

**2018**



# **RESUMEN EJECUTIVO**

**Informe Anual  
Situación de los  
Derechos Humanos  
en Chile**



## INTRODUCCIÓN

**e**l Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) hace entrega de su Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos a 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, obligación que le impone la ley que le dio origen y que está definida en su artículo 3° que señala que le corresponderá: *“Elaborar un Informe Anual, que deberá presentar al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Presidente de la Corte Suprema sobre sus actividades, sobre la situación nacional en materia de derechos humanos y hacer las recomendaciones que estime convenientes para su debido resguardo y respeto. Su Consejo deberá adoptar todas las medidas pertinentes destinadas a otorgar publicidad a dicho informe a la comunidad”*.

Un hecho muy importante, en la dirección de fortalecer los derechos humanos, fue el anuncio en diciembre de 2017, de la aprobación del primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) para el periodo 2018-2021, elaborado participativamente en 15 diálogos regionales con organizaciones de la sociedad civil, una jornada con pueblos indígenas y tribales, y una consulta digital. Este Plan quedó radicado en la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (SDH), creada por la Ley 20.885, encargada de coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación. El PNDH contiene las medidas prioritarias a tomar por las autoridades para enfrentar los problemas de derechos humanos, las que se organizan en 15 objetivos, 50 metas y 634 acciones fundamentadas en las recomendaciones realizadas por el INDH y organismos internacionales de derechos humanos. Si bien aún se encuentra en tramitación en la Contraloría General de la República (CGR) para su toma de razón y está en revisión por parte de la SDH, su pronta implementación será un paso importante en la consolidación de este instrumento de política pública.

Este 2018 tomó posesión de la Presidencia de la República, el señor Sebastián Piñera Echenique. El Congreso, se configuró con la irrupción de un conjunto de nuevas fuerzas políticas —principalmente agrupadas en el Frente Amplio<sup>1</sup> y Evópoli<sup>2</sup>— que terminaron con la mayoría que durante los últimos 27 años concentraron los bloques parlamentarios de centro-derecha y centro-izquierda y dejaron a las fuerzas del nuevo gobierno en minoría en el Parlamento.<sup>3</sup>

Es importante destacar que las modificaciones al sistema electoral tuvieron efectos positivos, pero limitados, en tanto la Ley 20.840 obligó a que “ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo” de candidaturas, lo que significó un incremento de representantes mujeres en el Poder Legislativo de

---

1 Coalición de partidos y movimientos políticos conformada por Revolución Democrática, Movimiento Autonomista, Humanista, Liberal, Poder Ciudadano, Ecológico Verde, Izquierda Libertaria e Izquierda Autónoma, que poseen representación parlamentaria, y otras cinco orgánicas sin representación en el Congreso Nacional.

2 Evópoli, se fundó el año 2012 como corriente política y luego quedó inscrito formalmente como partido el 6 de junio de 2016 con 17.760 firmas.

3 El Congreso Nacional de Chile está conformado por la Cámara de Diputados y el Senado.

un 15,8% a un 23,0%.<sup>4</sup> En paralelo, también se ha renovado parte importante del Parlamento al ingresar 109 representantes nuevos de un total de 198. En cuanto a la abstención, los jóvenes entre 18 y 39 años, la población con menor educación y aquella que habita en regiones más alejadas, siguen siendo los grupos menos proclives a concurrir a las urnas, a pesar de las nuevas alternativas políticas que se configuraron tanto en sectores de la derecha como la izquierda. Respecto de los gastos electorales, el Servicio Electoral (SERVEL) informó que el proceso fue exitoso considerando lo relativamente nuevo de las normas, ya que solo hubo 29 procesos administrativos sancionatorios abiertos —uno de ellos ante el Ministerio Público— del total de 1.100 personas candidatas.<sup>5</sup> En otras palabras, los procesos electorales presidencial, parlamentario y de consejeros regionales requieren fortalecerse con una mayor participación de la ciudadanía. Lo anterior indica que, existiendo avances en la representación por género y mejor control de gastos electorales; hay desafíos por resolver en el problema de la representatividad y confianza de la ciudadanía en sus principales órganos de representación de la soberanía popular y la modernización de los partidos políticos, cuestiones que deben resolverse para fortalecer la democracia.

En cuanto a la participación electoral, esta sigue siendo preocupantemente baja, toda vez que nuevamente no superó el 50%.<sup>6</sup> En todo caso la participación de las mujeres fue mayor que la de sus pares hombres (54,6% vs. 45,3%), en tanto la participación de chilenos en el extranjero alcanzó una inscripción del 60% de los habilitados, votando el 19% de ellos. Todo esto a pesar de la reforma a la ley electoral, la ley de cuotas en favor de la participación de las mujeres y del financiamiento más regulado de las campañas políticas y de los partidos.

Por otra parte, el sistema electoral sigue sin considerar mecanismos para asegurar la representación de pueblos indígenas. Del total de los 198 integrantes del Parlamento solo cinco congresistas se autoidentifican como pertenecientes a pueblos indígenas, lo que representa un 2,5%.<sup>7</sup> Ello en circunstancia que de acuerdo al Censo 2017 la población perteneciente a estos pueblos sumó un 12,8% del país.

Es importante señalar que el llamado desinterés por la política es relativo, pues este no solo se expresa en las contiendas electorales. En tanto lo político es entendido como “todo aquello que en una sociedad es susceptible de ser decidido colectivamente”, y “la política es la expresión institucional de un determinado estatus de la definición de lo político”,<sup>8</sup> se está viviendo más bien un proceso de politización de la sociedad en tanto esta presiona por incorporar nuevos temas al debate para la decisión colectiva. Tal es así, que han sido diversos movimientos sociales los que han influido política y culturalmente de manera significativa en los acontecimientos vividos este año y que han tenido consecuencias en la defensa o ampliación de los derechos humanos de la población.

4 PNUD (2018). *Representación política de mujeres en el Poder Legislativo: Análisis de la aplicación de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias de 2017*. Santiago: Ed. PNUD.

5 Comunicado sobre el proceso de auditoría de las cuentas electorales 2017, publicado el 9 de marzo de 2018. Disponible en <https://servel.cl/servel-concluye-revision-de-cuentas-de-ingresos-y-gastos-de-las-elecciones-2017/>

6 Chile junto a Colombia son los países de más baja participación electoral en América Latina. Más información en: PNUD (2016). *Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990 – 2016*.

7 Cabe mencionar que, si bien se autoidentifican como indígenas, no fueron electos en representación de alguno de aquellos pueblos.

8 PNUD (2015). *Desarrollo Humano en Chile. Los tiempos de la politización*. Santiago: Ed. PNUD.

El principal movimiento social de este año ha sido sin duda el movimiento feminista, que marcó las movilizaciones en los espacios públicos tempranamente y que posteriormente se expresó en las universidades, luego en el ámbito laboral y finalmente en el conjunto de la sociedad. La potencia de este movimiento ha estado en que ha sabido vincular la realidad concreta de discriminaciones y abusos a la que han sido sometidas las mujeres en los ámbitos público y privado. Este proceso llevó la discusión a la opinión pública, a los medios de comunicación y a las familias, potenciando su incidencia en cambios más positivos en las relaciones entre hombres y mujeres.

Los avances se han expresado en la creación y actualización de protocolos de acción ante acoso y abuso sexual en las universidades, ordenanzas municipales y otras medidas en contra del acoso callejero y en la toma de conciencia de la importancia de generar vínculos igualitarios entre hombres y mujeres. Parte de los efectos de este movimiento, se debería expresar en una mayor incidencia de los estándares internacionales de derechos de las mujeres en los proyectos discutidos y aprobados por el Parlamento.

El INDH, en este plano, dialogó con las líderes de este movimiento universitario, ofreció su apoyo para la observación de las manifestaciones y en la promoción de los derechos de las mujeres tanto en charlas como para la redacción de los protocolos, cuando lo requirieran.

Otro ámbito que el INDH ha seguido de cerca es el referido a la relación entre el Estado y el pueblo mapuche y los pueblos originarios en general. Hace años que particularmente el pueblo mapuche ha venido fortaleciendo su organización, sus movilizaciones que demandan el reconocimiento de sus derechos y sus expresiones culturales en distintos espacios. Sin embargo, la denominada “Operación Huracán”, ejecutada a fines de 2017, ha sido objeto de un amplio cuestionamiento —tanto por el Gobierno, el Consejo de Defensa del Estado (CDE) y el propio Instituto— al develarse una maniobra que vulneró derechos fundamentales de ocho dirigentes mapuche, quienes permanecieron privados de libertad por 27 días, y de otro número indeterminado de personas cuyas comunicaciones privadas fueron interceptadas,<sup>9</sup> y a dos fiscales del Ministerio Público de La Araucanía, quienes habrían sido igualmente víctimas de este tipo de acciones.

El nuevo gobierno ha tenido una política proactiva en relación al pueblo mapuche, impulsando primero encuentros entre el empresariado y lonkos y autoridades mapuche, sumado a la elaboración y posterior entrega por el Presidente de la República del “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía”. Cabe valorar el intento del gobierno por abordar las múltiples dimensiones —jurídico-políticas, económicas, sociales y culturales— que determinan el rezago de la Región de La Araucanía, y en particular la compleja y conflictiva relación entre el Estado chileno y el pueblo mapuche. Igualmente debe valorarse la propuesta de avanzar hacia el reconocimiento político-jurídico de los pueblos indígenas, en particular el otorgamiento de urgencia a dos proyectos de ley actualmente en tramitación en el Senado, cuales son el proyecto de Ministerio de Pueblos Indígenas y el proyecto de Consejo de Pueblos Indígenas, así como el anuncio de ley de cuotas mínimas para promover mayor participación política de los pueblos indígenas en instancias electivas. También es relevante el anuncio de una intensión de diálogo para el logro de acuerdos y la construcción de paz en la región.

En relación a la propuesta de reforma constitucional parece relevante al INDH tener presente los resultados del proceso de consulta a los pueblos indígenas verificado en 2017

<sup>9</sup> El INDH realizó una acción de amparo en favor de la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche (AM-CAM), y la Cámara de Diputados conformó comisión investigadora sobre esta situación.

en el marco del proceso constituyente impulsado por la presidenta Michelle Bachelet. Preocupan los anuncios referidos a la reforma de la Ley 19.253 de 1993 sobre tierras indígenas, pues resulta fundamental que estos sean consultados con los propios pueblos y que los cambios legislativos velen por la adecuada protección de las tierras indígenas conforme al derecho internacional que les es aplicable. En cuanto a los anuncios de exenciones tributarias para promover la inversión en la Araucanía, el INDH considera fundamental que estas inversiones se hagan en forma compatible y respetuosa de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por el mismo derecho internacional, los que incluyen la protección de las tierras y territorios indígenas, la consulta con miras a llegar a acuerdos o lograr el consentimiento y la participación en los beneficios que generen según lo establecido en el artículo 15.2 del Convenio 169.<sup>10</sup> Finalmente, se valoran los anuncios referidos a la generación de una instancia de diálogo —el Consejo por el Reencuentro de La Araucanía— el que estaría integrado por representantes de diversos sectores regionales. Al respecto recuerda que en su propuesta de diálogo entre pueblos indígenas y Estado, formulada el año 2014, reconoció la necesidad de que —sin perjuicio de contar con la participación de representantes de otros sectores—, tuviese como interlocutores fundamentales a los pueblos indígenas y el Estado.<sup>11</sup>

La dirección del INDH valoró la propuesta de paz y desarrollo para la región emanado de las autoridades del Estado, como el inicio de un proceso participativo, que parte del reconocimiento constitucional y cultural de los pueblos originarios y con garantías de participación política; sin dejar de cumplir su obligación de proteger a quienes sufren la violencia policial o la arbitrariedad.

Por último, preocupa al INDH el debate pendiente sobre la Ley Antiterrorista y su adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos y que sea aplicada sin discriminación. Ello en particular teniendo presente que diversos órganos de tratados de derechos humanos han señalado su preocupación acerca de esta ley e instado a introducirle modificaciones.<sup>12</sup>

Desde la perspectiva de los derechos humanos también han sido significativos los debates públicos desarrollados en torno a la justicia, memoria y reparación. Respecto de la justicia, la discusión se ha centrado en el tema de las libertades condicionales otorgadas por decisión de la Corte Suprema, a personas privadas de libertad por haber cometido violaciones a derechos humanos que están reclusos en el penal de Punta Peuco, y que no argumentaban razones humanitarias de salud. Esta discusión sustantiva en relación a las condiciones que debieran respetarse para otorgar beneficios a este tipo de delitos, sin que ello opere como una forma encubierta de impunidad, llevó al Consejo del Instituto a pronunciarse el 8 de agosto:

*El INDH insta a todos los poderes del Estado y, en particular, a los órganos colegisladores a abordar y regular las libertades condicionales y las rebajas de condena conforme a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos vigente, diferenciando entre delitos comunes y las violaciones a los derechos humanos. Lo anterior no solo se vincula con la obligación de brindar justicia y reparación a las víctimas sino también con el cumplimiento de la garantía de no repetición de estos graves delitos.*

---

<sup>10</sup> Ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008.

<sup>11</sup> Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/734>

<sup>12</sup> Disponible en <https://www.indh.cl/recomendaciones-indh-sobre-la-ley-antiterrorista-en-chile/>

Este clima, de impunidad para unos y de aplicación de la justicia para otros, influyó en el debate sobre la memoria y los derechos humanos que abrió la designación de un nuevo ministro de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, cuyas opiniones sobre el Museo de la Memoria, en un libro de fines del 2015, fueron consideradas como descalificadoras. La situación desencadenó protestas y una importante movilización, que luego —con motivo del 5 de octubre, día del plebiscito sobre la continuidad de la dictadura del año 1988— se expresaría como discusión sobre el significado de la fecha, su importancia para la democracia actual y el rol jugado por la sociedad y los partidos políticos. Tal es así, que se ha oficializado, por parte del Presidente de la República, el proyecto de creación del Museo de la Democracia. Como se puede apreciar, en la sociedad, de diversas formas y con distintas interpretaciones, más allá de los hechos históricos, persisten disputas sobre el pasado reciente.

Respecto de la reparación, cabe mencionar el debate público que se produjo con el retiro, por el Poder Ejecutivo, del proyecto de ley que otorgaba un aporte único de carácter reparatorio a las víctimas de prisión política y tortura, reconocidas por el Estado de Chile (Boletín 11.619-17) que había sido aprobado por la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados, lo que derivó en la interpelación al ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Otro aspecto de los cambios que vive la sociedad chilena ha sido la movilización de la población de la llamada “zona de sacrificio” de las comunas de Quintero y Puchuncaví, que ha denunciado y copado los espacios públicos de su región, para ser escuchados ante décadas de contaminación y escasa acción por parte de las autoridades. Este proceso ha permitido poner nuevamente en la agenda política la situación medioambiental que vive el país, los costos que están pagando sectores de la población por un marco regulatorio que, permitiendo la concentración industrial en ciertos sectores del territorio, no garantiza a la población anfitriona el debido resguardo de sus derechos al no contar con normas adecuadas de emisión y de calidad y por otra parte con una fiscalización robusta de los órganos competentes.

Las niñas, niños y adolescentes intoxicados, las familias angustiadas ante la falta de información de las causas y efectos de lo que viven, la débil respuesta del sistema de salud y las consecuencias de la situación sobre sus fuentes laborales e ingresos se hicieron evidentes para la ciudadanía y las autoridades, las que fueron reaccionando paulatinamente en la misma dirección que exigía la población del sector. La crisis ha demostrado que la institucionalidad ambiental necesita actualizarse y armonizarse con estándares de los organismos internacionales —que son más exigentes— y con una fiscalización reforzada, ante una ciudadanía que en este aspecto exige ser respetada.

En esta situación el INDH intervino a través de una Misión de Observación a la zona, liderada por su directora, que emitió su informe con recomendaciones a las autoridades y paralelamente presentó un recurso de protección en favor de la población afectada en la Corte de Apelaciones de Valparaíso. Se debe considerar que estas acciones del Instituto se suman, entre otras, a la entrega del informe de la Misión de Observación a la comuna de Tiltil que presenta también una situación preocupante, como los recursos interpuestos ante las emanaciones tóxicas de gas en Copiapó y los intentos de descargar el barco *Seikongen* con 200 mil kilos de salmones descompuestos, lo que configura una situación preocupante en relación al medio ambiente.

La situación generada en Quintero y Puchuncaví, aquí referida, cuenta de los desafíos que en el país existen para hacer efectivo el deber del Estado de proteger los derechos humanos en el ámbito de la actividad de las empresas, y la responsabilidad de estas de respetarlos, así como garantizar la reparación por los daños a tales derechos a consecuencia de la misma, conforme a los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre la materia. En este sentido el INDH ha valorado la existencia de un Plan de Acción Nacional (PAN) de Derechos Humanos y Empresas de Chile,<sup>13</sup> pero preocupa la demora en la puesta en marcha de este Plan en el contexto nacional. A más de un año de su elaboración, no cuenta con el informe del primer año. Por otra parte, hasta la fecha no se ha conformado el Grupo Asesor Multiactor del PAN, lo que disminuye las posibilidades de la sociedad civil y comunidades afectadas por la actividad de empresas de participar en el seguimiento y monitoreo de su implementación.

En este contexto, resulta preocupante que el Estado haya anunciado la postergación de la ratificación del Acuerdo de Escazú, sobre acceso a información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental, y la protección especial a los y las defensoras de derechos humanos, cuya elaboración a nivel regional lideró, y cuya aprobación contribuiría a asegurar los derechos humanos en el marco de la actividad empresarial con implicancias adversas al derecho al medio ambiente.

También han sido de interés durante el año 2018, las iniciativas legales y políticas desarrolladas en los temas como la migración, la identidad de género y la niñez.

La migración se abordó como tema prioritario en la agenda gubernamental. Luego de diversos proyectos presentados en los últimos años, el actual gobierno puso prioridad al debate parlamentario al presentar varias indicaciones al proyecto de ley de migración de su anterior magistratura (2013) y además tomó una serie de medidas administrativas que buscan “regular de forma segura y ordenada el ingreso de extranjeros en el país”. Esta iniciativa tuvo en abril un amplio respaldo en la opinión pública, aunque una diversidad de opiniones entre especialistas y las organizaciones de migrantes.<sup>14</sup>

El proceso de regularización migratoria creó amplias expectativas entre los migrantes de distintas nacionalidades, los que, entre el 23 de abril y el 23 de julio, se inscribieron en un número de 155.707 personas. El INDH en su posición respecto del mencionado proyecto de ley, ha planteado entre otros, los siguientes puntos relevantes: a) las indicaciones son valorables pues apuntan a destrabar la reforma de la normativa actual que tiene su origen en 1975; b) se valora la creación del Servicio Nacional de Migraciones dotado de autonomía; c) preocupa el mecanismo procesal que no asegura interponer recursos judiciales frente a decretos de expulsión; d) preocupa que el acceso a salud de urgencia y educación en condiciones de igualdad y no discriminación, no esté garantizado para todas las personas migrantes; e) las causales de expulsión son demasiado amplias y en ciertos casos serían excesivas y no proporcionales a la falta; y, f) el proyecto no refleja explícitamente la naturaleza amplia del principio de no devolución y su prohibición absoluta; esto último ha sido incorporado en la tramitación legislativa.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Al respecto, el INDH ha constituido una línea de trabajo, capacitado profesionales y participado en diversas actividades nacionales e internacionales.

<sup>14</sup> <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/10/901879/Elogios-a-regularizacion-y-criticas-a-visado-El-analisis-de-los-expertos-a-las-indicaciones-de-Pinera-sobre-migracion.html>

<sup>15</sup> Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las Indicaciones Presentadas. Disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1138>

El INDH dio seguimiento a la implementación de la política de regularización, evaluando en una visita a terreno a nivel nacional, las condiciones de atención e información que recibían los extranjeros en el proceso, a la vez que participó con su opinión en el debate parlamentario, considerando la experiencia recogida en la defensa de los derechos de los migrantes en casos de abierta discriminación, tratos degradantes y expulsiones arbitrarias.

También ha sido significativa la culminación del proceso de discusión parlamentaria de cinco años, que aprobó la Ley sobre Identidad de Género que permitirá el cambio de nombre y de sexo a los y las mayores de 14 años, en que también participaron los movimientos de lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGBTI) e importantes sectores que iban desde el rechazo al proyecto hasta aquellos que delimitaban ese derecho a los mayores de 18 años. Esta ley expresa el reconocimiento de una realidad insoslayable de aquellas personas que en razón de su experiencia de vida y sentimientos no se sentían representadas por su nombre registral, lo que no encontraba correlato en las normas.<sup>16</sup> Ahora, con un trámite en el Registro Civil y —según el caso— en el Tribunal de Familia, podrán optar al cambio de nombre con todos los efectos legales. La aprobación en el último trámite constitucional de la Cámara de Diputados fue de 95 votos contra 46.

En esta materia, el INDH había expresado su interés y preocupación en sus informes anuales 2013 y 2017, en particular por los niños, niñas y adolescentes trans e intersex, recordando que, si bien es un tema controversial, las personas trans e intersex no debían ser sometidas a un trato discriminatorio por su orientación sexual e identidad de género.

Otro aspecto del proceso político y cultural que ha vivido la sociedad chilena es la prioridad que ha alcanzado la niñez en la toma de decisiones públicas. En este año han cristalizado iniciativas institucionales que tuvieron un largo debate en los años recientes: la creación de la Defensoría de la Niñez y de la Subsecretaría de la Niñez que vienen a reforzar el trabajo por proteger los derechos de este grupo de población y vincularlo a políticas sociales más integrales. El interés ciudadano sobre este tema, producto de las condiciones de vida y riesgo que se viven en las residencias de los programas del Servicio Nacional de Menores (Sename) había suscitado en los gobiernos anteriores comisiones parlamentarias, informes de la CGR e interpelaciones a ministros.

A su vez, la iniciativa desarrollada por el gobierno, en relación a los niños, niñas y adolescentes, bajo la promesa que estarían “primeros en la fila” de prioridades, fue llamar a un gran acuerdo por la infancia, convocando a los diversos partidos políticos y personalidades a constituir una comisión de trabajo que presentara propuestas. Esta comisión de 31 personas entregó un completo informe en mayo, con 94 medidas, las que deberían implementarse para asegurar una política que garantice el pleno ejercicio de los derechos a todos los niños y niñas del país. Las propuestas se centran en tres ámbitos: asegurar el desarrollo integral de todos los niños; prevenir la vulneración de derechos mediante un sistema de alerta temprana y generarles capacidades para el uso de todo su potencial. Entre las medidas figura la división del Sename, una vez que sean aprobadas las leyes que crean el Servicio de Reinserción Social Juvenil y el Servicio de Protección de la Infancia y Adolescencia, de larga tramitación en el Congreso, y la aprobación de la Ley de Garantía de Derechos, estableciéndose así un sistema de protección integral.

<sup>16</sup> Se constata que organizaciones de la sociedad civil han mostrado su preocupación por la exclusión de niños y niñas menores de 14 años.

En 2016, el INDH implementó la Misión de Observación Sename, del sistema de protección de aquellos niños y niñas en centros residenciales administrados por este organismo estatal y por los organismos colaboradores acreditados (OCA). El informe se entregó a la opinión pública en enero del 2018 con varias recomendaciones para la autoridad y se implementaron un conjunto de acciones administrativas y judiciales de protección de los casos más graves. Luego de ello, se ha continuado con visitas de observación a centros residenciales y niños en particular como seguimiento de la misión; a las Unidades Hospitalarias de Cuidados Intensivos de Psiquiatría (UHCIP) para adolescentes; y se han presentado recursos y querellas como en el caso del Centro de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD) de Playa Ancha —por apremios ilegítimos en perjuicio de 25 niños— que implicó la reciente formalización de ocho funcionarios como imputados; así también se ha abierto una línea de colaboración con las OCA para mejorar los estándares de atención. Paralelamente, y considerando la incipiente institucionalidad de la Defensoría de la Niñez, el Instituto ha firmado un convenio de cooperación con esta, que permite el apoyo y colaboración mutuas.

Desde la perspectiva de derechos humanos, cabe señalar que el proceso constituyente promovido por la expresidenta Michelle Bachelet derivó a solo cinco días del término de su mandato, en la presentación de un proyecto de ley con contenidos para una nueva carta fundamental.

Si bien en el programa del nuevo gobierno no estaba considerada la continuidad del proceso, es importante considerar lo señalado por el INDH en su Informe Anual 2014 en relación a que la Constitución Política debe ser “...un reflejo de los acuerdos mínimos dentro de una sociedad democrática”, y que la “vigente no constituiría un acuerdo social reflejo del momento actual”.

Como se puede apreciar, a través de los debates desarrollados en el presente año en la sociedad y las instituciones de los que se dan cuenta en este Informe Anual, en temáticas que forman parte de las preocupaciones y acciones del INDH, se han abordado diferentes temáticas relevantes para los derechos humanos en el país, que han resultado en cambios culturales y en el reconocimiento de ciertos derechos a grupos de población importantes. Es un camino en el proceso necesario de fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos, que desafía a los partidos políticos y a las instituciones para estar a la altura de las transformaciones en desarrollo.

La población es cada vez más consciente de la existencia de derechos no solo individuales, sino también colectivos, en tanto se pertenece a grupos sociales que en orden de su especificidad luchan por visibilizarse, y porque les sea reconocida la igualdad ante la ley y no ser tratados con discriminación. En este sentido la sociedad muestra una vitalidad importante en torno al ejercicio de sus derechos. Otro aspecto de esta situación es que el medio ambiente es percibido como un aspecto clave en la calidad de vida de las personas, las que se han movilizadas tanto para que se proteja de la destrucción o degradación como porque les afecta directamente en los ámbitos de la salud, la educación o el trabajo.

En este contexto el INDH aprecia con preocupación que existen sectores que desarrollan relatos de discriminación en torno a grupos de personas que por sus características o condición han sufrido o son estigmatizados, desplegando actos violentos en manifestaciones feministas, difundiendo el negacionismo sobre las violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente o rechazando a ciertos grupos de migrantes. Existen también ciertos grupos que realizan destrozos inaceptables de los mobiliarios públicos o que de

forma encubierta ponen en riesgo la vida de policías y manifestantes pacíficos, o que han vandalizado los memoriales de las víctimas de la dictadura. Estos actos discriminatorios o acciones violentas no se condicen con un pensamiento y actitud democrática que reconoce en los demás el igual goce y protección de los derechos humanos sin discriminación. Es importante para el Instituto que se puedan desplegar todas las voces, opiniones y manifestaciones pacíficas que expresan demandas justas sobre su particular situación o la del país, y que obtengan debida protección, pues ello fortalece la apropiación de la democracia por parte de la ciudadanía. La tendencia a la intolerancia, al ultranacionalismo, a la xenofobia y el autoritarismo se ha ido expandiendo por el orbe, en la misma medida que las crisis económicas, sociales, de corrupción o las migraciones masivas se hacen más continuas, posibilitándoles obtener apoyos electorales significativos, que ponen en riesgo la protección de los derechos humanos y desestabilizan el sistema multilateral y las democracias.

El respeto a los derechos humanos y la garantía de su protección por parte del Estado es la principal forma de fortalecer el sistema democrático. Esta responsabilidad implica para los funcionarios públicos y la ciudadanía en general, comprender y tener como eje de la acción y decisión el sentido profundo del artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que señala que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”, lo que converge con el artículo 1º de la Constitución Política del país que afirma que “Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Desde la perspectiva de la ciudadanía ello implica tener conciencia de sus derechos y hacerlos respetar, reconociendo en las otras personas iguales derechos y dignidad, condición básica de la convivencia democrática.

Este 2018 se cumplen 70 años de la DUDH, nacida luego de la muerte de más de 60 millones de personas entre militares y sobre todo civiles durante la Segunda Guerra Mundial, entre 1939 y 1945. Se estableció como consenso universal el reconocimiento de la condición de igualdad y dignidad de todos los seres humanos con independencia de su sexo, edad, nacionalidad, pensamiento o cualquier otra diferencia, lo que hizo posible —si bien no detener las violaciones a esos derechos reconocidos en su articulado— denunciar y poner límites al abuso del poder, pues donde no hay Estado de derecho el que vence es siempre el más fuerte e inescrupuloso.

A 70 años de esa Declaración, el INDH, siendo una institución joven, tiene acumulada una rica experiencia y una fortalecida autonomía, que permite asegurarle a las personas, que seguiremos cumpliendo con el mandato de la ley que nos dio origen y que tiene *“por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional”*.

Este Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile contiene un conjunto de siete capítulos que fueron definidos en un proceso de discusión y consultas del Consejo del INDH, que consideró algunos de los temas no abordados en años anteriores. Así, este informe contiene temas de interés más permanente del Consejo, otros que son considerados pues forman parte del debate público y se incluye lo que hemos llamado un tema emergente.

Es así como el primer capítulo analiza la situación de la “Violencia hacia las mujeres rurales e indígenas rurales: invisibles y marginadas”, sistematizando estudios y revisando los escasos datos estadísticos que puedan iluminar esta realidad poco estudiada y que demanda una preocupación significativa para cerrar las brechas en las políticas entre el mundo urbano y rural, particularmente en relación con los derechos de las mujeres rurales.

El segundo capítulo hace un balance, desde la perspectiva de los tratados internacionales de derechos humanos, de la política de regularización migratoria y del proyecto de ley de migración y extranjería, impulsado por el actual gobierno. Se analizan las cifras del proceso, lo señalado por las autoridades, las opiniones de expertos y de las organizaciones de migrantes y pro migrantes.

En el tercer capítulo se abordan los “Sitios de Memoria y su contribución a la no repetición”, analizando la respuesta del Estado respecto de la recuperación y apoyo a la gestión de estos sitios y la forma cómo la sociedad civil ha jugado un papel fundamental en su rescate y preservación.

El cuarto capítulo, “Recursos naturales, empresas y derechos humanos: análisis del impacto de actividades productivas sobre los recursos naturales y el medio ambiente”, revisa la situación de tres sectores de la economía que son preponderantes para el desarrollo económico del país, como lo son la minería, la pesca y acuicultura, y la matriz energética. Se relaciona su actividad productiva con el tipo de efecto en el medio ambiente, las responsabilidades del Estado y las empresas —considerando los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Empresas y Derechos Humanos— y los efectos sobre los derechos humanos y, en particular, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

El quinto capítulo se centra en los “Derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado: situación de los niveles de cuidado entregados por establecimientos de larga estadía”. Este se basa en las visitas a todos los establecimientos de larga estadía de adultos mayores, administrados directamente por el Estado y a otros de carácter privado con financiamiento estatal. Este proceso, realizado por las sedes regionales, permitió levantar información que posteriormente se analizó a la luz de los estándares que señala la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPM), ratificada por Chile y según la legislación nacional, entre ellas la Ley 19.828 que creó al Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama).

Un sexto capítulo analiza el tema “Solución a las Listas de Espera en el sistema público de salud: una promesa incumplida”. En este capítulo se realiza un análisis de la situación de las listas de espera en relación al sistema de Garantías Explícitas de Salud (GES) y NO GES en el país, incluyendo las muertes en listas de espera, a fin de evidenciar brechas respecto del derecho a la salud.

Finalmente, el último capítulo, como tema emergente, trata de la “Innovación tecnológica, protección de datos personales y derechos humanos”, que analiza las brechas que debe solucionar el Estado, en el plano normativo y desde una perspectiva de los derechos humanos, para resguardar de forma adecuada el derecho a la privacidad ante el nuevo escenario configurado por el uso de aplicaciones y herramientas digitales que incrementan el tráfico de diversos tipos de datos.

El Consejo del INDH reitera sus agradecimientos a todas aquellas personas que colaboraron con sus conocimientos y experiencia, haciendo posible este Informe Anual.

## **Resúmenes y recomendaciones**



## **1. VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES RURALES E INDÍGENAS RURALES: INVISIBLES Y MARGINADAS**

Una serie de hechos han dado contexto y fuerza a la llamada “ola feminista”. En Chile, fueron las acusaciones de acoso al interior de algunas universidades las que generaron manifestaciones y permitieron hacer visible el debate sobre el feminismo y sus demandas.

Si bien lo ocurrido durante 2018 es un hito significativo en la lucha por el respeto de sus derechos humanos, hay mujeres que aún permanecen invisibilizadas, no solo para la opinión pública sino también para el Estado. Son las mujeres de territorios rurales y las de pueblos originarios sobre las cuales casi nadie habla, pese a que constituyen un grupo de particular vulnerabilidad frente a la violencia.

El capítulo busca describir y analizar las violencias hacia las mujeres rurales y las mujeres indígenas rurales, en tanto son de las más ignoradas en los diseños de políticas públicas relativas a la prevención y erradicación de la violencia. Así también, las acciones del Estado son más bien débiles, lo cual se expresa, entre otras cosas, en la escasez de datos y estudios al respecto, lo que contribuye a no dimensionar la magnitud del problema.

El Estado no elabora información desagregada por etnicidad y ruralidad en relación a la violencia contra la mujer. Esta falta de datos estadísticos impide conocer las realidades específicas que viven aquellas que habitan el territorio nacional. La homogenización de las realidades de las mujeres y el tratamiento del problema como vivencias similares para todas, no solo invisibiliza a las más vulnerables —entre ellas las indígenas y aquellas de zonas rurales— sino que impide el diseño de políticas pertinentes y focalizadas hacia las distintas situaciones que estas enfrentan.

Desde el análisis más cualitativo del problema, hay concordancia en las opiniones de las distintas organizaciones y profesionales con experiencia en el tema, al indicar que las intervenciones que realiza el Estado para abordar la violencia contra las mujeres están definidas desde una lógica enfocada en zonas urbanas. Esto significa que no se toman en cuenta consideraciones culturales y territoriales, cuestiones estratégicas al momento de generar programas de intervención.

Caso especial es la situación que viven las mujeres en Isla de Pascua, donde la Ley 16.441 en sus artículos 13 y 14, al establecer atenuantes a ciertos delitos en atención a la especificidad cultural del pueblo Rapa Nui, se ha convertido en un obstáculo para que la violencia contra la mujer pueda ser abordada de manera adecuada.

En relación al acceso a la justicia de las mujeres indígenas y rurales, esta se ve cruzada por varios elementos: la lejanía y el aislamiento geográfico, los factores culturales y la violencia policial.

En términos globales, es posible sostener que el Estado de Chile se encuentra en deuda con las mujeres rurales e indígenas de nuestro país en materia de prevención y tratamiento de la violencia hacia ellas. Si el Estado no desarrolla políticas y programas focalizados y pertinentes, la disminución de la violencia hacia la mujer será un objetivo difícil de alcanzar.

## RECOMENDACIONES

1. El INDH recomienda a todos los organismos estatales responsables de la producción de información estadística relativa a violencia contra la mujer, implementar la desagregación de los datos. Específicamente se solicita su desagregación por pertenencia de la mujer a comunidades indígenas, condición de ruralidad, edad, situación de discapacidad y diversidad sexual.
2. El INDH recomienda al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y a la Subsecretaría de Prevención del Delito que su Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales (ENVIF), considere en la muestra a mujeres de zonas rurales y que en sus análisis se desagregue por etnia, raza y mujeres urbanas y rurales.
3. El INDH recomienda que todos los organismos estatales incorporen en el marco de sus competencias, una perspectiva de género, además de tomar en cuenta las condiciones especiales de ruralidad u origen social de los usuarios de los servicios.
4. El INDH recomienda al poder legislativo dar urgencia al proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y considerar en dicho proyecto acciones específicas para la prevención y reparación de la violencia hacia mujeres rurales e indígenas.
5. El INDH recomienda que el Ministerio de la Mujer implemente políticas y programas de violencia (tanto de prevención como de tratamiento) hacia la mujer con pertinencia cultural que reconozca las especificidades de las mujeres de pueblos originarios y que considere la condición de ruralidad de las mujeres beneficiarias de estos programas.
6. El INDH recomienda, al Poder Legislativo, modificar los artículos 13 y 14 de la Ley 16.441, que creó el Departamento de Isla de Pascua, que permiten la rebaja en un grado de la pena y la posibilidad de que el condenado cumpla hasta dos tercios de su sanción fuera de la cárcel, en crímenes y delitos contra el orden de las familias, contra la moralidad pública y contra la integridad sexual, dadas sus implicancias en la obligación estatal de sancionar la violencia contra las mujeres.
7. El INDH recomienda a todos los órganos de la administración del Estado que se relacionan con mujeres indígenas, en particular a las policías y al Ministerio Público, impulsar programas de formación sobre cultura indígena, en particular sobre la concepción de la mujer en la sociedad indígena, de modo de evitar formas de violencia en contra de ellas.
8. El INDH recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública elaborar un protocolo específico sobre allanamientos a comunidades mapuche, en el cual se resguarden con especial atención los derechos de niños, niñas, adolescentes y de las mujeres.
9. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos procurar especial atención para asegurar el acceso a la justicia de mujeres rurales e indígenas rurales, resguardando que aislamiento geográfico y algunos elementos culturales (entre ellos el lenguaje) no se constituyan en limitantes para que estas mujeres ejerzan este derecho.





## 2. DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA

Por varias décadas, distintos sectores de la sociedad han manifestado la necesidad de contar con un marco normativo actualizado y el desarrollo de políticas públicas acordes a los desafíos que la movilidad humana impone, sobre todo en virtud del incremento del flujo migratorio que el país ha experimentado en los últimos años. En ese contexto, resulta urgente contar con una regulación y una institucionalidad especializada en la materia, que proteja a las personas migrantes frente a múltiples formas de discriminación y vulneraciones a sus derechos.

En virtud de lo señalado, el capítulo analiza las medidas anunciadas por el Ejecutivo relativas a la modificación del marco normativo, las acciones administrativas y de política pública dirigidas hacia la población migrante, especialmente aquellas en situación irregular, con el fin de verificar su apego a los estándares internacionales en la materia y recomendar cursos de acción al Estado para enmendar aquellos aspectos que actualmente, o a futuro, puedan afectar sus derechos humanos.

En función del estudio realizado, es posible señalar que Chile es uno de los países de destino del fenómeno migratorio actual y, en consideración de las tendencias estadísticas, no hay antecedentes que permitan concluir que esto variará en el corto plazo, generando la necesidad urgente de una respuesta eficiente y oportuna por parte del Estado.

La información recogida revela que el actual proyecto de ley de migraciones, siendo un importante avance, contiene algunas normas para abordar la migración que podrían producir situaciones en las que no se garanticen los derechos humanos de las personas extranjeras que viven en el país. Así también se alerta sobre algunas medidas administrativas del plan de regularización, particularmente aquellas referidas a expulsiones y a la implementación de las visas consulares para haitianos, que pueden afectar sus derechos.

En línea con lo anterior, el enfoque utilizado actualmente para enfrentar el rápido crecimiento del flujo de inmigrantes en Chile se basa más bien en el control de fronteras y la seguridad pública, que en la protección de derechos. Esto se evidencia, por ejemplo, en la expulsión inmediata de las personas extranjeras que sean sorprendidas intentando ingresar al país por vías irregulares, sin la debida consideración de los motivos que llevan a esta situación.

En conjunto, las medidas adoptadas tienden a ordenar la situación de los migrantes, pero revelan que parte de los procesos en marcha dificultan la regularización —como es la prohibición de trabajar a la espera del visado—, generando barreras para garantizar el acceso a derechos de las personas migrantes. Frente a esto, es necesario que las acciones tomadas no se sustenten en cuestiones discrecionales y resguarden el cumplimiento de estándares de derechos humanos.

## RECOMENDACIONES

1. El INDH recomienda a los poderes colegisladores, resguardar la participación y aporte de diversos actores, en especial, de aquellas organizaciones relacionadas con el tema en tramitación, y debate, a objeto que el proyecto de ley que busca modernizar la normativa e institucionalidad en materia migratoria cuente con las sugerencias —así como lo ha hecho el Instituto y otras entidades— necesarias, para que dicha iniciativa legal se apege a los estándares internacionales sobre movilidad humana y migración.
2. El INDH recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se hagan los ajustes de política migratorias necesarios, tanto en materia administrativa y potestad reglamentaria, para que las personas migrantes que habitan en Chile puedan optar, en forma expedita, a una visa de trabajo sin exponerse a eventuales vulneraciones de sus derechos ni derivar en una situación de irregularidad.
3. El INDH recomienda a los poderes colegisladores que amplíe —en el contexto de la discusión del proyecto de ley de migraciones— los criterios establecidos en las medidas administrativas que crean las visas temporarias vigentes, para que estas se ajusten a los proyectos de vida de las personas migrantes que estudian o desean estudiar en Chile, y que, encontrándose en el país, puedan hacer los cambios de visado sin salir del país.
4. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo modificar el carácter consular de las visas de turismo establecidas para las personas migrantes de origen haitiano, en la medida que —en atención a la situación social de dicho país— los requisitos establecidos para su tramitación no han sido suficientemente fundados y pueden exponerlos a un contexto de mayor vulnerabilidad, irregularidad y potenciales circunstancias de trata o tráfico ilícito.
5. El INDH insta al Estado a formular políticas públicas que garanticen los derechos humanos de todas las personas migrantes y el acceso a prestaciones sociales en igualdad de condiciones que los nacionales, sin distinción respecto a su condición migratoria, en ámbitos adicionales a los contenidos en el proyecto de ley en tramitación. Estas políticas deben contemplar la capacitación de los trabajadores y trabajadoras del sector público, particularmente en las áreas de salud, educación, vivienda y trabajo, con la finalidad de lograr una integración funcional de las personas migrantes que residen en Chile.
6. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo extender el beneficio de las visas de responsabilidad democrática a todos los países de la región que se encuentran en situación de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público del país, con la finalidad de dar un acceso equitativo a la protección del Estado de Chile a personas afectada en esos contextos.
7. El INDH recomienda a los poderes colegisladores, incorporar en la tramitación de la actual legislación el principio de igualdad y no discriminación por razones de género, orientación sexual, edad, nacionalidad, idioma, raza, discapacidad, entre otros.
8. El INDH recomienda a los poderes colegisladores, incorporar en la legislación medidas de protección a la maternidad y frente a la violencia de género, de manera que independiente de la condición migratoria, le sean aplicables las mismas leyes y normas previstas para las mujeres nacionales.



### 3. SITIOS DE MEMORIA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA NO REPETICIÓN

Este capítulo tiene como objetivo principal evaluar la respuesta del Estado en materia de protección patrimonial, recuperación, financiamiento y gestión de los sitios de memoria, en tanto medidas que contribuyen a la no repetición de las graves violaciones los derechos humanos ocurridas durante la última dictadura cívico militar (1973-1990). Para ello, se analizan los principales resultados de una investigación exploratoria realizada sobre la base de los principios y definiciones establecidas en los marcos institucionales que permiten monitorear el cumplimiento de las obligaciones que ha adquirido el Estado en cada uno de estos ámbitos.

El INDH comprende que los sitios de memoria son aquellos espacios físicos donde se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, donde se resistieron o enfrentaron esas violaciones, o que por algún motivo las víctimas, sus familiares o las comunidades los asocian con esos acontecimientos, y que son utilizados para recuperar, repensar y transmitir procesos traumáticos, y/o para homenajear a las víctimas. Los sitios de memoria, en tanto prueba material que permite dar testimonio de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado, pueden contribuir a la reparación simbólica de las víctimas en el marco de la justicia transicional y servir como recurso educativo en el presente para evitar que estos hechos sean olvidados y puedan, por esta causa, repetirse en el futuro.

Según lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados de los países donde ocurrieron graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente, deben asumir su responsabilidad y generar todas las medidas que sean necesarias para proteger, recuperar, financiar y apoyar la gestión de los sitios de memoria, de acuerdo con los principios que rigen el desarrollo de políticas públicas en esta materia.

En Chile no existe una política pública de protección patrimonial a los sitios de memoria, porque estos no están contemplados en la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales y no existe un órgano encargado de coordinar la ejecución de las propuestas emanadas de las Comisiones Valech y Rettig. Sin embargo, el trabajo de las organizaciones de familiares y víctimas de la dictadura ha permitido que el Consejo de Monumentos Nacionales entregue protección patrimonial a 40 inmuebles y archivos relacionados con la memoria de las violaciones a los derechos humanos ocurridas entre 1973 y 1990 (de los cuales 24 se ubican en la Región Metropolitana), mediante las figuras de Monumento Histórico y Monumento Público.

De los 1.132 inmuebles que fueron utilizados para cometer violaciones a los derechos humanos en el periodo dictatorial, solo 17 han sido recuperados como sitios de memoria, y 13 de ellos se encuentran habilitados para recibir público y desarrollar actividades pedagógicas que contribuyan a la no repetición. Esto se debe, por una parte, a la inexistencia de una política pública de recuperación de sitios de memoria que instruya y financie al Ministerio de Bienes Nacionales para ejecutar las acciones jurídicas que permitan transferir los inmuebles a las organizaciones de derechos humanos dentro de un plazo razonable y, por otra, a la escasa colaboración que han prestado las Fuerzas Armadas y de Orden Público y Seguridad en esta materia.

Ante la inexistencia de una política pública de financiamiento, las organizaciones que gestionan sitios de memoria han optado por los fondos concursables y los convenios de colaboración con la DIBAM para solventar los gastos asociados al desarrollo de actividades que contribuyan a la no repetición. Sin embargo, la desigual formación técnica de

los equipos de gestión ha hecho que solo 5 de las 17 organizaciones que gestionan sitios recuperados cuenten con recursos permanente.

En cuanto al apoyo que brinda el INDH, la unidad de memoria del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (MCAP) y los órganos técnicos del Estado a la gestión de los sitios de memoria, se puede observar que estos han sido un aporte importante para la ejecución de acciones administrativas y la realización de archivos, documentos y actividades que permitan dar a conocer los hechos ocurridos en los recintos. Sin embargo, estas acciones son aisladas y no constituyen una política pública que organice los esfuerzos estatales en esta materia.

## RECOMENDACIONES

- 1.** Se recomienda a los poderes colegisladores introducir un proyecto de reforma a la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales, que incorpore la figura de sitio de memoria, para optimizar los procesos tendientes a garantizar la preservación de estos lugares como espacios de educación en derechos humanos y garantía de no repetición, particularmente de aquellos que se ubican en regiones.
- 2.** Se recomienda al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y a los órganos técnicos encargados de administrar los bienes patrimoniales del país, que promuevan y realicen todas las acciones administrativas y legales que sean necesarias para desarrollar medidas de protección patrimonial hacia los sitios de memoria ubicados en regiones que no han sido declarados Monumento Nacional.
- 3.** Se recomienda al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior y Seguridad Pública que, en el marco de las obligaciones y compromisos que ha adquirido el Estado chileno, soliciten la colaboración de las Fuerzas Armadas y de Orden Público y Seguridad para gestionar la entrega de los principales inmuebles fiscales que se encuentran bajo su jurisdicción y que fueron utilizados por aparatos represivos de la dictadura para cometer violaciones a los derechos humanos entre los años 1973 y 1990, a fin de que estos puedan ser habilitados como sitios de memoria para desarrollar actividades pedagógicas que contribuyan a la no repetición. Además, se les recomienda a estos órganos cumplir con las acciones comprometidas en el PNDH en materia de colocación de placas y creación de protocolos de acceso a los sitios de memoria que se encuentran bajo jurisdicción de las Fuerzas Armadas y de Orden Público y Seguridad.
- 4.** Se recomienda al Poder Ejecutivo aumentar los recursos presupuestarios y técnicos del Ministerio de Bienes Nacionales para que pueda desarrollar de forma eficiente el trabajo de rescate que le corresponde por ley, y adquirir en el menor tiempo posible —por compra o permuta— los sitios protegidos por la Ley de Patrimonio que siguen en manos de personas y entidades de derecho privado, con la finalidad de dar cumplimiento a las acciones comprometidas en el PNDH.
- 5.** Se recomienda al Poder Ejecutivo garantizar un financiamiento basal a la totalidad de los sitios de memoria recuperados, a fin de dar continuidad a las actividades pedagógicas y culturales que realizan las organizaciones que los administran, y así contribuir a la no repetición de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en dictadura.
- 6.** Se recomienda al Poder Ejecutivo fortalecer, visibilizar y difundir las labores de asesoría técnica que prestan los organismos estatales relacionados con la cultura, el patrimonio y los derechos humanos, con la finalidad de aumentar en número de organizaciones de derechos humanos que reciben apoyo para la gestión de sitios de memoria, particularmente aquellas que no cuentan con convenios de colaboración con el Estado, las que están en regiones o que poseen un bajo nivel de especialización.



#### 4. RECURSOS NATURALES, EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE

La crisis ambiental vivida en la bahía de Quintero-Puchuncaví ha puesto la relación empresas-medioambiente en la palestra, develando de paso como pueden ser vulnerados los derechos humanos de la población. No es solo el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación el que puede ser vulnerado; consecuencias sobre este impactan luego en la vida de la población al afectar directamente la salud y el trabajo. En Chile, el sector minero, energético y acuícola han resultado particularmente controversiales, traduciéndose en los principales sectores multados por la Superintendencia del Medioambiente (89,7% de las multas) y los protagonistas del mapa de conflictos socioambientales del INDH.

En relación a lo anterior, el capítulo da cuenta del rol en la protección y vulneración del medioambiente tanto por las empresas como el Estado, bajo la óptica de los principios rectores de la ONU. Se presentan las potenciales afectaciones medioambientales y sus consecuencias en la población de los sectores estudiados, el marco normativo e institucional en el que operan y las capacidades fiscalizadoras y sancionadoras del Estado.

De acuerdo a los antecedentes recogidos, la normativa medioambiental presenta carencias en los límites establecidos en normas de emisión, hasta tres veces menos que la Unión Europea, y la capacidad de controlar efectos acumulados y sinérgicos que se producen en los barrios industriales: proyectos evaluados por etapas y de forma individual. Además, la institucionalidad fiscalizadora enfrenta serias dificultades por dos motivos: primero, llevar a cabo su trabajo frente a la enorme carga laboral contrastada con sus limitados recursos, y segundo, un diseño institucional y exigencias procedimentales que no se condicen con la variabilidad en la relevancia de los casos.

En relación a la actividad empresarial, se observan bajas tasas de iniciación de procesos sancionatorios para el sector de acuicultura y energía (6,8% y 6,2% respectivamente) que se asocian parcialmente a la laxa normativa y mayores tasas para la minería con un 13% para la minería metálica y un 42,4% para la metalurgia. Además, se observa una coordinación de grandes sectores como minería y energía por llevar a cabo un proceso cooperativo de educación y fomento de buenas prácticas, lo que no se aprecia para el rubro de la acuicultura. Un comportamiento heterogéneo por parte de las empresas dentro de los rubros es acusado: hay quienes apenas hacen lo mínimo por cumplir mientras que otros buscan establecerse en el largo plazo buscando sustentabilidad.

En su conjunto, los resultados denotan las debilidades del Estado en su rol de protector, investigador y sancionador del medioambiente al contar con una normativa insuficiente que no logra proteger el medioambiente y la población a cabalidad y al contar con una institucionalidad protectora (SEIA) y fiscalizadora (SMA) con recursos y herramientas limitados que no le permiten funcionar de manera óptima. Asimismo, las empresas deben impulsar un desarrollo sostenible y adoptar procedimientos de debida diligencia dando el ejemplo sobre los estándares a establecer al resto de la industria y al Estado para lograr un modelo de desarrollo en que empresas, Estado y ciudadanía estén de acuerdo. Además, se destaca la necesidad de acelerar la ejecución del Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos como una herramienta clave para el empresariado y la necesidad de incorporar una óptica de derechos humanos a la futura legislación de temas medioambientales.

## RECOMENDACIONES

- 1.** El INDH insta al gobierno a acelerar la ejecución del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, y en particular a la puesta en marcha del Grupo Asesor Multiactor con participación de la sociedad civil y otros sectores de la comunidad para el seguimiento y monitoreo de dicho Plan.
- 2.** En materia normativa, el INDH reitera a los poderes colegisladores la necesidad de armonizar la legislación marco en materia medioambiental con aquellas que rigen de manera específica a los sectores productivos, especialmente aquellas que regulan los ámbitos de la minería, energía, pesca y acuicultura; para que se adopten normas de calidad y de emisión acordes a los estándares señalados por organismos internacionales; que también contemple la evaluación de impactos acumulativos y considere para ello lo propuesto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.
- 3.** Recomienda en particular a los poderes colegisladores, la inclusión de una perspectiva de derechos humanos en la tramitación de las iniciativas legislativas que se impulsen en los temas medioambientales, en particular en el proyecto de reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, así como en el vinculado a la agenda pro inversión. Esto, de modo que se garanticen y protejan los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio nacional y no deriven en potenciales afectaciones por parte de actores estatales y no estatales.
- 4.** En virtud de lo anterior, el INDH recomienda a los poderes colegisladores que refuercen las capacidades técnicas del SEIA para anticipar —en el marco de la evaluación de impacto ambiental— los impactos sinérgicos de las actividades productivas; así como las prerrogativas y capacidades institucionales de la Superintendencia del Medio Ambiente para su posterior fiscalización. Esto, teniendo especial cautela con aquellas zonas donde se han concentrado diversas actividades industriales, y que requieren de los debidos resguardos que permitan a la población aledaña el pleno goce de sus derechos humanos.
- 5.** El INDH reitera la recomendación a las empresas públicas y privadas a que asuman, dentro de sus políticas corporativas, los procedimientos de diligencia debida en el marco de su responsabilidad de respetar los derechos humanos.



## **5. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES Y OBLIGACIONES DEL ESTADO: SITUACIÓN DE LOS NIVELES DE CUIDADO ENTREGADOS POR ESTABLECIMIENTOS DE LARGA ESTADÍA**

De acuerdo a las estadísticas censales, Chile es un país que se encuentra en un proceso de envejecimiento poblacional importante. Además, para el quinquenio 2015-2020, la esperanza de vida ha sido estimada en casi 80 años. Por otra parte, los indicadores socioeconómicos advierten que, a un menor nivel de ingresos en el hogar, son más altos los niveles de dependencia de las personas mayores.

Durante este año, los medios de prensa han informado sobre casos de establecimientos de larga estadía para adultos mayores (ELEAM) que funcionan sin las autorizaciones sanitarias exigidas por ley, y sobre establecimientos que, a pesar de haber estado funcionando legalmente, no habían sido fiscalizados adecuadamente por la Autoridad Sanitaria, lo que terminó afectando de modo importante los derechos de las personas mayores que ahí residían.

En consideración a los antecedentes mencionados, el INDH desarrolló un proceso de observación en diversos ELEAM del país, tanto en aquellos que cuentan con financiamiento público como en privados, a fin determinar si los niveles de cuidado entregados en dichos establecimientos se ajustan a los estándares fijados por la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada en 2017 por el Estado.

En el desarrollo del proceso de observación, las direcciones administrativas de ciertos establecimientos impidieron el ingreso de los equipos del INDH o suspendieron la visita en medio de la observación. En otros casos, fueron encontradas personas mayores con signos severos de descuido y maltrato, antecedentes que fueron puestos a disposición del Ministerio Público.

En términos amplios, los resultados de la observación consignados en este capítulo permiten concluir que en los ELEAM que cuentan con financiamiento estatal, las personas mayores están mejor cuidadas que en los establecimientos privados; pero el descontento laboral de las y los cuidadores de trato directo es menor en los centros privados que en los financiados por SENAMA.

Por otra parte, en el capítulo también se aborda la necesidad de que el Estado elabore un plan o programa para detectar a los ELEAM que funcionan ilegalmente, sancionar aquellos que vulneran derechos y orientarlos para que cumplan con las exigencias previstas en la normativa aplicable y, también, sancionar a aquellos que no logren mejorar su situación.

## RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Estado, a través del Servicio Nacional del Adulto Mayor, que amplíe la cobertura de establecimientos de larga estadía de carácter público, manteniendo la calidad, con especial énfasis para las personas mayores de 80 años y aquellas que presentan mayores niveles de dependencia y no cuentan con redes familiares.
2. Se recomienda al Estado que, mediante el Servicio Nacional de Adulto Mayor, aumente la cobertura con calidad del programa Cuidados Domiciliarios, a fin de promover que las personas mayores permanezcan el mayor tiempo posible en sus hogares, junto a sus familias y redes.
3. Se recomienda al Estado, particularmente al Ministerio de Salud y sus Secretarías Regionales Ministeriales, en colaboración con el Servicio Nacional del Adulto Mayor y los municipios, elaborar un urgente plan que permita detectar establecimientos de larga estadía ilegales, sancionar las potenciales vulneraciones de derechos de las personas que allí se encuentran y favorecer su regularización en la medida que logren cumplir con estándares de calidad y respeto a los derechos de las personas mayores, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la CIPM.
4. Se recomienda al Estado que, mediante las Seremi de Salud y el Servicio Nacional del Adulto Mayor, adopte las medidas necesarias para reducir las brechas relacionadas con las condiciones de vida y trato que existen entre los establecimientos de larga estadía que cuentan con financiamiento público y aquellos de carácter enteramente privado, a fin de asegurar que todas las personas mayores, sin distinción, gocen de los derechos reconocidos en la CIPM.
5. Ante el rápido proceso de envejecimiento de la población y la creciente demanda de cuidados de larga estadía, se recomienda al Estado formular un plan integral de seguimiento y supervisión de los ELEAM, que abarque aspectos de infraestructura, implementos de seguridad, calidad de las prestaciones y derechos de las personas mayores.
6. Se recomienda al Estado, a través de las Seremi de Salud, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, las Inspecciones del Trabajo o la CGR, según corresponda, que fiscalice y mejore las condiciones de trabajo de los y las funcionarias que se desempeñan en los ELEAM, a fin de que cuenten con la seguridad necesaria, remuneraciones adecuadas y condiciones para el mejor cuidado posible a las personas mayores institucionalizadas.



## 6. SOLUCIÓN A LISTAS DE ESPERA EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD: UNA PROMESA INCUMPLIDA

El derecho a la salud se ha convertido en motivo de inquietud ciudadana creciente y sostenida. En el centro de la discusión se encuentran las obligaciones que tiene el Estado en su protección y garantía, frente a las progresivas expectativas de las personas por acceder a mayores y mejores prestaciones en este ámbito.

Este derecho debe ser comprendido no solo desde el plano formal, sino desde el deber del Estado de implementar las acciones que aseguren a las personas el efectivo acceso a las acciones médicas o clínicas.

En este sentido, un ámbito que ha tenido cuestionamiento de su eficiencia y resultados en salud, es la gestión de las listas y tiempos de espera para la atención médica. Al respecto, destacan los siguientes datos:

Situación de las listas de espera NO GES a nivel nacional. De acuerdo a la información provista por el Ministerio de Salud, a mayo del año 2017 la Lista de Espera por Consulta Nueva de Especialidad alcanzaba un total de 1.661.826 casos de personas en espera. Por otra parte, la cantidad de personas en espera por Intervenciones Quirúrgicas era de 278.061 casos.

Garantías GES retrasadas o listas de espera GES. La información presentada por el MINSAL, refiere al acumulado de situaciones de retraso en las atenciones GES desde 2014 a mayo de 2017, lo que acumula un total de 11.622 garantías retrasadas. Las con mayor retaso en la atención son: 1) cataratas, 2) cáncer cérvico-uterino, 3) vicios de refracción, 4) retinopatía diabética, 5) salud oral integral de la embarazada, 6) prevención secundaria IRCT, 7) colecistectomía preventiva, 8) ortesis, 9) cáncer de mamas, 10) cáncer colorrectal, 11) hiperplasia de próstata, 12) marcapasos, 13) cáncer gástrico, 14) enfermedad renal crónica en etapas 4 y 5.

Muertes en listas de espera GES y NO GES. Las personas fallecidas mientras estaban en espera de una atención NO GES, son 15.625, representando el 15% de todos los fallecidos a nivel nacional el año 2016. Los fallecidos GES en el año 2016 fueron 993 personas, que representan el 0,9% de fallecidos a nivel nacional ese año.

Se estableció una hipótesis de asociación potencial entre la causa de la muerte y el encontrarse en lista de espera NO GES para 6.593 fallecidos. Respecto de las 993 personas fallecidas con garantías retrasadas GES, en el 15% de ellos fue posible plantear una hipótesis de asociación potencial entre la derivación en espera y el fallecimiento.

En términos generales, en nuestro país, particularmente en el caso de las patologías NO GES, los tiempos de espera son excesivamente prolongados y no se cuenta con sistemas de alerta que permitan detectar los pacientes con patologías más graves y/o urgentes. Así también, en el caso de las patologías GES, las irregularidades detectadas por la Contraloría General de la República en la auditoría realizada a 23 hospitales del país y los hallazgos en las investigaciones llevadas a cabo por el fiscal E. Arias, son especialmente preocupantes.

Finalmente, lo que cabe destacar, es que el derecho al acceso a la salud no está siendo garantizado de manera oportuna y eficaz por el Estado de Chile, lo cual vulnera un derecho básico de las personas que habitan nuestro país.

## RECOMENDACIONES

- 1.** El INDH recomienda al Estado adoptar medidas económicas, técnicas y legislativas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la salud, garantizando de manera oportuna y eficaz el acceso a prestaciones de salud, sin discriminación.
- 2.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud, generar un sistema de alerta en relación a pacientes con graves y/o urgentes enfermedades, así como pacientes con prolongados tiempos de espera.
- 3.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud, desarrollar un mecanismo de fiscalización eficaz y oportuno respecto del cumplimiento de la gestión GES y sus metas asociadas en los 29 servicios de salud del país.
- 4.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud revisar los convenios existentes y diseñar nuevas herramientas que permitan evitar incentivos inadecuados para el cumplimiento de la atención en plazos estipulados que mejoren la calidad del servicio.
- 5.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud desarrollar el marco normativo y de gestión que permita a la Atención Primaria en Salud fortalecer los planes preventivos en la población y mejorar su capacidad resolutiva en la atención de los problemas de salud de la comunidad.
- 6.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud, elaborar programas de Formación Permanente a los profesionales que trabajan en Atención Primaria en Salud, capacitándolos en resolver de manera efectiva la atención a nivel primario.
- 7.** El INDH recomienda a los poderes colegisladores otorgar mayores recursos en salud pública con una mejor gestión y mecanismos de evaluación, dado el alto porcentaje de la población que se atiende en el sistema público de salud, y las deficiencias del sistema para dar respuesta a las demandas de atención de la población, que se traducen en largas listas de espera, que atentan en contra del derecho al acceso a la salud garantizado en la Constitución de nuestro país.



## 7. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y DERECHOS HUMANOS

Durante el año 2018, se produjeron múltiples eventos de filtración y uso indebido de datos personales, en Chile como a nivel internacional. Los datos personales son aquellos que identifican a una persona o, al menos, la vuelven identificable; algunos ejemplos son el nombre, lugar y fecha de nacimiento, domicilio y el RUT. La protección de los datos personales se vuelve más compleja en un contexto de uso masivo de redes sociales, la instalación y empleo de mecanismos de videovigilancia y la irrupción del Big Data y Data Mining.

En junio de este año, fue publicada la Ley 21.096, mediante la cual se incluyó la protección de datos personales en el artículo 19, número 4, de la Constitución Política de la República. Sin embargo, subsisten importantes brechas que deben ser resueltas para que el ordenamiento jurídico provea estándares adecuados en lo que respecta a la protección de datos personales.

Una de las problemáticas que el Estado debe resolver, guarda relación con la Ley 19.628 sobre protección de la vida privada, publicada en 1999, ya que se ha planteado que está obsoleta al no tener sanciones efectivas, y que autoriza el uso de datos para marketing directo sin consentimiento del titular, no crea un registro de bancos de datos privados y hay ausencia de una autoridad pública de control.

En relación al empleo de la biometría, en el capítulo se plantea que en sí mismo no entraña un riesgo a la privacidad de las personas, pasando a ser relevante la regulación de sus usos, para lo cual debe considerarse desde un comienzo el resguardo de la intimidad de las personas, a fin de evitar o disminuir ciertos riesgos asociados a su utilización.

Otro tema que es analizado en el capítulo es el uso de Big Data y la minería de datos (Data Mining) para la formulación de políticas públicas. De acuerdo a la opinión de especialistas consultadas para el Informe Anual, una de las problemáticas en esta materia es que no se efectúa una evaluación de impacto respecto a otras materias o derechos que no son los directamente implicados en el problema que se quiere solucionar con esa política.

Por último, el capítulo aborda la necesidad de establecer un nuevo paradigma de protección de datos personales, lo que debe incluir un esfuerzo del Estado por adoptar medidas de educación y concienciación sobre la importancia de resguardar la difusión de datos de carácter personal, y ejercer control sobre la información que brindan los responsables de las bases de datos respecto a los fines y la necesidad de su recolección. Estos criterios deberían ser incluidos en el proyecto de ley que regula la protección y el tratamiento de los datos personales y que crea la agencia de protección de datos personales (boletines 11.092-07 y 11.144-07, refundidos), que actualmente se discute en el Congreso Nacional.

## RECOMENDACIONES

- 1.** Se recomienda a los órganos colegisladores concluir la tramitación del proyecto de ley que regula la protección y el tratamiento de los datos personales y crea la agencia de protección de datos personales (boletines 11.092-07 y 11.144-07, refundidos) y que este proyecto incluya los principios de legalidad, finalidad, proporcionalidad y transparencia; y establezca obligaciones mínimas sobre el manejo de datos personales que garanticen su seguridad.
- 2.** Se recomienda al Poder Ejecutivo que, mediante el proyecto de ley ya indicado, se cree una institucionalidad independiente, técnica y con recursos asociados para fiscalizar el cumplimiento de la futura ley de protección de datos personales tanto respecto de agentes públicos como privados.
- 3.** Se recomienda a los órganos del Estado que respeten y garanticen, en todo momento, los derechos humanos afectados en el manejo de bases de datos que contengan datos personales, para el ejercicio de sus competencias o en el mejoramiento de sus procesos internos.
- 4.** Asimismo, se insta a las empresas que trabajan con datos personales a impulsar procesos de debida diligencia, de modo que puedan prevenir la afectación del derecho a la intimidad y vida privada que se puedan provocar en sus operaciones.