influye inevitablemente en su desarrollo integral y que pueden persistir largo tiempo en sus vidas.
7. Escasa **consideración al enfoque de género**.
8. **Diseños y ejecución centralizados**, que no logran cumplir con las expectativas esperadas desde el nivel local, ni con estándares mínimos de interculturalidad.
9. **Falta de reparación por parte del Estado,** a una violencia sistemática por parte de las policías.

6.2. Recomendaciones con enfoque de Derechos Humanos para NNA

Teniendo en consideración los elementos descritos precedentemente, desde la Defensoría de los Derechos de la Niñez, se recomienda:

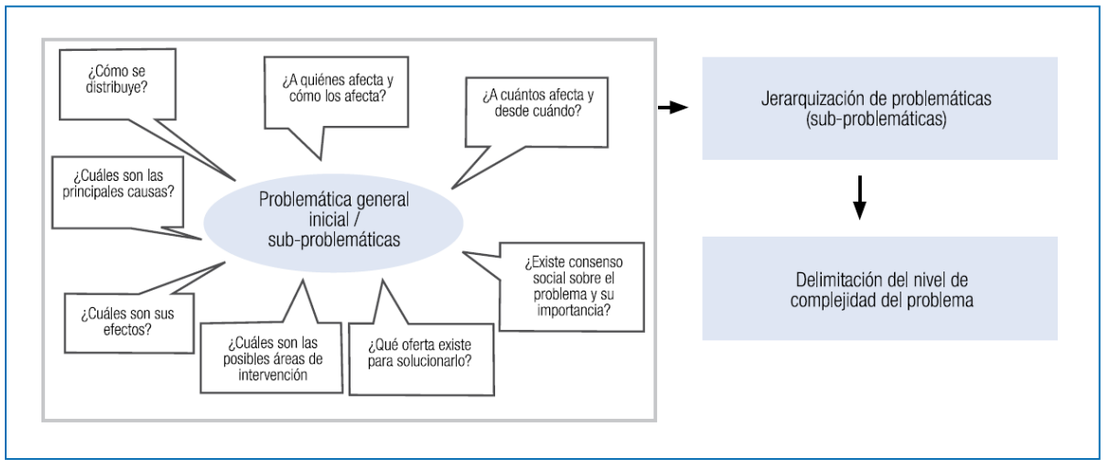
1. La ratificación de los tratados internacionales que Chile tiene pendientes, tales como, la **Convención Interamericana Contra El Racismo, La Discriminación Racial Y Formas Conexas De Intolerancia**.
2. Dar cumplimiento al **Plan Mundial de Educación de Naciones Unidas**, con especial enfoque en niñez indígena.
3. Determinar que todas las autoridades públicas, en el ejercicio de sus funciones, realicen el **control de convencionalidad** en todas las decisiones que involucren a niños, niñas y adolescentes indígenas, es decir, analizar si determinada decisión o actuación estatal se ajusta o no a los estándares internacionales de derechos humanos consagrados en las convenciones ratificadas por Chile y la jurisprudencia internacional, así como también, en las recomendaciones que emitan los órganos de tratados, como el Comité de Derechos del Niño.
4. Dar cumplimiento al **Plan Nacional de Derechos Humanos de la Subsecretaria de Derechos Humanos, especialmente los capítulos referentes a niños, niñas y**

adolescentes y de pueblos indígenas. Sobre todo, teniendo en consideración que la **Defensoría de la Niñez solicitó información**[24] **sobre el grado de cumplimiento de las acciones comprometidas en el capítulo de niños, niñas y adolescentes y a la fecha no se ha obtenido respuesta.**

5. **Lograr que, de manera efectiva, las instituciones públicas destinadas a la investigación, protección de víctimas y juzgamiento de hechos de vulneración de derechos o de delito delitos, realicen sus funciones con eficacia y eficiencia y, de manera oportuna y en un tiempo razonable, logren establecer las responsabilidades penales de quienes han ejercido violencia policial e institucional contra niños, niñas y adolescentes indígenas, llevando a cabo, además, las acciones de reparación a las víctimas.**
6. Atender a las **recomendaciones previamente dadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos** y por **la Defensoría de los Derechos de la Niñez** para **respetar, proteger y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas.**
7. Dar cumplimiento al **principio de efectividad de los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas** mediante la adopción de medidas concretas.
8. **Incluir a la Defensoría de la Niñez en la adopción de las medidas de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública que digan relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas.**

6.3. **Recomendaciones con enfoque de Derechos Humanos para NNA**, con estándares para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y de intervención social desde el Estado respecto de NNA mapuches.

[24] Tenemos conocimiento que la información fue solicitada a través del Oficio N° 88, enviado por correo electrónico a la Subsecretaría de Derechos Humanos, con fecha 5 de noviembre de 2018.



- **Disposición de información precisa y actualizada**: tal como se ha planteado anteriormente, las consecuencias de la desprotección de los derechos de los NNA se encuentran ampliamente documentadas. Sin embargo, faltan estudios actuales por parte del Estado, que busquen establecer de manera específica la realidad subjetiva de NNA indígenas, en los diversos ámbitos de su desarrollo vital, como educación, salud, discriminación, violencia, cultura, recreación, entre otros. **Es clave para el diseño de cualquier política pública, con enfoque de derechos humanos en los NNA, la disposición de información confiable y trazable, que permita, entre otras cosas, conocer los principales problemas de esta subpoblación, hasta la priorización eficiente de recursos.** De esta manera, en primer lugar, es necesario que exista una batería sistematizada de estudios que levanten información coordinada respecto de cada uno de los derechos establecidos en la Convención Sobre los Derechos del Niño y, por otra parte, que dichos levantamientos tengan una periodicidad suficiente para evaluar los ciclos de política pública. Así, es **necesario cerrar las brechas respecto de la variabilidad de actualización de información, lo que impide contar con datos consistentes a través del tiempo.** Finalmente, es **necesario que esos instrumentos reconozcan la intersección de la calidad de niños, niñas y adolescentes con otras desigualdades y causales de discriminación**, tales como edad, grupo étnico, educación, ingreso, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, estatus migratorio u otros relevantes.

- **Información de calidad para la evaluación de la intervención con enfoque de derechos en NNA**: al obtener información, es necesario que, desde el **Poder Ejecutivo, se dispongan los instrumentos metodológicos que aseguren que las políticas e intervenciones sociales financiadas desde el Estado,** en todo ámbito, **incluyan tanto en sus diagnósticos y caracterización del problema, como en su diseño, ejecución y evaluación, el levantamiento de información desagregada que permita caracterizar las infancias** abordadas (o no) por dichas intervenciones, a través de variables pertinentes y con información cualitativa.

- **Completar los ciclos de políticas públicas[25]:** procurar que todas las intervenciones públicas, cuya población objetiva sean o no los NNA, identifiquen sus impactos en la población destinataria de la acción. Para ello es necesario, **que el Poder Ejecutivo instruya, a los organismos técnicos involucrados, dependientes de distintos Ministerios sectoriales, como el futuro Ministerio de Pueblos Indígenas, Hacienda, Desarrollo Social, Cultura y Patrimonio, Educación, entre otros, <u>la incorporación de metodologías que permitan identificar impactos concretos de la política pública en</u>**

[25]La definición de políticas públicas tendientes al cumplimiento de derechos, debe acompañarse con mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad por parte de los Estados, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL,* N° 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, Publicación de las Naciones Unidas

NNA indígenas. Esto se debe traducir, desde nuestra recomendación, **en la disposición de información desagregada por edad, etnia, género, entre otras categorías pertinentes, precisando quién participa en la ejecución de la política y quién se beneficia de la misma.** Por otra parte, **la metodología debe permitir determinar si la intervención tiene diferentes impactos y beneficios para los NNA** (diferenciando, por ejemplo, sobre la base de su origen étnico) **y levantando información relevante que permita evaluar si la intervención está propiciando, o no, un cambio en la concepción de los NNA como sujetos de derechos**. Adicionalmente, y como punto no menos relevante, resulta imprescindible que el Estado invierta, oportuna y eficientemente, situación que implica el desafío de construir instrumentos de evaluación y de establecimiento de evidencia que permitan medir esta eficiencia del gasto público en niñez y adolescencia, hasta ahora inexistente.

- **Coordinación interinstitucional:** tal como ya fue planteado, en numeral 4.1 precedente, el abordaje de los problemas y carencias que enfrentan los NNA en general, e indígenas en particular, debe hacerse de manera coordinada entre las diversas instituciones que se constituyen en agentes claves del diagnóstico y de la solución del problema. Para ello, **es necesario que se abandonen las antiguas prácticas basadas en la coordinación jerárquica y la verticalidad burocrática, privilegiando instancias desburocratizadas y más horizontales de gobernanza.** Esta forma de coordinación, alternativa a la jerarquía, genera autónomamente una ***superestructura*** (policynetworks), a través **de la definición de reglas para la realización de compromisos entre las distintas instituciones, que permitan una distribución de costos y beneficios frente a una decisión común o una solución de problemas, reglas que, en cada caso, exigen a sus integrantes limitar de manera voluntaria su libertad de acción.** Lo anterior se cristaliza a través de una política de opciones, según la cual el derecho, abandonando pretensiones omnicomprensivas, produciría una regulación opcional que los interesados pueden aceptar en la medida de que cuente con instancias legitimadoras. Estas formas de coordinación social (políticas públicas) han demostrado ser más ventajosas en términos de eficiencia y efectividad en la coordinación de esfuerzos intersectoriales para la solución de problemas o necesidades sociales.

- **Definición de estándares:** en directa relación con lo anterior, el Poder Ejecutivo, a través de la consolidación del **proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas**, ingresado al Congreso Nacional a través del Boletín N° 10.687-06, **debe garantizar la existencia de fases de monitoreo y evaluación para todas las intervenciones públicas que tengan como población objetivo NNA.** En este sentido, como mínimo, estas intervenciones deberían:

    - Generar información sobre el progreso (o falta de progreso) en el logro de los objetivos y obtención de los resultados e impactos en los NNA indígenas.
    - Propiciar evaluaciones de procesos, detección de nudos críticos y buenas prácticas en las intervenciones y políticas destinadas a NNA indígenas.
    - Generar información que permita establecer la responsabilidad política de las autoridades responsables de asegurar la eficacia y eficiencia de las agencias implementadoras.
    - Evaluar la información generada mediante las actividades anteriores, emitiendo juicios fundados sobre la calidad de la implementación y los resultados obtenidos, de manera de proponer iniciativas de corrección y/o mejoramiento.
    - Monitorear el impacto de las políticas en la institucionalidad, determinando desviaciones y externalidades emanadas de ella, que impacten en la eficiencia de las políticas, en sus sistemas de operación y funcionamiento y, consecuencialmente, en el desarrollo integral y armonioso de NNA indígenas.

- Difundir en la sociedad, y en específico en los NNA indígenas, que se constituyen como población objetivo de las iniciativas, sus alcances, funcionamiento, beneficios, ventajas e impacto.

7. CONCLUSIONES.

El análisis y la perspectiva que la Defensoría de los Derechos de la Niñez plasma en las recomendaciones planteadas en este documento, **le permite cumplir con su objetivo de lograr que las necesidades y voz de los NNA indígenas sea escuchada, tenida en cuenta y valorada, logrando así impulsar al Estado de Chile a dar cumplimiento a su obligación internacional, constitucional y legal de reconocer, respetar y restituir sus derechos fundamentales, enfrentando, de manera urgente, todas las brechas orgánicas institucionales observadas que sólo complejizan, en algunos casos, e impiden, en otros, el desarrollo integral y armonioso y del máximo de sus potencialidades de NNA, en general, y de NNA indígenas, en particular.**

Así, y desde la perspectiva de los NNA indígenas, **estos deben ser considerados y tratados como sujetos de derechos**, lo que involucra al menos dos desafíos, en primer término, el que **ellas y ellos mismos tengan claridad de cuáles son sus derechos y los integren en su diario vivir siendo capaces de exigirlos** y, en segundo lugar, **el que todas y todos los agentes del Estado, independiente de la institución a la que pertenezcan, cuenten con los suficientes conocimientos y formación que les permita abordar, de manera especializada, las necesidades que enfrentan los NNA indígenas, permitiendo así una integración efectiva de las exigencias de protección reforzada que le asiste al Estado** respecto de una población especialmente vulnerable, como es la integrada por NNA pertenecientes a alguna etnia.

En relación con el punto precedente, para nadie en este país resulta desconocido la **especial situación de vulneración que enfrentan NNA de comunidades indígenas, especialmente mapuches, que viven el contexto del denominado "conflicto mapuche" o hechos de "violencia rural", aquello ha permitido observar una persistente actuación institucional que ha involucrado el ejercicio de violencia policial respecto de este grupo tan vulnerable**, es por ello que **resulta aún más prioritario e imprescindible que las instituciones policiales del país y aquellos destinados a la investigación y juzgamiento de las vulneraciones de sus derechos y de los delitos, tengan formación continua y especializada, y con enfoque intercultural, en los derechos específicos que le asisten a NNA pertenecientes a pueblos originarios**, logrando un tratamiento acorde a su condición de sujetos de derecho y que dé **cumplimiento estricto al deber de protección y resguardo de sus derechos humanos**, ojalá propiciando unidades especializadas de atención, investigación y juzgamiento en las policías, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Finalmente, **como institución nos permitimos relevar la urgencia que reviste, para el Estado de Chile, avanzar orgánica y sistemáticamente en el cumplimiento de sus compromisos internacionales respecto de los derechos humanos de NNA indígenas, especialmente de los NNA mapuches, satisfaciendo así su obligación jurídica de garantizar los derechos, y por ello es que reiteramos que este análisis, al relevar las evidentes y profundas brechas existentes en nuestro país a este respecto, da cuenta de la importancia de generar acciones, desde el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y desde otros poderes y órganos del Estado que permitan, a la máxima brevedad, sistematizar y hacer operativos los esfuerzos y políticas implementadas por los diferentes gobiernos, respecto de los compromisos asumidos en los pactos y tratados internacionales suscritos por Chile en favor de los niños, niñas y adolescentes.** Así, **nadie puede desconocer el claro y transversal diagnóstico existente en materia de niñez y adolescencia, se ha avanzado en la protección y respeto de algunos derechos establecidos por la Convención Sobre los Derechos del Niño, pero resulta imperioso diseñar e implementar estrategias que, integrando de manera efectiva el enfoque de derechos, género y etnia, permitan brindar respuestas oportunas, eficientes**

y eficaces para la efectivización de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, en general, y de los niños, niñas y adolescentes indígenas, en particular.

Patricia Muñoz García
Abogada
Defensora de la Niñez
Defensoría de los Derechos de la Niñez