



**INFORME MISIÓN DE OBSERVACIÓN AL PARO REGIONAL
DE ATACAMA**

11 y 12 de abril de 2016

Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 28
de junio de 2016 – Sesión extraordinaria 309

I. Mandato legal del INDH

El Instituto Nacional de Derechos Humanos -INDH-, es una corporación autónoma de derecho público creada en virtud de la Ley 20.405, que tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional. Asienta el cumplimiento de su mandato institucional en los Principios de París, garantizando orgánica y funcionalmente su independencia, autonomía y pluralismo.

Son funciones mandatadas por la ley al INDH promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin que su aplicación sea efectiva (Ley 20.405 art. 3 numerales 2, 3 y 4).

En ese marco se encomienda desarrollar, entre otras acciones, las de comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos y proponer a los poderes públicos las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos consagrados en las normas constitucionales y legales, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como en los principios generales de derecho reconocidos por la comunidad internacional.

Desde esa óptica al INDH le corresponde velar por el ejercicio de los derechos humanos en el país, los cuales pueden resultar vulnerados por diversos actos u omisiones de organismos estatales y/o privados. En ese contexto, el INDH está facultado para efectuar misiones de observación con el objeto de verificar en terreno posibles vulneraciones de derechos.

II. Mandato de la Misión de Observación, objetivos, metodología de trabajo y agenda

1. Mandato de la Misión de Observación

El 24 de marzo de 2016, la Directiva Nacional de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) envió una carta al INDH informando que los servicios públicos de la región de Atacama habían iniciado una paralización indefinida el 01 de marzo, producto “del incumplimiento del Protocolo de Acuerdos suscrito con el gobierno el año 2014, denominado un Nuevo Trato para Atacama”. La misiva agrega que en dicho marco “se han desarrollado intensas y masivas movilizaciones en las que nuestras organizaciones base han denunciado un desproporcionado uso de la fuerza por parte de los organismos policiales, redundando en malos tratos a los manifestantes, detenciones arbitrarias y violentas de dirigentes/as sindicales y trabajadores/as y más en general en el intento de aplacar la manifestación pública de las reivindicaciones de los/as trabajadores/as del Estado de la región de Atacama. Concretamente, el Presidente Regional de la ANEF, nuestro compañero Luis Santoni, ha sido detenido ya en dos ocasiones sufriendo malos tratos por parte de Carabineros, junto con otros trabajadores/as y dirigentes/as que han sido detenidos en esas oportunidades”.

En base a estos antecedentes, se solicitó al abogado colaborador del INDH, Sr. Giancarlo Fiocco, que recopilara información sobre el desarrollo de las manifestaciones y el actuar de las fuerzas policiales. Con fecha 30 de marzo, el abogado informó que, si bien la mayoría de las manifestaciones han sido pacíficas, han ocurrido cortes de carreteras y barricadas en diversos puntos de la región, irrupciones en actividades oficiales y reuniones de autoridades locales, así como desórdenes públicos menores, situaciones que desencadenaron la actuación de Carabineros y, en algunos casos, la detención de personas, principalmente dirigentes/as sindicales¹.

Adicionalmente, hacia fines de marzo, diversas autoridades locales hicieron llegar su preocupación por los efectos del paro indefinido sobre la población, en especial en los municipios, servicios de salud de atención primaria y los establecimientos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). A esto agregaron que, como medida de presión, durante marzo hubo días en que los centros de salud primaria habrían suspendido la implementación del plan nacional de vacunación y la campaña contra la influenza, la realización de controles de “Niño Sano”, la atención a mujeres embarazadas, así como la entrega de medicamentos y alimentación complementaria a lactantes y personas adultas mayores. Además, en algunas comunas se habría suspendido la entrega de agua potable en zonas rurales, tarea a cargo de los municipios.

De acuerdo a los antecedentes recopilados, el Paro Regional en Atacama tiene varias aristas desde la perspectiva de derechos humanos. Por un lado, las relacionadas con las demandas en torno a derechos laborales y mejoras en la calidad de vida de los/as funcionarios/as públicos/as, que no tienen derecho a huelga pero han realizado diversas acciones de presión

¹ Minuta informativa sobre el Paro Regional de Atacama, elaborado por el abogado colaborador del INDH, Sr. Giancarlo Fiocco, con fecha 30 de marzo de 2016, que da cuenta de sus gestiones durante el mes de marzo.

en pos de sus demandas, y la violencia policial que denuncian habría ocurrido en el contexto de las manifestaciones públicas realizadas; y por otro, las vulneraciones que habría experimentado la ciudadanía a propósito de la paralización de los servicios públicos, sobre todo en materia del derecho a la salud, el derecho al agua y el derecho a la educación.

A partir de lo anterior, el INDH decidió realizar una misión de observación² a la región de Atacama para verificar en terreno la situación, realizar entrevistas a las organizaciones gremiales en paro, habitantes y organizaciones de la sociedad civil, así como a las autoridades locales, con el objeto de recabar antecedentes para la elaboración del presente informe.

Es importante señalar que, si bien el paro tenía carácter regional, la misión se concentró en las comunas de Copiapó, Vallenar y Chañaral, pues al ser las capitales provinciales concentraban las autoridades y organizaciones de interés, y donde se habían desarrollado con mayor fuerza las manifestaciones públicas.

² Resolución Exenta N°250, de 06 de abril de 2016, que comisionó a Mariela Infante Erazo, Fernando Espina Iglesias y Dhayana Guzmán Gutiérrez para que asistieran a la región de Atacama entre los días 10 y 13 de abril a observar situaciones en terreno que puedan ser de su competencia.

2. Objetivos de la misión y metodología de trabajo

Para el desarrollo de esta misión, y en consonancia con el mandato otorgado por el Consejo del INDH, se estableció como objetivo general “Verificar posibles vulneraciones de derechos humanos, en el marco del paro regional que los/as funcionarios/as públicos/as desarrollan desde el 01 de marzo de 2016, que afecten tanto a quienes participan de la paralización como a la población general”.

A partir de lo anterior, y en base a los antecedentes recopilados previamente, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Reunir antecedentes sobre presuntas vulneraciones a derechos laborales y otras demandas de mejoras en la calidad de vida de los/as funcionarios/as públicos/as de la región, que derivarían del incumplimiento del “Protocolo de Acuerdo Mesa Gobierno – Sector Público”, conocido como “Nuevo Trato para Atacama”, firmado el 05 de septiembre de 2014 entre la Mesa del Sector Público Regional y las autoridades de gobierno de la región de Atacama.
2. Reunir información sobre eventuales hostigamientos, acoso y otras formas de represión hacia las dirigencias sindicales que encabezan el paro regional.
3. Establecer en qué medida el actuar de Carabineros, durante las manifestaciones públicas realizadas en el marco de la paralización, se adapta a los estándares internacionales de derechos humanos y a los protocolos de la misma institución.
4. Levantar información sobre el impacto que el paro regional de los organismos públicos tendría sobre los derechos de la ciudadanía, particularmente en lo relativo a salud, educación, agua potable y otras prestaciones esenciales.

En términos metodológicos, la misión utilizó como herramientas de recolección de información, por un lado, la realización de entrevistas en profundidad grabadas³ a las diversas actorías sociales, gremiales y autoridades políticas locales que se encontraban en la región al momento del desarrollo de la misión; y por otro, la observación en terreno de manifestaciones.

Es importante señalar que, en atención a los principios de transparencia, imparcialidad, independencia y autonomía, todas las personas que se acercaron al equipo de misión fueron atendidas e informadas del objetivo de la misma; y, en los casos que ameritaba, fueron incorporadas a la agenda para una entrevista formal⁴.

Además, en el proceso de contacto para la realización de entrevistas, todas las personas –en particular los/as representantes de organizaciones sociales o gremiales- fueron comunicadas previamente sobre la posibilidad de que sus testimonios pudieran ser citados en el presente

³ Esto, como respaldo y medio de verificación de la realización de las mismas.

⁴ Tal es el caso de Angelo Durán Hidalgo y Priscilla Zamora Araya, quienes quisieron aportar, por iniciativa propia, antecedentes a la misión sobre situaciones de violencia policial que les habrían ocurrido.

informe y, en el caso que accedieran, se les solicitó la firma de un consentimiento informado en el que podían solicitar o no su anonimato, así como el otorgamiento de permiso para registrar el audio de la conversación.

En el caso de las autoridades, las solicitudes formales de audiencia –en virtud del principio de colaboración entre entidades públicas- cumplieron la función de informar con antelación los objetivos y contenidos de la entrevista, y su aceptación fue considerada como muestra de consentimiento informado. Adicionalmente, al momento de realizar la entrevista se solicitó su permiso para el registro de audio de la misma.

3. Agenda de la Misión de Observación

Para el cumplimiento del objetivo de la misión, desarrollada los días 11 y 12 de abril de 2016, se definió una agenda amplia que permitiera recabar la mayor cantidad y diversidad de antecedentes sobre el paro regional de los funcionarios y funcionarias públicas de Atacama. Tal como se señaló anteriormente, el terreno se centró en las capitales provinciales, esto es, Copiapó, Vallenar y Chañaral.

El detalle de las actividades desarrolladas en el marco de la Misión de Observación se encuentra en la tabla 1. Además, en la tabla 2 se indican las entrevistas que, por diversos motivos, no pudieron realizarse.

Tabla 1: Actividades desarrolladas en terreno

Fecha	Comuna	Actividad
11 de abril	Copiapó	Entrevista ⁵ con Carola Díaz Díaz, Vicepresidenta Regional de ANEF e integrantes de la Directiva Regional.
11 de abril	Copiapó	Entrevista con Miguel Vargas Correa, Intendente de la Región de Atacama.
11 de abril	Copiapó	Observación de manifestación de funcionarios/as del sector público en el frontis de la Intendencia y posterior corte de la Ruta 5 entre las calles Chacabuco y Colipí.
11 de abril	Copiapó	Reunión ⁶ con Jorge Hidalgo Hidalgo, SEREMI de Gobierno.
11 de abril	Copiapó	Entrevistas con integrantes de la Mesa del Sector Público de Atacama: Manuel Mendoza Morales, Confederación Nacional de Empleados Municipales (ASEMUCH); María Carolina Noemi Sorich, Federación Nacional de Profesionales Universitarios de los Servicios de Salud (FENPRUSS); María Iriarte Moyano, Confederación Nacional de Funcionarios de Salud Municipalizada (CONFUSAM).
11 de abril	Copiapó	Entrevista con Griselda Soto Rivas, SEREMI de Educación Atacama.
11 de abril	Copiapó	Entrevistas con Angelo Durán Hidalgo y Priscilla Zamora Araya, para la recepción de denuncias de violencia policial.
11 de abril	Copiapó	Entrevista con Brunilda Gonzalez Anjel, SEREMI de Salud Atacama.
11 de abril	Copiapó	Entrevista con el General Jorge Bohle Barahona, Jefe de la III Zona de Carabineros Atacama.
11 de abril	Copiapó	Entrevista con Carmen Paredes, Presidenta del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio de Salud Atacama.
12 de abril	Copiapó	Entrevista con Mario Rivas Silva, Gobernador de la Provincia de Copiapó.

⁵ Se denominó como entrevista aquellas instancias en que la persona, previa autorización, entrega su visión de los hechos como insumo para el informe y queda registro de audio como medio de verificación.

⁶ Se denominó como reunión aquellas instancias de entrega o aclaración de antecedentes, o bien de derivación a otra entidad, de la cual no se tiene registro de audio.

12 de abril	Copiapó	Entrevista con Dissa Castellani Martínez, SEREMI del Trabajo y Previsión Social Atacama.
12 de abril	Copiapó	Entrevista con Irma Astudillo Zepeda, Presidenta de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Copiapó.
12 de abril	Copiapó	Entrevista con Norma Torrejón, Presidenta de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Norte de Vallenar.
12 de abril	Chañaral	Entrevista con Alonso Guerra Rivera, Gobernador de la Provincia de Chañaral.
12 de abril	Chañaral	Entrevista con Alicia Cayo Casanueva, Presidenta de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Chañaral.
12 de abril	Chañaral	Entrevista con Encargada Técnica del CESFAM de Chañaral. ⁷
12 de abril	Chañaral	Entrevista con Dirigenta de la Asociación de Funcionarios/as CESFAM Chañaral. ⁸
12 de abril	Chañaral	Entrevista con Moisés Arce Elizondo, Director del Hospital de Chañaral.
12 de abril	Chañaral	Entrevista con Duber Barraza Guerra, Coordinador Administrativo del Hospital de Chañaral.
12 de abril	Chañaral	Entrevista con Funcionarias del Jardín Infantil Tortuguita de la JUNJI, Chañaral.
12 de abril	Vallenar	Observación de manifestación de funcionarios/as del sector público en el frontis de la Gobernación de Huasco.
12 de abril	Vallenar	Entrevista con Alexandra Núñez Sorich, Gobernadora de la Provincia de Huasco.
12 de abril	Vallenar	Entrevista con Nolvía Pizarro Saavedra, Presidenta de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbanas de Vallenar.

Tabla 2: Entrevistas no desarrolladas

Actividad	Motivo
Entrevista con Maglio Cicardini Neyra, Alcalde de Copiapó.	No se encontraba en la región, derivando la solicitud al Administrador Municipal, con quien no fue posible coordinar agenda.
Entrevista con Cristian Tapia Ramos, Alcalde de Vallenar.	No se encontraba en la región, debido a su participación en las manifestaciones de la Mesa del Sector Público en el Congreso Nacional.
Entrevista con Héctor Volta Rojas, Alcalde de Chañaral.	No fue posible tomar contacto con la Municipalidad pues se encontraba en paro.

Es importante señalar que el día 02 de abril de 2016 se envió una carta informativa de la misión a todas las autoridades parlamentarias de la región. Si bien en estos casos no se solicitaron entrevistas, atendiendo a las agendas de ambas partes, se dio la posibilidad de que nos hicieran llegar antecedentes relevantes, en caso que los tuvieran. Estas comunicaciones se reflejan en la tabla 3.

⁷ Esta persona, al firmar el consentimiento informado, solicitó anonimato.

⁸ Esta persona, al firmar el consentimiento informado, solicitó anonimato.

Tabla 3: Otras autoridades informadas de la misión

Autoridad	Mecanismo
H. Senadora Isabel Allende Bussi.	Se envió carta personalizada y se informó, mediante correo electrónico, a su asesor Cristian Arancibia.
H. Senador Baldo Prokurica Prokurica.	Se envió carta personalizada y se informó, mediante correo electrónico.
H. Diputada Yasna Provoste Campillay.	Se envió carta personalizada y se informó, mediante correo electrónico, a su asesor Sergio Ochoa.
H. Diputado Lautaro Carmona Soto.	Se envió carta personalizada y se informó, mediante correo electrónico, a su asesor Héctor Morales.
H. Diputada Daniela Cicardini Milla.	Se envió carta personalizada y se informó, mediante correo electrónico, a su asesora Nicole Reyes
H. Diputado Alberto Robles Pantoja.	Se envió carta personalizada y se informó, mediante correo electrónico, a su asesor Pablo Ríos.

El INDH desea expresar sus agradecimientos y reconocer la colaboración otorgada por quienes habitan la zona visitada, la buena disposición para aportar antecedentes a la misión por parte de los/as funcionarios/as públicos/as que participaban de la paralización, sus representantes gremiales y a las dirigencias de organizaciones sociales, así como a las autoridades locales que recibieron a la delegación y entregaron toda la información solicitada.

III. Antecedentes relevantes

1. Antecedentes de la región

La región de Atacama tiene una superficie total de 75.176,2 km², equivalentes al 9,94% del territorio nacional. En términos administrativos, está compuesta por tres provincias y nueve comunas.

De acuerdo a las proyecciones⁹ del Instituto Nacional de Estadísticas para el año 2016, su población ascendería a 316.692 personas, las que mayoritariamente se concentran en las comunas de Copiapó (55,4%) y Vallenar (16,8%).

La actividad económica predominante es la minería, con 2.397 faenas mineras¹⁰ registradas en la región por SERNAGEOMIN el año 2011 y 22.823 personas trabajando en dicho sector¹¹. De estas faenas, la mayoría están ligadas a la producción metálica de hierro, cobre y plata; así como la extracción no metálica de caliza y ácido sulfúrico. La relevancia de la minería para la región se evidencia en el aporte que esta actividad realiza al Producto Interno Bruto Regional (PIBR)¹², el que en 2013 la situó como el primer aporte (43%) a la producción regional.

Debido a la condición eminentemente minera de la región, es importante señalar que el Informe Anual 2012 señaló, sobre todo en materia ambiental y acciones empresariales, que “Chile es un país que aspira al desarrollo y para ello debe buscar maneras sustentables de lograrlo, cumpliendo con las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos y sin empeñar el bienestar de su población” (Informe Anual 2012, p. 243).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2015, la población de Atacama considera que los derechos más vulnerados en su región constituyen: acceder a la atención en salud (53,8%), tener una jubilación o pensión digna (42,6%), tener un trabajo y recibir un salario digno (35,5%), acceder a educación (31,7%) y vivir en un medio ambiente libre de contaminación (22,7%).

En términos de disponibilidad de agua en las cuencas de la región, es importante señalar que la Dirección General de Aguas decretó “escasez hídrica” en las comunas de Vallenar, Freirina y Huasco en febrero de 2016, en consideración a “que existen problemas de abastecimiento de agua potable para la población y de disponibilidad de recursos hídricos

⁹ Actualización de la estimación y proyección corta de población por comuna realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas a la espera del Censo abreviado de 2017. Base de datos disponible en:

http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones2014/Base_2002a2020_v3.xls

¹⁰ Comprende el conjunto de instalaciones y lugares de trabajo de la industria extractiva minera, tales como minas, plantas de beneficio, fundiciones, maestranzas, casas de fuerza, talleres, actividades de embarque en tierra y, en general, la totalidad de las labores de apoyo necesarias para asegurar el funcionamiento de la industria extractiva minera (Decreto Supremo N°72 de Reglamento de Seguridad Minera, art. 5).

¹¹ SERNAGEOMIN (2011). Atlas de faenas mineras. Regiones de Antofagasta y Atacama (versión actualizada). Documento disponible en:

http://www.sernageomin.cl/pdf/mineria/estadisticas/atlas/atlas_faenas%20Anfo_Atacama.pdf

¹² Estadística del Banco Central de Chile, disponible en:

http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/xls/PIBR_Act.xls

para las actividades agrícolas en la zona media y baja del valle”¹³. Esto ha implicado que los municipios han debido asumir tareas de abastecimiento de agua potable, sobre todo a las zonas rurales.

Algunas de estas preocupaciones se condicen con las acciones que el INDH ha desarrollado en terreno, constituyendo esta la cuarta vez que se desarrolla una misión de observación en la región. La primera fue en 2012 a Freirina, para verificar las afectaciones al derecho a la salud y al medioambiente debido a las emanaciones de una planta de Agrosuper dedicada a la crianza de cerdos; la segunda en 2014, para constatar las condiciones de hacinamiento en las que se encontraban las personas privadas de libertad en la Cárcel de Copiapó; y la tercera, en julio de 2015, para constatar los efectos ambientales y en la salud de las personas debido a los aluviones ocurridos en la región y verificar las denuncias de una supuesta emergencia química producida por el escurrimiento de relaves. La presente misión, tal como se consigna en los objetivos, busca dar cuenta de eventuales vulneraciones de derechos humanos que afecten tanto a quienes participan del paro regional de los servicios públicos como a la población general, sobre todo en materia de prestaciones esenciales como salud, educación y agua potable.

Por último, cabe señalar que en la región de Atacama se identifican varios conflictos socioambientales, los que principalmente se relacionan con la instalación de faenas mineras e infraestructura portuaria al servicio de ésta, así como de centrales termoeléctricas. En la mayoría de ellos, los derechos humanos más invocados son los relacionados con el medio ambiente libre de contaminación, la salud y el agua.

2. Antecedentes de la paralización

El conflicto entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público (MSP) Regional, coordinada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), y compuesta por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y otras 14 entidades gremiales nacionales¹⁴, se remonta a 2014, en específico a la firma del “Protocolo de Acuerdo Mesa Gobierno – Sector Público”¹⁵, conocido también como “Nuevo Trato para Atacama”, que establecía “alcanzar y consensuar a través del diálogo, alternativas viables y acciones concretas para dar respuesta a las necesidades de la región”¹⁶, en particular respecto a:

- Una bonificación especial de salario por un valor mensual parejo de \$80.000, pagada de manera trimestral al total de los trabajadores del sector público. Al respecto, el protocolo establece que “[c]on el propósito de definir el monto definitivo de la bonificación que se solicita, durante el año 2015 se realizará un estudio que permita establecer el real costo de vida existente en la región de

¹³ Decreto M.O.P. N° 141 del 12 de febrero de 2016, que declara zona de escasez a las comunas de Vallenar, Freirina y Huasco, Región de Atacama, considerando 1.

¹⁴ Colegio de Profesores A.G., ASEMUCH, CONFENATS, FENTESS, CONFUSAM, AJUNJI, FENPRUSS, FENFUSSAP, CONFEMUCH, FENAFUCH, FENAFUECH, ANTUE, FENATS UNITARIA Y FENATS NACIONAL.

¹⁵ Protocolo firmado el 05 de septiembre de 2014 entre los dirigentes gremiales y las autoridades de gobierno de la región de Atacama.

¹⁶ Protocolo de Acuerdo Mesa Gobierno – Sector Público, pág. 1.

Atacama. El resultado de este estudio permitirá enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a establecer un bono de carácter permanente, por el monto que dicho estudio defina. [...] El estudio será realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas u otra institución que tenga competencias técnicas definidas por el Ministerio de Hacienda. Adicionalmente se propone la integración de representantes de la Mesa del Sector Público de Atacama en el equipo encargado de definir los términos de referencia de dicho estudio y en el seguimiento y evaluación del mismo. [...] Se enviará al Congreso Nacional un proyecto de ley, presentado por los parlamentarios de la región y patrocinado por el Gobierno, con el objeto de entregar una bonificación especial de carácter temporal durante 2015, eventualmente renovable para el año 2016, en caso de retraso del estudio señalado. [...] El monto de la bonificación especial definitiva, se hará efectiva una vez entregado el resultado del estudio y aprobada la respectiva ley por el Congreso Nacional¹⁷.

- Aumento de las plantas funcionarias de la región.
- Mayor descentralización de los principales servicios regionales.
- Medidas adicionales para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región¹⁸:
 - Un nuevo valor del subsidio habitacional para la construcción de viviendas sociales.
 - Un Índice de Precios al Consumidor (IPC) regional.
 - Capacitación de mayor pertinencia para funcionarios públicos.
 - Mayor descentralización intrarregional.
 - Mayor conectividad para los poblados más aislados de la región.
- Otras materias de preocupación ciudadana, las que dicen relación con mejoras en los ámbitos de salud, educación, agua, energía, actividad económica e inversión pública¹⁹.

A inicios de 2016, los gremios acusaron que el Gobierno habría incumplido el Protocolo de Acuerdo en varios puntos, en particular, que el estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) no tuvo su participación, no sería comprometido –debido a que no correspondería a un IPC regional- y no daría cuenta del costo de vida real en la región. Además, denunciaron la suspensión de la bonificación especial, la que suponían se debiera haber mantenido y, en el corto plazo, transformarse en una asignación permanente.

Por su parte, el Gobierno anunció que el “Bono Atacama” pagado en 2015 no se haría extensivo al 2016 por razones presupuestarias y porque los análisis sobre el costo de vida regional no lo harían meritorio²⁰. Esta noticia suscitó una paralización regional indefinida de los servicios públicos, especialmente en aquellos de dependencia municipal, la que se inició el 1 de marzo pasado.

¹⁷ Protocolo de Acuerdo Mesa Gobierno – Sector Público, pág. 2.

¹⁸ *Ibíd.*, págs. 5 y 6.

¹⁹ *Ibíd.*, págs. 6-9.

²⁰ <http://www.biobiochile.cl/2016/03/17/gobierno-y-pago-del-bono-atacama-no-hay-recursos-para-atender-cada-demanda-que-se-levanta.shtml>

De acuerdo a la información recabada, la paralización –con grados de adhesión divergentes entre los gremios y las autoridades²¹- se llevaba a cabo en todos los servicios públicos, municipios, centros de salud (hospitales y centros de atención primaria), jardines infantiles dependientes de la JUNJI, entre otros, lo que ha generado una compleja situación regional.

Las respuestas del Gobierno recibidas durante las tres primeras semanas de paralización generaron insatisfacción de los gremios y suscitaron, además de las constantes concentraciones y manifestaciones pacíficas en diversos puntos de la región, la toma de otras acciones de presión como cortes de carreteras con barricadas y tomas de inmuebles públicos, así como agresiones verbales y físicas a autoridades, entre ellas la Gobernadora de la Provincia de Huasco²². Esto llevó al Gobierno a suspender las negociaciones que se iban a emprender para buscar solución al paro que ya llevaba un mes²³.

Si bien las organizaciones gremiales divulgaban el estado de la paralización a través de los medios locales y redes sociales, fue la toma de carreteras y los efectos derivados de ello lo que llevó a los medios nacionales a brindar cobertura al conflicto. En paralelo, los gremios organizaron acciones a nivel nacional (concentraciones, banderazos y llamados a paro nacional) para visibilizar la situación en otras regiones del país y sensibilizar a la población a través de la frase “Todos somos Atacama”. A esto se agregó el apoyo de algunos alcaldes de la región a la paralización, particularmente de la Provincia de Huasco, quienes participaron activamente de las movilizaciones junto a sus funcionarios/as; así como el pronunciamiento de los/as parlamentarios de la región, de distintas bancadas, haciendo un llamado al diálogo y la pronta solución del conflicto²⁴.

El jueves 7 de abril, el Gobierno ingresó al parlamento el Boletín N°10.603-05, proyecto de ley que otorga una asignación extraordinaria, por única vez, para los funcionarios públicos de menores remuneraciones de la Región de Atacama, que cumplan las condiciones que se indican. Este contempla la asignación de un bono de \$200.000 que se pagará una vez y en una sola cuota a quienes cuenten con contrato vigente al 1 de enero de 2015, que se encuentren en servicio a la fecha de pago de la asignación, y que tengan una remuneración igual e inferior a los \$700.000 por una jornada de 44 horas semanales.

La propuesta no tuvo buena acogida en los gremios, pues sostienen que sólo se enfoca en un brindar un “bono de término de conflicto insuficiente” y no se condice con lo pactado en el Protocolo de Acuerdo firmado en 2014.

²¹ Según el monitoreo realizado por la Intendencia Regional, al día 7 de abril de 2016, de un total de 4.860 funcionarios y funcionarias del sector público, la adhesión al paro ascendía al 29%, concentrándose fundamentalmente en DICREP (100%), SERNAGEOMIN (100%), CAJ (98%), Dirección del Trabajo (90%), DIBAM (89%), SENAME (88%), Defensoría Penal Pública (88%), FONASA (86%), ISL (85%), JUNJI (82%), SERNAM (75%), Museo Regional (67%), IPS (65%), SERNAC (63%), Tesorería General de la República (63%), SEREMI de Educación (62%), SENCE (59%), JUNAEB (57%), COMPIN (55%), SERNAPESCA (53%), FOSIS (43%), SEREMI de Salud (42%), SEREMI de Vivienda (41%), Hospitales (34%), Servicio de Salud (27%) y SERVIU (29%).

²² <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/funcionarios-publicos-de-atacama-encerraron-a-la-gobernadora-del-huasco/20160331/nota/3096942.aspx>

²³ http://www.chanarcillo.cl/articulos_ver.php?id=102473

²⁴ <http://www.biobiochile.cl/2016/04/14/paro-de-atacama-diputados-no-apoyarian-bono-unico-de-200-000-que-propone-el-gobierno.shtml>

El proyecto ingresó con urgencia a la Cámara de Diputados, pasando inmediatamente a la Comisión de Hacienda para su análisis. En su primer trámite legislativo, que duró cuatro sesiones²⁵, la Comisión evacuó su Primer Informe²⁶, el que señala diversas posturas sobre las demandas que están detrás del paro en Atacama y las negociaciones llevadas a cabo para su solución. En particular, es relevante señalar las siguientes:

- El Subsecretario del Interior y Seguridad Pública del Ministerio del Interior, Sr. Mahmud Aleuy, señaló que “considera que el protocolo que se firmó el año 2014 fue un error y están tratando de corregirlo porque se hizo un compromiso que no se cumplió por parte del Gobierno en el sentido de incorporar a los funcionarios públicos de Atacama en los términos de referencia del estudio sin que por eso pierda su validez. Reconoce que el estudio no cumplió el acuerdo al pie de la letra y por eso están dispuestos a reevaluar la posibilidad de hacer un nuevo estudio si se hace comparativamente con el resto del país aunque cree que los resultados no serán distintos a los que arrojó el estudio del INE que considera una canasta de 138 productos, incluido el agua y el transporte, lo suficientemente amplia y que, a su entender, refleja los estándares y costos de vida. Aclara, respecto a la prolongación del bono, que el acuerdo establecía que otorgaría por una sola vez y que no sería prorrogable. En segundo lugar, refiere que fue un error de proyección no considerar al momento del acuerdo que la libra de cobre costaba 311 centavos de dólar y actualmente cuesta 210 centavos de dólar. Además, considera como tercer y último error no haber previsto el aluvión de la región que acaeció el año 2015”²⁷.
- El Director de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), Sr. Sergio Granados, indicó que “no tiene los antecedentes técnicos pertinentes para otorgar un bono de carácter permanente y esta es la forma de poner término gradualmente a una decisión secuencialmente errada. Expone que se debía realizar un estudio previo para definir el monto del bono y determinar su permanencia. Reconoce que esta asignación tiene el carácter de bono de término de conflicto”²⁸.
- El Presidente Nacional de la ANEF, Sr. Raúl De la Puente, manifestó “que este proyecto es unilateral, inconsulto y arbitrario porque no existió negociación y porque fue enviado a espaldas de los trabajadores y de la ANEF. Señala que es arbitrario porque se traduce en una pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, ya que el año pasado se pagaron \$80.000.- mensuales a todos los funcionarios públicos de la región en cumplimiento del acuerdo suscrito por los parlamentarios, el Gobierno y los trabajadores y ahora fue retirado. Denuncia que el Gobierno, en 1 mes y 11 días de paro, se ha sentado a conversar solo dos veces con la mesa del sector público, lo que considera una falta de respeto”²⁹.
- El Presidente de los Alcaldes de Atacama, Sr. Cristian Tapia, “lamenta haber escuchado al Gobierno reconocer su error y entregarles la factura a los trabajadores para que ellos paguen el costo. Cree que el verdadero propósito es que no quieren entregar bono y no quieren respetar un protocolo de acuerdo porque el resultado del

²⁵ Sesiones de fechas 12, 13, 14 y 19 de abril de 2016.

²⁶ Publicado el 25 de abril de 2016.

²⁷ Informe de la Comisión de Hacienda sobre el Boletín N° 10.603-05, pág. 9.

²⁸ *Ibíd*, pág. 8.

²⁹ *Ibíd*, pág. 11.

estudio del INE lo dieron a conocer el 7 de enero y ya el presupuesto de la Nación estaba votado. Manifiesta que tiene la esperanza que se reconozca el protocolo que se firmó voluntariamente y a nombre de los alcaldes de Atacama pide que se respete a los trabajadores públicos y que los parlamentarios defiendan la democracia. Siente que la Región de Atacama no existe para el resto del país. Finalmente, pide que se abra una mesa de diálogo, que ya que ha pasado mucho tiempo y se ha mendigado para poder acceder a reuniones con el Gobierno”³⁰.

Es importante señalar que al momento de la realización de la misión de observación, el paro regional llevaba más de 40 días, con posiciones encontradas entre el Gobierno y los gremios, sin instancias de negociación en curso. Por su parte, fue posible percibir que si bien la ciudadanía tenía una postura poco clara –dando apoyo en algunos casos y manteniéndose al margen en otros- ya empezaba a manifestar su descontento por la extensión del paro, particularmente aquellos sectores que eran atendidos por los servicios públicos.

Posterior a la misión, y en el contexto de la redacción del presente informe, surgieron tres elementos que resultan relevantes de consignar.

El primero, que tras 59 días de paralización, el 28 de abril la Mesa del Sector Público de Atacama (MSPA), en particular ocho de sus gremios y la CUT Provincial, depuso el paro y entabló una mesa de negociación con el Gobierno³¹. Por su parte, la ANEF Atacama mantuvo la paralización hasta el 06 de mayo (día 66), fecha en que comunicó el cambio del paro por un estado de alerta y movilización, así como la presentación de un “Proyecto de Ley Ciudadano que contiene en su texto el espíritu del Nuevo Trato para Atacama”³².

El segundo, ocurrido el día 4 de mayo, es la interposición por parte de la ANEF de una queja formal ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en contra del Estado de Chile por prácticas antisindicales durante esta movilización. En particular, “[l]os dirigentes sindicales argumentan que han sido duramente reprimidos con Fuerzas Especiales de Carabineros y que el Gobierno ha intentado reiteradamente dividir a los trabajadores poniendo un piso máximo de salario de 700 mil pesos para definir que quienes ganaran hasta esa cifra, recibirían un bono de 200 mil pesos anuales, dejando sin el beneficio a cientos de funcionarios y profesionales del Estado. Además se acusa al Estado de no cumplir con el protocolo Nuevo Trato para Atacama, firmado en 2014 entre los funcionarios de la región, el Intendente y representantes del Ministerio del Interior. [...] Los dirigentes añadieron que solicitarán a los parlamentarios que rechacen el proyecto de ley que envió el Gobierno”³³.

El tercero, tiene relación con la tramitación del proyecto de ley presentado por el Gobierno. El día 25 de abril la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados sometió a votación

³⁰ Ibíd, pág. 12.

³¹ <http://www.24horas.cl/nacional/sector-publico-depone-paro-para-retomar-dialogo-con-gobierno-por-bono-atacama-2000369>

³² <http://anef.universoweb.cl/contenido/noticia.php?varbajada=9247>

³³ <http://anefatacama.blogspot.cl/2016/05/anef-interpone-queja-en-la-oit-contra.html>

la iniciativa, y por 11 votos contra 2³⁴, declaró rechazada reglamentariamente la idea de legislar al respecto. Posteriormente, el 11 de mayo el Poder Ejecutivo introdujo indicaciones sustitutivas al proyecto, reanudándose así su tramitación con urgencia de discusión inmediata. El 19 de mayo, la Cámara de Diputados -en tercer trámite constitucional- aprobó la entrega de una asignación única de \$200.000 al sector público, aplicable a quienes tengan una remuneración bruta mensual igual o inferior a \$700.000, y de \$100.000 a quienes su remuneración bruta mensual sea superior a \$700.000 pero inferior o igual a \$810.000. Además, estipula que durante el año 2016 el Ministerio de Hacienda encargará un estudio sobre diferenciales de patrones de consumo, y su valoración, en la Región de Atacama respecto de otras regiones del país, el que deberá estar terminado en el año 2017³⁵.

Es importante consignar que si bien el proyecto aprobado aborda dos de las peticiones de los gremios, el resto de las solicitudes establecidas en el “Nuevo Trato para Atacama” no fueron materia de discusión en el Parlamento. Es más, algunas quedaron sin respuesta y otras fueron canalizadas por el Gobierno a través de las iniciativas sectoriales regionales comprometidas para el período 2016-2018.

3. Estándares internacionales de derechos humanos y normativa nacional utilizada para el análisis del conflicto

En base al análisis de la realidad regional consignado en el presente informe, y atendiendo a los antecedentes y a la coyuntura en la que se desarrolló la paralización, se identificaron las eventuales vulneraciones de derechos que se podrían haber suscitado en este contexto. De este modo, los derechos laborales de los/as trabajadores/as del sector público, el derecho a la manifestación, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho al agua, son vistos a priori como garantías potencialmente vulneradas.

Los derechos identificados se encuentran consagrados en diversos instrumentos jurídicos tanto internacionales como nacionales, por tanto, para realizar el presente análisis se tomará como referencia en primer lugar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), para luego dar paso al marco regulatorio nacional, considerando tanto la Constitución Política de la República de Chile como las respectivas normas sectoriales.

Derechos laborales del sector público

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconoce el derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad. Así, el artículo 25 letra c) del PIDCP establece el derecho de la ciudadanía a “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Asimismo, lo hacen otros instrumentos como el relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, Convenio 111 de la

³⁴ Con el voto contrario de los Diputados señores Lautaro Carmona (por el señor Aguiló); Pepe Auth; Felipe De Mussy; Cristián Campos (por el señor Jaramillo); Pablo Lorenzini; Javier Macaya; Patricio Melero; Manuel Monsalve; Alejandro Santana; Marcelo Schilling, e Iván Norambuena (por el señor Silva). Votaron a favor los señores Fuad Chahin y José Miguel Ortiz.

³⁵ Oficio 12.566 de fecha 19 de mayo de 2016, que comunica a Presidencia la aprobación del Boletín N°10603-05.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)³⁶, el cual exige al Estado “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva [...] la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”³⁷. De la misma manera lo hace la Convención Para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de la República, en su artículo 38 establece que la ley “garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes”. Asimismo, el artículo 19 n° 17 de la Constitución establece el derecho a “[l]a admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”.

Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 18.575, cumple el mandato constitucional al regular la carrera funcionaria. Dicho cuerpo legal fija las condiciones generales en las cuales se accede a la función pública y entrega su regulación al Estatuto Administrativo.

En tanto, la Ley 18.834, conocida como “Estatuto Administrativo”, regula el régimen laboral de la administración pública central, estableciendo tanto los requisitos para acceder a los cargos públicos como las modalidades contractuales y los procedimientos para realizar dichas contrataciones.

También, en relación al empleo público en las municipalidades, este se encuentra regulado por la Ley 18.883, que se complementa con la Ley 19.378, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, el que reconoce la igualdad en la carrera funcionaria en su artículo 31.

Derecho a la manifestación pública

Para el análisis del derecho a la manifestación pública se ha tenido especialmente a la vista el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacífica, la Convención Europea de Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura y otras Penas, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Así también se han tomado como referencia los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Uso de la Fuerza Policial, el Informe de la CIDH sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, y el Informe de la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la CIDH.

En el plano nacional, la Constitución en su artículo 19 N°13 establece el derecho “a la reunión pacífica de las personas sin previo aviso y sin armas”. Sin perjuicio de ello, el

³⁶ Ratificado por Chile, en vigor desde el 20 de septiembre de 1971.

³⁷ Convenio 111 de la OIT, art. 2.

Decreto 1.086 de 1983 establece condicionantes para el ejercicio de este derecho, como son la solicitud previa de autorización a la Intendencia o Gobernación para el desarrollo de una manifestación, la posibilidad de no autorización por parte de la autoridad, o bien, la designación de un trazado distinto al solicitado, así como su disolución por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en caso de actos que alteren el orden público.

Además, se han utilizado las orientaciones contenidas en el Manual de Procedimientos Policiales de Carabineros de Chile, sobre contravenciones al ordenamiento penal, especialmente en sus Protocolos para el mantenimiento del Orden Público y la Circular N° 1756 del 13 de marzo de 2013, sobre el Uso de la Fuerza; además de la legislación penal y del procedimiento penal relativo a los derechos de los/las detenidos/as.

Derecho a la educación

En lo relativo al Derecho a la educación, este fue analizado a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que establece que “[t]oda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

Asimismo, se ha considerado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que en su artículo 14 consigna que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Asimismo, la Constitución que en su artículo 19 n° 10 señala que “[l]a educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida”, estableciendo las obligaciones del Estado en las distintas etapas educativas.

Finalmente fueron tomadas también como referencias la Ley General de Educación y Ley de inclusión N° 20.845.

Derecho a la salud

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) formula el Derecho a la salud – en su artículo 12- como la potestad que toda persona tiene “al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. También lo hace el Protocolo de San Salvador, aún no ratificado por el Estado de Chile, que reconoce la salud en su artículo 10 como “un bien público”.

La Constitución Política incluye la salud dentro del catálogo de derechos de la persona, en su artículo 19 n° 19. La norma establece “el derecho a la protección de la salud. El Estado

protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo”.

Derecho al agua

El derecho humano al agua, aun cuando no sido específicamente reconocido como derecho, se ha desarrollado como parte del derecho internacional desde 1999, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se pronunció a favor de reconocer que el derecho al agua es una de las bases del derecho al desarrollo.

En 2010 la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 64/292 reconoció que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

El Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ha reconocido que el derecho al agua es un derecho que debe ser garantizado al amparo del Pacto. En 2002 estableció en forma expresa la relación entre derechos humanos y agua al adoptar la Observación General N°15, que determinó el contenido sustantivo de este derecho y las obligaciones que en base a ello deben asumir los Estados que han ratificado el tratado.

Según estos desarrollos normativos y a lo establecido en la Observación General N°15 del Comité DESC, la definición del derecho humano al agua en general aceptada es “el derecho de todos sin discriminación a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

En Chile, de conformidad con el artículo 595 del Código Civil y el artículo 5 del Código de Aguas, este recurso es concebido como un bien nacional de uso público. Además, la Constitución Política de la República en su artículo 24 y el propio Código de Aguas de 1981 otorgan a los particulares el derecho de propiedad sobre el derecho de aprovechamiento de ellas. Según el marco normativo vigente, el agua es concebida como un commodity (mercancía). En la base de esta regulación está la convicción de que su aprovechamiento por parte de la industria de bienes (agua cruda) y servicios (agua potable y saneamiento) se garantiza de un modo más eficaz mediante la libre circulación de estos bienes en el mercado.

IV. Desarrollo de la Misión de Observación

1. Derechos laborales en el sector público

Derechos laborales de los/as trabajadores/as

En materia de derechos laborales, el INDH consultó respecto del estado de las relaciones laborales entre los servicios públicos empleadores y los funcionarios/as, dado que el paro podría haber generado acciones de hostigamiento hacia quienes hacen parte de él y para conocer cómo éste podría afectar a funcionarios/as que no han paralizado y que eventualmente pudiera ver modificadas sus labores.

Luego de una ronda de entrevistas que incluyó a autoridades, funcionarios/as y representantes de la sociedad civil, se pudieron constatar versiones contrapuestas que por una parte dan cuenta de que los jefes/as de servicio han otorgado las facilidades necesarias para el desarrollo de las movilizaciones, pero -por otra- se denuncian hostigamientos en el ámbito laboral y en contextos de manifestaciones, dirigidos especialmente contra quienes lideran la paralización.

Respecto de este tema se entrevistó en una primera instancia a Carolina Díaz, Vice Presidenta de la ANEF, quien denunció la persecución a los dirigentes sindicales, especialmente en el contexto de manifestaciones públicas en las cuales habrían sido detenidos y golpeados por Carabineros sin motivo alguno. Durante esta entrevista, a la que se sumaron otros dirigentes/as de la Directiva Regional de la ANEF, surgió también la denuncia de que serían víctimas de interceptaciones telefónicas por parte de personal de Carabineros y la PDI, así como hostigamientos en momentos en que se trasladan desde sus hogares a los respectivos lugares donde se desarrolla la movilización o a través de redes sociales. “A un colega unos Carabineros lo amenazaron por Facebook, le pusieron ‘sabemos dónde vives, pórtate bien huevón’...días después lo interceptaron en la circunvalación y le revisaron el auto entero, le hicieron una encerrona”.

Según señala la Directiva Regional de ANEF, “durante todo el proceso ha ido aumentando el hostigamiento, por ejemplo, al inicio tuvimos dos o tres SEREMIS que le negaban el permiso a la gente para ir a manifestarse, los de Transporte, SERNAM y Salud. [...] Nosotros fuimos como directiva a conversar con ellos, se defendieron y dijeron que no iban a tener más esas prácticas, porque nosotros las calificamos de anti sindicales, y efectivamente de ahí para adelante esos servicios mencionados no tuvieron mayores problemas, salvo con la SEREMI de Salud que insiste en sacar declaraciones en contra del movimiento. Otra cosa que ha pasado es que las jefaturas sacan la papelería de los frontis de los edificios y obligan a los trabajadores a quedarse como el Director de la CONAF, incluso presionando con el tema de los descuentos”.

Un dirigente, que pidió resguardo de su identidad, agrega: “hay un hecho significativo, y es que nosotros cada vez que tenemos manifestaciones tenemos que sacarnos las chaquetas porque se van directamente a los dirigentes, a pescar a los dirigentes. Yo tengo un amigo en Carabineros y me dijo que tienen una carpeta con los dirigentes, estamos todos fichados. Salimos a manifestarnos y se van contra nosotros. Por ejemplo, en la primera detención de

Santoni [Presidente Regional de ANEF] éramos menos de 10 personas, nos encerramos por dentro de un hall de acceso a un salón grande de la Intendencia donde había una reunión, estábamos metiendo bulla, golpeando la puerta, soplando pitos y los Carabineros no podían entrar porque los teníamos cerrados por dentro. Ahí llegaron 20 fuerzas especiales, rompieron la puerta de acceso de madera y se van directo a detener a Santoni, al resto nos fueron sacando de a uno, pero sólo a él se lo llevaron. Lo que es grave es que la represión esté en contra de los dirigentes, esa es una intención por descabezar el movimiento. Yo, por ejemplo, uso bicicleta para trasladarme, pero desde que estoy en paro no he podido hacerlo porque me seguía una patrulla. Cuando me iba para la casa desaparecía en medio del trayecto, y cuando llegaba ahí estaba nuevamente, mostrándose, tratando de intimidarme”.

Por su parte, integrantes de la Mesa del Sector Público de Atacama, agregaron que para mayor protección de los funcionarios y funcionarias del sector público “urge la modificación a la ley 19.296 sobre asociaciones gremiales del sector público, en el sentido de contar con derecho huelga y negociación colectiva”.

El Intendente Regional, Miguel Vargas, desestimó la veracidad de estas situaciones, y respecto de la denuncia de hostigamientos y prácticas antisindicales, indicó: “categóricamente no, aquí no se le ha descontado un peso a nadie y ya llevan más de 40 días de paro. No conozco ninguna repartición que haya hecho descuentos o que haya iniciado algún sumario. Y eso, teniendo en consideración que las huelgas en el sector público son ilegales, o sea, los funcionarios públicos no tienen derecho a huelga, no tienen, y eso está en el estatuto administrativo, en la Constitución y hay dictámenes de la Contraloría que así lo establecen. Por lo tanto, un funcionario público que se va a huelga sabe lo que le puede pasar. Pero para eso ni siquiera es necesario que el gobierno intervenga, basta con que la Contraloría lo haga y ejerza su potestad, y eso lo saben los funcionarios y también las jefaturas”.

Asimismo lo hizo el Jefe de la III Zona de Carabineros Atacama, General Jorge Bohle, quien descartó lo señalado por los dirigentes/as: “Las personas detenidas han sido las que conforman la primera línea en las manifestaciones, por eso se ha procedido a la detención exclusivamente de ellas. Pero niego terminantemente que se les tenga personal de civil siguiéndoles, y menos con intervención telefónica. Todos sabemos que la intervención telefónica debe ser autorizada por un juez y se ampara en una ley especial, y acá no se ha requerido ni se ha solicitado al Ministerio Público alguna escucha o alguna situación especial para nadie, y eso se lo puede aclarar el Ministerio Público. Además, las detenciones de ellos no han sido, en ningún caso, para debilitar el movimiento, porque si fuera así, procederíamos inmediatamente con FF.EE cuando salen a marchar...por el contrario, les permitimos un desplazamiento que generalmente culmina aquí en la Plaza de Armas”. Respecto a las causales de detención y la denuncia de dilación en los procedimientos, el General Bohle agrega: “a todos los detenidos se les leen los derechos, se les da a conocer cuál es la causal de la detención y se le informa inmediatamente al Fiscal. Nosotros tenemos el resguardo y pretendemos que la persona esté el mínimo de tiempo posible en nuestros cuarteles. Ahora bien, hay muchas personas que indudablemente dicen ‘a mí no me han dicho, yo no sé nada’, pero es obligación por parte del Carabinero darle la información inmediatamente”.

En la misma línea se planteó el Gobernador de Chañaral, Alonso Guerra, quien aseguró no tener antecedentes sobre situaciones de hostigamiento, puntualizando que “se puede malentender que presenté dos querellas por la toma de la gobernación y por la quema de neumáticos de la carretera, basándome en los partes de Carabineros”. Similares antecedentes aportan desde las Gobernaciones de Copiapó y Huasco, donde explicitan que su deber como autoridad es presentar querellas toda vez que hay daño a la propiedad Fiscal y a los bienes nacionales de uso público.

Por su parte, el Director del Hospital de Chañaral, Moisés Arce, sostuvo que “no nos corresponde entorpecer su movilización y crear un ambiente malo si yo no tengo una autorización superior”.

En tanto, Duber Barraza –Coordinador administrativo del Hospital de Diego de Almagro– respecto de hostigamientos que eventualmente se pudiesen haber suscitado por parte de jefaturas, sostiene que no se registran situaciones de este tipo, pero que sí se han producido debates respecto de las condiciones en que se lleva adelante la movilización. “En ningún momento se presionó a los/as trabajadores/as para que trabajaran todo el día, sino que ellos mismos establecían el horario en el que iban a atender”, explica Barraza.

Las declaraciones vertidas por las autoridades sanitarias se condicen con la información entregada por una funcionaria del CESFAM de Chañaral, quien informa que han recibido el apoyo de la dirección del CESFAM, otorgándose la flexibilidad necesaria, y que cada acción se ha consensuado con las bases y con el alcalde de la ciudad. Sin embargo, esta situación de coordinación entre funcionarios/as y jefaturas parece ser más bien excepcional de la Provincia de Chañaral, pues los relatos obtenidos en las otras provincias visitadas dan cuenta de mayores controversias.

Información a trabajadores/as

La SEREMI del Trabajo y Previsión Social, Dissa Castellani, se refirió respecto de la información que ha sido entregada a los funcionarios/as en cuanto a la situación de paralización, señalando que “se les ha mencionado a todos los/as funcionarios/as respecto de las normas que regulan la administración pública y de la ilegalidad que establece nuestra Constitución de una huelga en el sector público. También se les ha explicado sobre el hecho de abandonar las funciones, que eso es una falta en el Estatuto Administrativo, para que en el evento en que se lleguen a hacer instrucciones respecto del comportamiento y las situaciones que hemos vivido, los/as funcionarios/as estén enterados con antelación de lo que dice el mandato legal”.

Descuentos

Otra de las denuncias realizadas por los/as dirigentes/as guarda relación con amenazas en materia de descuentos de que habrían sido sujetos. Esta situación fue descartada por la SEREMI Dissa Castellani, quien señala que “no hemos recibido ninguna indicación desde el nivel central respecto de descuentos u otras situaciones. Entiendo que independiente de lo que dice la ley, este paro prolongado se asume a nivel general y no está en mis manos resolver la demanda que ellos plantean”.

Cabe consignar que lo planteado por la SEREMI Castellani no se ajusta a lo solicitado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través del oficio N°6624 de fecha 29 de marzo de 2016, por medio del cual se solicita “a la mayor brevedad posible de aquellos funcionarios/as que no hayan concurrido a prestar sus servicios y el procedimiento de aplicación de descuentos por las horas no trabajadas que se hará efectivo”³⁸.

Trabajadores/as a honorarios

En materia de las condiciones de los trabajadores/as a honorarios, el INDH constató que el funcionamiento básico de los servicios se debe a que los/as trabajadores/as a honorarios han debido asumir funciones extraordinarias, fuera de lo consignado en sus contrataciones, lo que les ha conllevado arduas jornadas de trabajo y presión por parte de sus jefaturas/as, ahondando las vulneraciones laborales de que serían sujetos quienes se encuentran bajo este tipo de contratación.

Esto es ratificado por la ANEF regional, la que señala: “hay una cosa que nos preocupa, y es que nuestros servicios tienen un número significativo de honorarios y son, los que en definitiva están haciendo la pega, con prácticas anti sindicales... los están utilizando como rompe huelgas, y es evidente que se quedan a trabajar por el temor, por su precariedad laboral”.

2. Derecho a la manifestación

Actuaciones de Carabineros previas a la misión

Es importante señalar que una de las aristas que motivó el desarrollo de la misión fue la persistencia de las manifestaciones por parte del sector público y la ocurrencia de hechos violentos, en particular barricadas y cortes de carreteras, el enfrentamiento entre manifestantes y Carabineros, y la denuncia de un actuar policial no ajustado a sus protocolos.

Al respecto, la Directiva Regional de ANEF, señaló que la mayoría de las manifestaciones y concentraciones a las afueras de reparticiones públicas fueron pacíficas, y que en ocasiones aisladas se generaron enfrentamientos con Carabineros de la zona. Agregan que la ocurrencia de acciones más radicales como la toma de inmuebles públicos, barricadas y cortes de carreteras fueron puntales, pero que ello derivó en la llegada de contingente de Fuerzas Especiales de otras prefecturas, en particular de Antofagasta y Coquimbo, lo que interpretan como una señal para coartar su derecho a la manifestación y presionar para el cese del conflicto sin negociación. Además, relatan que la llegada de dichos refuerzos marcó un punto de inflexión en los enfrentamientos, los que a su juicio se volvieron más agresivos y poco graduales. “Al compañero Manuel Mendoza lo arrastraron hasta el carro policial, al compañero Nolberto Díaz de la CUT le pegaron en un forcejeo y su camisa quedó con sangre, le rompieron un dedo... han sido muy violentos en sus detenciones, no

³⁸ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, oficio N°6624, 29 de marzo de 2016.

solamente con los varones, con las mujeres también, y eso nos ha llamado la atención, porque nosotros no estamos acostumbrados a vivir estas situaciones. Para todos los que estamos involucrados en este movimiento ha sido primera vez que vemos tantos Carabineros, zorrillos [jeep blindado táctico] y guanacos [carro lanza agua]”.

En cuanto al actuar de las fuerzas de orden y seguridad en las manifestaciones, denuncian haber sido víctimas de procedimientos que no se ajustan a los protocolos: “las lacrimógenas las tiraban al cuerpo no al piso, a un compañero le llegó en los testículos y a una señora en las rodillas... usaban esas escopetas para tirar lacrimógenas y te apuntaban directo. Con el chorro de agua pasaba lo mismo, no lo tiraban al aire en forma de lluvia sino directo al cuerpo. De hecho, a un compañero se lo tiraron en la cara y a otro le llegó en el oído”. Estas denuncias fueron corroboradas por los representantes de la Mesa del Sector Público de Atacama.

Respecto de las detenciones, los representantes de ANEF agregan que han vivido hechos que les llaman la atención, por ser procedimientos no habituales: “otras cosas que los compañeros detenidos mencionaron en su relato, es que les llamó la atención que al interior de la Comisaría les sacaron fotos con celulares, que no les dijeron por qué estaban detenidos, que cuando el juez daba la orden de liberación se demoraban horas en soltarlos, a pesar de que Carabineros solo tenía que poner algo sencillo en un cuaderno... no sabemos si lo hacen a propósito, pero durante toda esa espera los mantenían en el calabozo, ni siquiera los pasaban a la sala de espera. Después nos enteramos que les aplicaron el artículo 26 de desorden y daño a la propiedad pública, pero eso no lo informaban los Carabineros, ni siquiera daban un papel o una constancia de la detención”.

En particular, Carolina Díaz, Vice Presidenta de la ANEF Regional, señala que cuando estuvo detenida “no hubo ningún hostigamiento por parte de los Carabineros, pero dilataron la liberación. Cuando fuimos ingresados, el juez dio inmediatamente la orden de que nos dejaran en libertad, pero escuchamos cómo alguien daba la instrucción de que nos fueran soltando de a uno, cada media hora, y que a mí, por ser la única mujer, me soltarían al final”.

Según el General Bohle, la irrupción de Fuerzas Especiales en manifestaciones o concentraciones ha sido acotada, “fundamentalmente en 2 o 3 ocasiones, donde han causado desórdenes mayores, incluso han interrumpido sesiones oficiales del Intendente Regional. En una ocasión quisieron ingresar a través de la fuerza hacia el salón Vallejos, que queda en la parte posterior de la Intendencia, con desordenes, desmanes, golpes en los ventanales, con el riesgo que pudieran generar que estos se quiebren y las lesiones que alguna persona se pudiera inferir. Ante ese hecho puntual, Carabineros, a través de Fuerzas Especiales debió actuar, y esa actuación estuvo enmarcada estrictamente en los protocolos que manejan para la intervención”. Respecto a la detención del Sr. Santoni, el General Bohle agrega: “el Sr. Santoni ha sido detenido en tres ocasiones, pero porque forma parte del grupo, lidera el grupo, es parte de los que ocasionan desórdenes graves, o sea, no ha sido una detención arbitraria, de hecho, en ninguna de ellas se ha declarado como arbitraria”.

En cuanto a la intervención policial, el Intendente Regional agrega que “ha estado ajustada a derecho, porque cuando tienes tomas de caminos para impedir las labores productivas y la libre circulación, cuando hay tomas de edificios públicos como la Gobernación Provincial de Chañaral o la agresión a la Gobernadora de Huasco, es evidente que la fuerza pública tiene que intervenir, pues tiene la obligación de garantizar el orden público, esa es su tarea. Yo no tengo ningún reparo respecto del proceder que ha tenido Carabineros en estas instancias”.



Actuación de Fuerzas Especiales en protesta con corte de Ruta 5 Norte y barricadas en el km. 668, a la altura de Vallenar.

Fuente: Gobernación Provincial de Huasco.

Manifestaciones observadas durante la misión

Durante la misión fue posible observar dos manifestaciones masivas.

La primera, el día 11 de abril en la mañana correspondió a un acto en la Plaza de Armas frente a la Intendencia, con una posterior marcha por el centro de la ciudad de Copiapó y corte de la Ruta 5 Norte entre las calles Chacabuco y Colipí. Al momento de la concentración y el acto, pudo observarse poco contingente de Carabineros, ninguno perteneciente a Fuerzas Especiales, con vestimentas de servicio y chalecos antibalas, pero sin implementos de disuasión. Algunos de ellos se encontraban apostados en el frontis del edificio gubernamental y otros en las calles cercanas controlando el tránsito vehicular. A una cuadra, se encontraban estacionados un bus institucional, un jeep blindado táctico y carro lanza aguas.

Al momento de la marcha, por la calle Chacabuco, se sumaron algunos efectivos motorizados que iban cortando o desviando el tránsito, pues la columna avanzaba por la calle. Al llegar a la Ruta 5 Norte, los/as manifestantes se dividieron en dos grupos, cortando la vía en ambos sentidos, tanto en la esquina de la calle Chacabuco como en la intersección con Colipí, provocando la paralización del tránsito por alrededor de 15 minutos. Durante ese periodo desplegaron lienzos reivindicatorios y realizaron manifestaciones con gritos y silbatos. Por su parte, los Carabineros presentes (4 motorizados, 2 montados a caballo y 5 a

pie) se mantuvieron a distancia y no realizaron ninguna intervención. Posteriormente, la columna se reagrupó para marchar nuevamente hacia la Intendencia por calle Colipí, siendo escoltados -a una distancia de 10 a 20 metros- por un grupo de 5 uniformados a pie (3 de ellos sin identificación ni placa), 2 Carabineros motorizados que iban cortando el tránsito de las calles perpendiculares y una radiopatrulla. Durante todo el desarrollo de esta manifestación no se produjeron incidentes ni enfrentamientos con Carabineros, quienes tuvieron una actitud pasiva en todo momento.



Manifestantes y resguardo policial en el frente de la Intendencia, marcha 11 de abril de 2016, Copiapó.
Fuente: INDH



Corte de tránsito por parte de manifestantes en la esquina de Ruta 5 Norte y Chacabuco. Marcha 11 de abril de 2016, Copiapó.
Fuente: INDH



Grupo de Carabineros escoltando la marcha por calle Colipí, tres de los cuales no portaban placa ni identificación.

Fuente: INDH

La segunda manifestación observada fue una concentración el día 12 de abril de 2016 en la tarde, a las afueras de la Gobernación Provincial de Huasco, comuna de Vallenar, donde participó un grupo cercano a las 50 personas. En dicha instancia, los/as funcionarios/as se manifestaron a través de gritos y caceroleos por más de una hora. La presencia policial era escasa, constando de 3 funcionarios con vestimentas de servicio y chaleco reflectante que resguardaban la entrada a las dependencias de la Gobernación y 2 uniformados apostados en una esquina provistos de chalecos antibalas, pero sin implementos de disuasión. No se observaron vehículos institucionales ni la presencia de dispositivos o contingente de Fuerzas Especiales. Tampoco se registraron altercados, por lo que la concentración se desarrolló sin violencia.



Manifestación en el frontis de la Gobernación Provincial de Huasco, 12 de abril de 2016.

Fuente: INDH

En relación a la autorización de las manifestaciones, los representantes de la Mesa del Sector Público de Atacama señalaron: “en un inicio comenzamos a pedir autorización para la ocupación de calles, pero ya en lo sucesivo no lo hicimos más porque era un paro indefinido y eso implicaba ingresar todos los días una solicitud, porque hay que ingresarla a lo menos un día antes y esperar la opinión de Carabineros para el corte de transporte, la gobernación y la municipalidad si se toma un espacio municipal”. Además, reconocen que las manifestaciones han sido pacíficas en su generalidad, pero que ha habido “toma de carreteras y quema de neumáticos”.

Consultado el General Bohle por las manifestaciones observadas, así como por los procedimientos desarrollados con anterioridad a la misión, indicó que: “este paro se arrastra desde el día 1 de marzo pasado y se han desarrollado un sinnúmero de manifestaciones, en su gran mayoría pacíficas. Sin embargo, gran parte de ellas no han sido autorizadas por la autoridad administrativa, y la verdad de las cosas es que nosotros hemos sido bastante permisivos en ese sentido. Porque insisto, toda marcha que se lleva a cabo por las calles con obstrucción de tránsito debe estar debidamente autorizada, pero lo cierto es que nosotros hemos aplicado bastante el criterio y llevamos a cabo un plan de servicios policiales de desvío de tránsito. Muchas veces estas marchas han sido contra el sentido del tránsito, lo que dificulta aún más el tránsito de los automovilistas, generando una alta congestión. Sin embargo, a todos ellos les hemos dado la oportunidad de marchar sin autorización, y eso yo creo que es bastante importante y deja de manifiesto que nuestra intención no es coartarles el derecho a expresarse, sino todo lo contrario”.

Respecto a las intervenciones y enfrentamientos con civiles, el General Bohle es categórico: “Nosotros hemos tenido que intervenir única y exclusivamente cuando ya la situación es grave e intolerable, cuando está afectando directamente el derecho de otras personas. Muchas veces se señala que nosotros provocamos la situación, pero, al contrario, mantenemos siempre la distancia para no exaltar más a las personas, para no provocar con la presencia del carro lanza agua o el Tango Romero, conocido como zorrillo. En fin, siempre hay una distancia y tratamos en lo posible de canalizar las marchas hacia los lugares donde ellos estiman convenientes. Insisto, sin ser autorizados, nosotros procedemos a los desvíos correspondientes para no alterar más los ánimos, para poner paños fríos”.

En cuanto a la cantidad de personas detenidas en los días de paralización, Carabineros proveyó la información detallada de cada episodio, constatándose un total de 44 personas al día 12 de abril de 2016, información que se expone en la tabla 4. Es importante señalar que, posterior a la detención, todas ellas quedaron en libertad, apercibidas por el art. 26 del Código Procesal Penal, a la espera de la citación del tribunal. La misma tabla muestra que del total de detenidos/as sólo 2 presentaron lesiones, ambas de carácter leve; y en el caso de los funcionarios, 4 de ellos tuvieron lesiones del mismo tenor.

Tabla 4: Cantidad de manifestaciones con actuación de Carabineros de Chile, detenciones y lesiones al día 12 de abril de 2016.

Fecha	Comuna	Cantidad de personas detenidas	Tiempo detención unidad	Lesiones constatadas en personas detenidas	Lesiones constatadas en Carabineros
09-03-2016	Copiapó	1	3 horas	Sin lesiones	No hubo
21-03-2016	Copiapó	7	3 horas	Sin lesiones	No hubo
22-03-2016	Diego de Almagro	7	4 horas y 20 minutos	Sin lesiones	No hubo
28-03-2016	Vallenar	4	2 horas y 19 minutos	<p>2 detenidos con lesiones de carácter leve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 con esquince en dedos medio y anular derecho, y herida erosiva superficial en costado izquierdo. - 1 con contusión leve en brazo derecho. <p>El resto de las personas detenidas no presentaron lesiones.</p>	No hubo
31-03-2016	Chañaral	2	3 horas	Sin lesiones	No hubo
01-04-2016	Copiapó	20	3 horas	Sin lesiones	<p>4 funcionarios con lesiones leves:</p> <ul style="list-style-type: none"> -contusión de tobillo izquierdo. - contusión de hombro izquierdo. -contusión de brazo. -contusión de antebrazo izquierdo.
01-04-2015	Tierra Amarilla	3	3 horas	Sin lesiones	No hubo

Denuncias específicas recibidas durante la misión

En el marco de la misión, se recibieron dos denuncias por abuso policial. La primera, corresponde a la de Ángelo Durán Hidalgo, paramédico y delegado de la CONSUFAM, quien señaló que el día 22 de marzo, habiendo terminado su participación en una barricada en la carretera, en la salida sur de Copiapó, y estando a rostro descubierto, se dirigió a comprar a un almacén cercano con un colega. Según relata el Sr. Durán, “afuera del almacén habían materiales de demolición, y un Carabinero a caballo me enfrentó, pensando que iba a buscar cosas para la barricada, me dijo ‘para la hueá’ y yo le contesté ‘tranquilo, si sólo voy a comprar’, no me creyó, me pegó una patada y avisó a otro Carabinero a caballo y me empezaron a seguir hasta el negocio. Cuando estoy adentro del negocio, aparecen tres Carabineros en moto, entran al negocio y me detienen, me dicen ‘tú te vai, porque le estai tirando piedras a los caballos’, cosa que nunca sucedió. Me suben a una patrulla y me llevan al cuartel de Pedro León Gallo. Cuando llegué me preguntaron por qué estaba ahí, les contesté que no sabía, ellos tampoco sabían qué delito me imputaban, incluso entre ellos mismos discutían qué poner en el parte. Me llevaron al calabozo, se portaron bien, no me hicieron nada. Al final, cuando me iban a soltar me pasaron tres copias de un papel donde salía que mi detención era por desorden público, maltrato animal y daño de obra a Carabineros, pero no me dieron ningún comprobante. Ahí pregunté qué cuando había pasado lo del maltrato de obra y lo del caballo, y me respondieron ‘si usted quiere lo firma’, pregunté tres veces lo mismo y me respondieron igual. Ahí firmé no más, pero puse una nota que sólo aceptaba lo de desórdenes públicos. No pasé a control de detención, me dijeron que tenía que esperar el llamado de la Fiscalía. Al lunes siguiente fui a preguntar a la Fiscalía qué pasaba conmigo y me respondieron que todavía no tenían los antecedentes”.

La segunda denuncia recibida fue de parte de Priscilla Zamora Araya, trabajadora de un jardín infantil municipal (VTF) de Copiapó y Presidenta de la Asociación de Funcionarias, y que se enmarca en la misma manifestación señalada en el relato anterior. La Sra. Zamora relata que “cuando veníamos marchando hacia el sector de los puentes, nos dimos cuenta que Carabineros venía persiguiendo a un grupo de manifestantes, entre ellos Ángelo Durán. Cuando vimos la situación de la encerrona afuera del negocio, nos acercamos con un grupo de compañeras, vimos cómo lo esposaron, detuvieron y metieron a la zapatilla [furgón policial]. A muchos nos molestó la situación, sobre todo por la fuerza que se utilizó. Luego, el Subteniente Félix Carrasco, arriba de su moto, le dio un empujón a una chica que estaba mirando, yo lo encaré diciéndole si acaso así trataba a su mujer, lo que le molestó mucho. Yo pensé que se iba a ir, pero en vez de eso giró su moto para intimidarme, pasó una rueda sobre mi pie y se fue. Sentí mucho dolor, me tiré al suelo, pero la adrenalina hizo que saliera detrás de él para reclamarle, pero no lo alcancé. Luego, otro Carabinero en moto que venía mucho más atrás, hizo un amague de que se iba encima mío, y cuando estaba casi al lado se apartó. De hecho hay un video que muestra esa situación. Después de esto fui a constatar lesiones, me dijeron que tenía una contusión leve, pero estuve cojeando como dos semanas. No me llevaron detenida, pero fui víctima del abuso de poder de Carabineros”.

3. Derecho a la salud

Respecto a la afectación en los derechos de la ciudadanía que el paro regional podría haber generado, indagar en el normal suministro de prestaciones de salud básicas para la población fue un eje prioritario durante la misión de observación, debido al impacto que la falta de estos servicios podría tener en el derecho a la vida, a la integridad física y a gozar de los niveles más altos posibles de salud física y mental.

De este modo, en las entrevistas realizadas con las autoridades regionales, representantes de la sociedad civil y representantes de las organizaciones gremiales de funcionarios/as públicos de la salud, se levantó información sobre: cómo el paro afectó a diferentes grupos de población; el cumplimiento de turnos éticos; el funcionamiento de las campañas de vacunación; la distribución de medicamentos y alimentación complementaria; el déficit de atenciones de médicos/as y especialistas y el aumento en las listas de espera en el sistema público; y el impacto que tuvo la suspensión del servicio de recolección de basura en Chañaral.

A las entrevistas realizadas, se sumaron visitas a los Centros de Salud Familiar (CESFAM) Pedro León Gallo en la ciudad de Copiapó y Luis Herrera de la ciudad de Chañaral, con el objetivo de constatar en terreno el normal funcionamiento de las prestaciones básicas de los servicios de salud primaria.

Afectación de grupos vulnerables

En primer lugar, las entrevistas realizadas tanto a las autoridades regionales como a representantes de la sociedad civil, coinciden en que quienes han resultado más afectados/as con el paro de funcionarios/as públicos/as del ámbito de la salud son los grupos más vulnerables de la región.

La SEREMI de Salud, Brunilda Gonzalez, así como el Gobernador de Chañaral, Alonso Guerra, expresaron su preocupación por el retraso en la implementación de la campaña de vacunación contra la influenza, que afectó principalmente a los grupos de población que son más susceptibles a contraer esta enfermedad, como los/as niños/as menores de 6 años y las personas mayores de 65 años. Del mismo modo, las autoridades indicaron que las consecuencias negativas del paro se centran principalmente en aquellas personas de menores ingresos, quienes no cuentan con recursos económicos para acceder a prestaciones privadas de salud y así suplir la falta de atención en el sistema público.

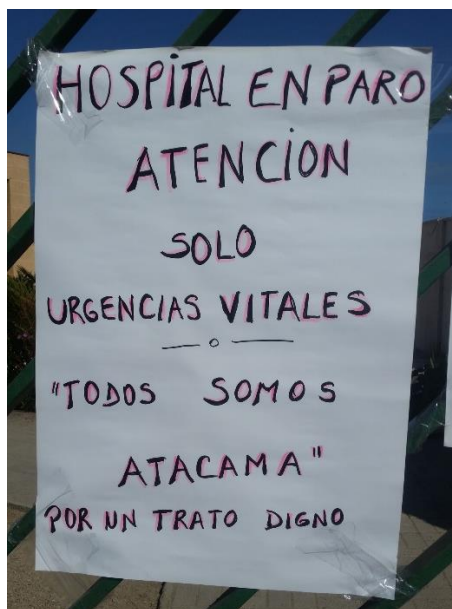
Este diagnóstico es compartido por la señora Nolvía Pizarro, Presidenta de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbanas de Vallenar, quien relató que la falta de atención en el sistema público ha obligado a muchas personas mayores a atenderse de forma privada, lo que significa un importante esfuerzo económico para quienes tienen como único ingreso pensiones asistenciales: "...los adultos mayores se atienden en la atención primaria de salud, por ende, como mayores de 65 años tienen atención gratuita. Pero ahora, por el tema de falta de atención de médicos, han tenido que acudir a la atención de médicos particulares en donde se les han cobrado entre \$10.000 a \$20.000, y si eso nosotros lo descontamos a la

pensión que recibe el adulto mayor, estamos afectando el bolsillo y también el sostén de un adulto mayor”.

En línea con lo anterior, tanto las representantes de la Unión Comunal de Juntas Vecinales de las ciudades de Copiapó y Vallenar, como la Presidenta del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio de Salud de Atacama, señalaron que las personas con enfermedades crónicas, las personas mayores, las mujeres embarazadas y los/as niños/as, han sido quienes se han visto más perjudicados/as por la paralización, en tanto son grupos que requieren no sólo atención de urgencia sino que acceder a controles con médicos/as y especialistas, servicios que se vieron interrumpidos durante el paro.

En general, en las entrevistas con las representantes de la sociedad civil fue posible constatar un alto grado de preocupación por las consecuencias que el paro de funcionarios/as públicos/as ha generado en el acceso a la salud de la población.

Al respecto, la Señora Carmen Paredes, Presidenta del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio de Salud Atacama, expresó: “...esto es peor que el aluvión que vivimos el año pasado. Son 43 días de paro. Si el aluvión nos trajo tierra con agua, ellos [funcionarios/as públicos/as paralizados/as] están dejando la embarrada”. Esta misma dirigente afirma que desde que se inició la movilización, la mayor parte de los/as usuarios/as del sistema de salud pública han optado por no acudir a los centros asistenciales, pues el trato por parte de los/as funcionarios/as ha empeorado, denunciando poca deferencia y respeto durante las atenciones.



Cartel en el frontis del Hospital de Chañaral, 12 de abril de 2016.

Fuente: INDH

Cumplimiento de turnos éticos

Respecto al normal funcionamiento de los turnos éticos en el sistema de salud, las entrevistas realizadas dan cuenta de diferentes versiones respecto a su cumplimiento.

Por una parte, en la entrevista sostenida con Carolina Díaz, Vicepresidenta Regional de ANEF e integrantes de la Directiva Regional de esta entidad, se informó que los diferentes gremios de la salud que adherían al paro cumplieron a cabalidad con los turnos éticos.

En este mismo sentido, funcionarias del CESFAM Luis Herrera de la ciudad de Chañaral, indicaron que los turnos éticos se han realizado de forma normal, priorizándose durante la primera semana del paro las atenciones vitales, las que posteriormente se ampliaron a las atenciones de tipo básico, que incluyen vacunaciones, distribución de alimentos complementarios y de medicamentos, servicios de curación a domicilio y las rondas de posta. No obstante lo anterior, las funcionarias expresaron que las atenciones se realizan en días y horarios acotados. Así, durante la entrevista, una de las funcionarias señaló: “desde un principio los turnos éticos han funcionado en forma normal, los funcionarios – independiente de la movilización- se organizaron de inmediato, abarcando como turnos éticos el área de vacunatorio, la entrega de alimentos complementarios tanto para niños como para adultos mayores, la farmacia con la entrega de medicamentos ya sea a pacientes crónicos o medicamentos dispensados por morbilidad o en el área infantil, funcionando desde las 8 de la mañana hasta las 17 horas. Las rondas hacia la posta El Salado en la zona rural, las curaciones domiciliarias y la atención de usuarios dependientes severos, también fueron consideradas como turnos éticos”.

Por su parte, representantes de la Mesa del Sector Público, reconocieron que “hubo unos días específicos, que fueron como tres, que esa canasta de prestaciones se redujo en la atención primaria. Los criterios para la priorización en los turnos éticos lo hacen los profesionales y los técnicos, ellos determinan qué es lo urgente y qué puede esperar, todo es con código y se sigue un estándar a nivel nacional, con un protocolo”.

En relación a los hospitales de la región, en las entrevistas sostenidas con el Director del Hospital de Diego de Almagro y el Director del Hospital de Chañaral, se dio cuenta del cumplimiento de los turnos éticos en dichos centros asistenciales y de una organización que ha permitido hacer frente a la paralización sin dejar de prestar servicios básicos y de urgencia. Al respecto, Moisés Arce, Director del Hospital de Chañaral, indicó: “hemos garantizado a la comunidad el acceso a la atención de urgencia durante las 24 horas del día, hemos atendido todo. Hemos realizado los traslados a nuestros hospitales de referencia, hemos trasladado lo que son las urgencias vitales, hemos hospitalizado los casos en que se ha requerido, se han realizado las urgencias dentales. Yo diría que esta movilización no nos ha afectado mucho”.

Por su parte, la SEREMI de Salud informó que su repartición elaboró un programa de contingencia que incluyó instrucciones para: la realización de los turnos de emergencia, las atenciones en las unidades de apoyo y críticas, las urgencias del SAPU, la entrega de alimentación complementaria y la implementación de los programas de inmunización. Si bien este programa de contingencia contribuyó a que los turnos éticos se desarrollaran con normalidad la mayor parte del tiempo, la SEREMI afirma que hubo momentos en que estos turnos se interrumpieron. Concretamente, la SEREMI recibió denuncias desde la gobernación del Huasco por falta de entrega de medicamentos en los CESFAM. Esta situación también fue informada por Alexandra Núñez, Gobernadora de esta provincia,

quien indicó que la última semana de marzo en la ciudad de Vallenar se suspendieron los turnos éticos y la entrega de medicamentos: “sólo en el mes de marzo, 52 pacientes quedaron sin insulina... o sea, no han entregado los medicamentos. Ellos dicen que tienen turnos éticos, pero en realidad no los tienen, entregan una vez a la semana porque inventaron los ‘turnos críticos’... ahora tienen turnos críticos, ¿qué es eso?”.

Adicionalmente, la SEREMI de Salud señaló que recibió información de que las primeras tres semanas del paro hubo interrupciones en el suministro de vacunas y en la entrega de alimentación complementaria y medicamentos en la ciudad de Copiapó, situaciones que se normalizaron con posterioridad. Complementariamente, la SEREMI entregó al INDH un documento³⁹ que describe la situación en los diferentes establecimientos de salud de la región, actualizado al día 11 de abril, en donde se indica que en la Atención Primaria de Salud (APS) de la comuna de Tierra Amarilla, los servicios de entrega de medicamentos, de alimentación complementaria, el suministro de vacunas y las curaciones, se encontraban suspendidos. El mismo reporte describe que los centros de atención Rosario y Salvador Allende se encontraban sin turnos éticos.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, la representante de la Unidad Comunal de Juntas Vecinales de Copiapó señaló que la última semana de marzo los turnos éticos funcionaron de forma discontinua, lo que afectó gravemente a la ciudadanía en tanto se les obstaculizó el acceso a prestaciones básicas de salud.

Funcionamiento del Plan Nacional de Vacunación y de la Campaña contra la Influenza

En relación a las campañas de vacunación permanentes y estacionales que realizan los servicios de salud pública, las cuales resultan fundamentales para la prevención de ciertas enfermedades en diferentes grupos de población, la información recabada da cuenta de que existen diferentes versiones respecto a su grado de cumplimiento.

En la ciudad de Chañaral, el director del Hospital informó que las campañas de vacunación de recién nacidos y de niños/as, así como la campaña de invierno, que incluye la vacunación contra la influenza, se realizó con normalidad en dicho establecimiento asistencial. En el caso de la salud primaria, las funcionarias del CESFAM Luis Herrera de Chañaral señalaron que el Programa Nacional de Inmunización y la Campaña de Influenza se implementaron normalmente durante la movilización. Al respecto, una de las entrevistadas indicó: “las vacunas programáticas del Programa Nacional de Inmunización desde el primer día han estado a disposición de la comunidad, la campaña de influenza también ha estado a disposición normalmente”.

Cabe destacar que la información anterior es matizada por el Gobernador de Chañaral, quien afirmó que la implementación del Programa Nacional de Vacunación de niños/as se vio seriamente obstaculizada a partir de la paralización de funcionarios/as del sistema de salud.

³⁹ Documento Informe de evento: “Reporte al nivel regional del servicio de salud de Atacama”, de fecha 11 de abril de 2016, SEREMI de Salud Atacama.

En la ciudad de Diego de Almagro, la entrevista sostenida con el Director del Hospital indica que el suministro de vacunas funcionó con normalidad en esta localidad.

Por otra parte, en la entrevista sostenida con los/as integrantes de la Mesa del Sector Público de Atacama, los/las dirigentes reconocieron que la vacunación de recién nacidos/as no se llevó a cabo durante el mes de marzo, reiniciándose a partir del día 4 de abril, porque “al principio se consideraba que no era prioritario, que no era riesgo”. Además, informaron que la campaña de vacunación contra la influenza comenzó con dos semanas de retraso en relación al resto de país, retomándose el suministro de estas vacunas a principios del mes de abril. Al respecto, explican que “se retrasó porque se consideró que no estaban dentro de los turnos éticos y porque no iba a tener impacto en la población si se atrasaba un par de semanas, no era riesgo para la población. De hecho, se hicieron las consultas a los técnicos y ellos dijeron que los brotes comenzaban en abril”.

En concordancia con lo anterior, la SEREMI de Salud expresó su preocupación por que en la ciudad de Copiapó los CESFAM dejaron de administrar las vacunas del Programa Nacional de Inmunización, lo que se retomó el día 5 de abril, y la vacuna estacional contra la influenza empezó a administrarse con dos semanas de retraso. Si bien estas prestaciones se volvieron a implementar en el mes de abril, la autoridad de salud indicó que estas vacunaciones no se estaban ingresando en el sistema informático de monitoreo, falta de registro que podría generar una doble vacunación de las personas. Para evitar posibles errores, la SEREMI comenzó por vacunar a la población que es más fácil identificar: adultos/as mayores en centros de larga estadía, niños/as de Jardines INTEGRAL, pacientes dializados/as, etc. Sin embargo, la preocupación por la eventual ocurrencia de errores administrativos persiste.

Desde la visión de la Gobernadora de Huasco, la situación en esta provincia ha sido bastante crítica, en tanto la implementación del Programa Nacional de Inmunización se limitó primero a lactantes menores de 2 meses y luego a menores de 1 año, dejando fuera a niños/as mayores que también requieren vacunarse: “...no estaban colocando las vacunas de los dos meses. Esta semana empezaron, pero solo hasta el año. Entonces, ¿qué pasa con la vacuna de los dos años, de los tres años?”. Asimismo, la autoridad provincial lamentó que la campaña de vacunación contra la influenza se haya retomado la primera semana de abril priorizando a la Provincia de Copiapó y postergando en algunos días el envío de vacunatorios móviles a Huasco, área que según la gobernadora fue una de las más afectadas por el paro de funcionarios/as de la salud: “... yo entiendo que la vacuna tiene una época para ser colocada y aquí ya empezaron a bajar las temperaturas, ayer hacía mucho frío en la noche y la población de la tercera edad no está vacunada. Yo pedí específicamente a Salud que mandaran vacunatorios móviles, pero están en Copiapó, recién el jueves los van a mandar para acá. Entonces también hay una pelea con la SEREMI, porque esta Provincia es la más complicada y le dan prioridad a Copiapó... Allí están vacunando por el Plan Nacional y el Estacional de Influenza, están haciendo los turnos éticos, pero acá no”.



Cartel en el frontis del CESFAM de Vallenar con los horarios y población a vacunar, 12 de abril de 2016.

Fuente: INDH

Otro aspecto de preocupación sanitaria expresado por la SEREMI, es que los/as funcionarios/as de los CESFAM se negarían a vacunarse contra la influenza, lo que representa un riesgo para ellos/as y para toda la población, pues son un grupo de riesgo que está en permanente contacto con los/as pacientes que atienden.

Por su parte, las dirigentas de la sociedad civil expresaron su preocupación por la interrupción de las vacunaciones en la ciudad de Copiapó. La Presidenta del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio de Salud de Atacama, confirmó que durante el mes de marzo los CESFAM no administraron vacunas a la población y que sólo en el mes de abril se retomó de forma gradual este servicio. En esta misma línea, la representante de la Unión Comunal de Juntas Vecinales de Copiapó denunció que, aun cuando los CESFAM retomaron las vacunaciones, los días y horarios en que se administran son restringidos, por lo que el acceso y cobertura han sido deficientes. Concretamente, la dirigente ilustra la situación refiriéndose a casos de personas mayores, a quienes se ha recomendado dirigirse a centros de salud “de turno” para vacunarse contra la influenza, sin embargo, dichos establecimientos están lejanos de sus domicilios y muchas veces las personas presentan dificultades para desplazarse y tomar el transporte público, por lo que un sector importante de la población mayor no habría podido acceder a la vacunación.

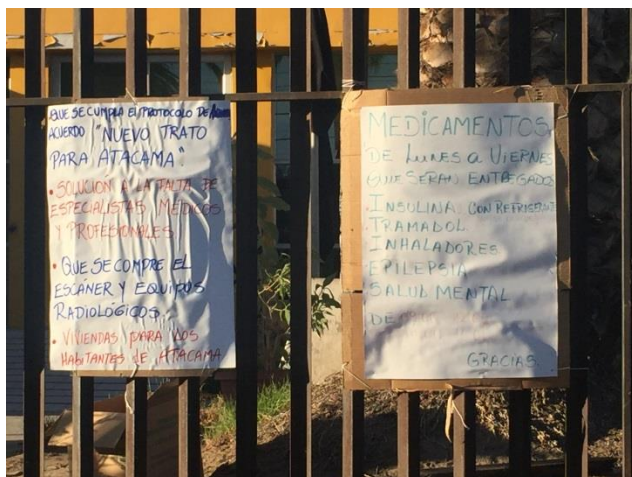
Distribución de alimentación complementaria y medicamentos

En lo que se refiere al funcionamiento de Programa Nacional de Alimentación Complementaria dirigido a las mujeres embarazadas, los/as niños/as menores de 6 años y las personas mayores, pertenecientes a los sectores de más bajos ingresos, la mantención de estas prestaciones resulta fundamental para mantener el estado nutricional, la calidad de vida y la salud de estos sectores de la población regional.

Del mismo modo, la distribución gratuita de medicamentos para las personas afectadas por enfermedades crónicas es esencial para mantener bajo control diferentes patologías y así preservar su salud.

Al respecto, si bien las diferentes entrevistas realizadas en Copiapó, Chañaral y Huasco indican que estas prestaciones funcionaron con relativa regularidad y normalidad, se reconoce que hubo interrupciones puntuales de estos servicios.

Por una parte, el Intendente de la Región de Atacama señaló que hubo días del mes de marzo en que los establecimientos de salud primaria dejaron de distribuir alimentación complementaria y medicamentos, situación que motivó la suspensión de la mesa de diálogo entre el gobierno y los gremios. Esta información es confirmada por la representante de la Unión Comunal de Juntas Vecinales de Copiapó, quien informó que durante los primeros días de marzo hubo en su ciudad problemas con la entrega de leche y de medicamentos en los servicios de salud primaria, situación que con el transcurso de los días se normalizó.



Cartel en el frontis del CESFAM de Vallenar con los medicamentos entregados, 12 de abril de 2016.

Fuente: INDH

En la entrevista sostenida con la Mesa del Sector Público, se informó que el día 28 de marzo hubo fuera del Hospital de Copiapó un cartel que advertía que ese día no se estaban entregando medicamentos, situación que con posterioridad se habría resuelto. Además, señalaron que “se hizo una priorización de cuáles eran los vitales para la ciudadanía, y esos se entregaron. Si bien hubo unos días en que se entregó cualquier medicamento, después se redujo a los prioritarios”. En relación a la entrega de alimentación complementaria, indicaron: “no se entregaba todo el día, era con horario, se ponía un cartel para indicar que en tales horarios se entregaba la leche”.



Cartel en el frontis del CESFAM de Copiapó con el horario para la entrega de leche, 12 de abril de 2016.

Fuente: INDH

Adicionalmente, en la observación realizada en el CESFAM Pedro León Gallo de la ciudad de Copiapó el día 12 de abril, lugar en que se sostuvieron conversaciones informales con los/as usuarios/as que se encontraban en la sala de espera, fue posible constatar que la distribución de alimentos y medicamentos estaba funcionando. Sin embargo, las personas manifestaron su molestia por la excesiva demora y por malos tratos por parte de los/as funcionarios/as que realizaban los turnos éticos.

Falta atención de médicos/as y especialistas y aumentos en las listas de espera

La SEREMI de Salud Brunilda González indicó que durante el mes de marzo la Atención Primaria de Salud dejó de realizar 7.718 atenciones médicas y 19.266 atenciones de profesionales no médicos/as⁴⁰. Lo que significa que se dejaron de prestar más de 26.000 atenciones de salud.

Desde su visión, los SAPU y hospitales han debido suplir la falta de atención de los establecimientos de la salud primaria en otras prestaciones que no son urgencias vitales pero que son relevantes. Reemplazar estas labores implica que los hospitales dejaron de cumplir sus funciones y de prestar atenciones de salud de mayor complejidad. Así, en los hospitales de mayor complejidad ubicados en las ciudades de Copiapó y Vallenar, durante marzo se atendieron 3.113 consultas de especialidades y se suspendieron 14.970 atenciones, lo que significa que se atendió al 20,8% de los/as pacientes⁴¹.

⁴⁰ Documento “Atenciones en salud de urgencia y emergencia ante paro por Nuevo Trato para Atacama”, SEREMI de Salud Atacama.

⁴¹ Documento “Atenciones en salud de urgencia y emergencia ante paro por Nuevo Trato para Atacama”, SEREMI de Salud Atacama.

Esto ha significado la interrupción de los controles y consultas con médicos y especialistas, lo que ha afectado de forma importante a la ciudadanía. Al respecto, la Presidenta del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio de Salud de Atacama, indicó que las/os médicas/os no han estado atendiendo a los/as pacientes, situación que afecta principalmente a las personas con enfermedades crónicas, mujeres embarazadas y otros grupos prioritarios que requieren controles médicos periódicos.

Respecto a la falta de atenciones médicas a niños/as y mujeres embarazadas, la Gobernadora de la Provincia de Huasco, expresó: “por ejemplo en marzo, en Vallenar, ningún control de embarazo se ha realizado, tampoco los controles de niño sano... no hay control de embarazo, no hay control de niño sano. ¿Qué es lo que hace la gente? Se para en la reja el día lunes, que es el día que ellos hacen atención, le miran el carnet y le entregan la leche. Pero nadie está controlando a los niños, a los bebés”.

Complementando lo anterior, el Director del Hospital Diego de Almagro manifestó que el sector de interconsultas médicas se encontraba completamente paralizado, dado que depende del Hospital de Copiapó que es el establecimiento donde atienden los/as especialistas y que presenta una mayor adhesión al paro regional.

Según la SEREMI de Salud, las atenciones que dejaron de realizarse en los hospitales duplicaron las listas de espera que existían en la región, las cuales habían logrado reducirse de forma importante en el año 2015. Esta preocupación es compartida por la Señora Carmen Paredes, Presidenta del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio de Salud de Atacama, quien expresó que la paralización incrementó los problemas estructurales del sector salud, aplazando intervenciones quirúrgicas y prestaciones de salud que son necesarias, aumentando las listas de espera de la región, las cuales ya eran altas. La dirigente también señaló que existen bastantes casos de adultos mayores que esperan por operaciones, que si bien no representan una urgencia vital, afecta sus vidas y su salud.

Por otra parte, la SEREMI de Salud expresó su preocupación por el gasto público adicional que representa la paralización de las consultas médicas para su repartición, especialmente por la transferencia de estos recursos a establecimientos de salud privados para que las personas logren atenderse de forma oportuna.

Según la autoridad sanitaria, otro efecto poco visibilizado del paro es que en los hospitales cada paciente hospitalizado/a requiere de la visita de un/a familiar para el lavado o alimentación, pues no hay personal suficiente para realizar estas funciones. Esto genera una carga de trabajo adicional a esos/as familiares, que la mayoría de las veces son mujeres.

Otras prestaciones: FONASA y Licencias médicas

Los datos entregados por la Intendencia de Atacama indican que el porcentaje de adhesión al paro en FONASA fluctuó entre un 86% y un 95% durante el mes de marzo. La elevada tasa de adhesión al paro en este servicio representó una importante restricción para la compra de bonos de salud que requieren las diferentes prestaciones médicas. Según la SEREMI de Salud, las ciudades de Chañaral y Vallenar fueron las más afectadas por la paralización de este servicio, mientras que los/as habitantes de Copiapó resolvieron la

compra de bonos trasladándose a Caldera, pues en esa ciudad había una oficina de una Caja de Compensación que vendía bonos. Además, las personas más jóvenes compraron los bonos por internet, sin embargo, no toda la población tiene acceso o conocimiento suficiente para el uso de tecnologías, lo que afecta principalmente a las personas mayores y aquellas con menor nivel educacional y de ingresos.

En relación a la tramitación de licencias médicas, aun cuando la adhesión al paro de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) varió entre el 50% y el 100%, la SEREMI de Salud indicó que estas gestiones se mantuvieron en niveles aceptables, tramitándose aproximadamente la mitad de licencias en relación a períodos normales, lo que no habría generado mayores perturbaciones en la ciudadanía.

Suspensión del servicio de recolección de basura en Chañaral

En la entrevista sostenida con el Gobernador de Chañaral, la autoridad aseguró que el servicio de retiro de basura, responsabilidad de la Municipalidad, no se realizó durante todo marzo, lo que implicó graves consecuencias para el medio ambiente y para la salud de la ciudadanía debido a la permanencia prolongada de focos de basura en la ciudad. Este problema se solucionó recién en el mes de abril, mediante la contratación de empresas privadas que desarrollaron esta función.

La dirigente de la Unión Comunal de Juntas Vecinales de Chañaral, señora Alicia Cayo, relató cómo afectó a la población la interrupción del retiro de basura durante todo el mes de marzo, explicando que aun cuando se están realizando acciones para restablecer el servicio, los problemas derivados de permanecer un mes con la basura en las calles persisten: “este paro nos ha llevado a que estuvimos por cerca de un mes sin que el camión de la basura recoja los residuos de la población. Esto se ha normalizado hace ocho días atrás, dado el compromiso del alcalde Héctor Volta que nos señaló que iban a ir dos o tres camiones para recoger la basura por acopio y no casa por casa... Pero aún persisten focos de basura, lo que ha generado moscas y ratones... Hay poblaciones tanto en el aeropuerto, en Atacama Alto y en la ampliación sur en que hay plaga de ratones”.

4. Derecho a la educación

Para conocer el estado de provisión del derecho social a la educación se realizaron entrevistas al Intendente Regional, Gobernadores, SEREMIS, funcionarias de la JUNJI y representantes de la sociedad civil, de manera que a través de sus relatos, el INDH pudiese entregar una visión veraz y objetiva sobre la situación en cuanto a este derecho.

Durante los diálogos se pudo constatar que el paro no ha alcanzado a establecimientos de enseñanza secundaria, primaria y educación superior. No obstante, la situación que presentan los jardines infantiles dependientes de la JUNJI es muy diferente, pues los/as funcionarios/as que en ellos se desempeñan sí han paralizado sus funciones.

A nivel regional, y en términos de enseñanza secundaria y primaria, los colegios no han adherido a la paralización, funcionando de manera normal durante el período. Respecto de lo anterior, la SEREMI de Educación sostuvo que, antes de que se iniciase el paro, se entrevistó con nueve sostenedores municipales para que llevaran adelante un plan de contingencia que permitiera mantener operativo el servicio educativo en cada una de sus comunas. “Así ha ocurrido y la mayor dificultad que hemos tenido tiene que ver con la falta de auxiliares para hacer aseo en las escuelas”, expresó Griselda Soto. Esto, pues el gremio de los/as asistentes de la educación está adherido al paro.

En la educación parvularia es donde se suscitan los mayores problemas según indica la SEREMI de Educación, puntualizando que “la JUNJI tiene 3 jardines abiertos: uno en Chañaral, otro en Vallenar y uno en Copiapó, los cuales se encuentran con cupos disponibles”. No obstante, esta información dista de lo observado por el INDH en Copiapó, Chañaral y Diego de Almagro.

En Chañaral, las funcionarias del jardín infantil “Tortuguita” expresaron que los establecimientos no están funcionando ni siquiera a través de turnos éticos, que no se habían cumplido las jornadas éticas hasta el día 44 de la movilización correspondiente al 12 de abril, pero que el 13 de abril (día 45 del paro) se comenzaría con la provisión de turnos éticos en el jardín “Caracolitos” de la comuna. Cabe señalar que las funcionarias aclararon que este último sí estaba en funcionamiento, no a través de turnos éticos, sino por medio de la extensión de los programas de verano, los cuales tiene cupos muy limitados.

Durante la visita del Instituto a la localidad de Diego de Almagro se intentó entrevistar a funcionarios/as de los jardines infantiles dependientes de la JUNJI, en específico de los establecimientos “Blanca Nieves” y “Papelucho”. No obstante, debido a que ambos jardines se encontraban cerrados, se dialogó informalmente con una funcionaria de un jardín de Fundación Integra, quien solicitó no ser identificada, pero que aseguró que los jardines JUNJI no se encuentran en funcionamiento, por lo que el recinto de Integra se encuentra atendiendo algunos casos debido a la solicitud de algunos padres y madres.



Jardín infantil Blanca Nieves (JUNJI) de Chañaral cerrado por la paralización, 12 de abril de 2016.

Fuente: INDH

Irma Astudillo, Presidenta de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Copiapó respalda el relato de las funcionarias JUNJI, afirmando que los/as niños/as que asisten a estos son los/as más perjudicados por el paro. A lo anterior agrega que, según la información que ella maneja, han sido despedidas de sus trabajos 62 mujeres, quienes no tenían con quien dejar a sus hijos/as para acudir a sus labores.

A esta dimensión de la problemática se suma la denunciada por el Gobernador de Chañaral, Alonso Guerra, quien aseguró que la alimentación que los niños y niñas reciben en los jardines infantiles no está siendo provista debido a la paralización.

En la misma materia, pero con respecto a las becas de alimentación que entrega la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), la SEREMI de Educación aseguró que “este programa de alimentación escolar está en manos de una empresa concesionaria, por lo tanto, se ha seguido realizando sin inconvenientes. No obstante, lo que no tenemos ahí es supervisión”.

5. Derecho al agua

Otro aspecto de vital importancia para la misión de observación realizada en la Región de Atacama, se refiere a la distribución de agua potable en las localidades rurales de la región, sectores en que debido a la falta de infraestructura de alcantarillados⁴² y a la escases hídrica

⁴² Como se constató en el Informe de la Misión de Observación a las comunas de Copiapó, Tierra Amarilla y Chañaral, realizada entre el 8 y 12 de julio de 2015, producto de las intensas lluvias y los aludes que afectaron a la región en marzo de 2015, tanto el sistema de producción y distribución de agua potable como el sistema de alcantarillado se vio afectado en diferentes puntos de la región, situación que hizo colapsar todo el sistema sanitario. A la fecha, aún existen localidades afectadas por este problema.

que afecta a la zona, no cuentan con un suministro permanente de agua potable, por lo que la población depende del abastecimiento que realizan los municipios.

Al respecto, tanto el Intendente Regional como la SEREMI de Salud, informaron que la última semana de marzo hubo un reclamo formal por la falta de entrega de agua en la Provincia de Huasco. Dicha información fue confirmada por la Gobernadora de esta Provincia, Alexandra Núñez, quien relató: "...acá en muchas de las localidades rurales no hay agua potable, ni de cañería ni agua potable rural. Esas personas dependen de la distribución de los camiones aljibes municipales. Eso tampoco se hizo en Freirina y en Huasco. De hecho, en Vallenar la municipalidad suspendió la entrega de agua a partir del 15 de marzo, y cuando fueron la última vez le distribuyeron 1.000 metros cúbicos para quince días. Entonces, cuando la gente no recibe agua desde el 20 de marzo, la gente está seca".

A partir de esta denuncia, la SEREMI de Salud realizó una visita de emergencia a la zona para verificar la información, constatándose que había 14 localidades rurales de la provincia de Huasco sin agua, en áreas cercanas a las ciudades de Freirina y Vallenar. Para solucionar el problema, se declaró un foco de insalubridad en esos sectores para que la ONEMI estableciera un estado de emergencia y entregara recursos a la Gobernación para contratar camiones aljibes y realizar la limpieza de fosas. Según manifestó la SEREMI de Salud, posteriormente a que se declarara la emergencia la municipalidad retomó parcialmente sus funciones de distribución de agua. Sin embargo, esto resultó insuficiente pues la demanda era muy alta y porque se acumuló la necesidad de un mes, razón por la cual la SEREMI y la Gobernación continuarán con la entrega de agua potable hasta que el paro cese definitivamente.

Esta situación es confirmada por la señora Nolvía Pizarro, Presidenta de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Urbanas de Vallenar, quien relató lo siguiente: "... hay sectores rurales donde no hay agua potable y la municipalidad las abastece con camiones aljibes. Yo no sé si la situación se habrá normalizado de alguna forma, pero en las primeras dos semanas del paro habían sectores donde el agua no estaba llegando. La municipalidad, teniendo el agua comprada, no la repartía. La gente tuvo que venir al municipio a decir que por favor hicieran una excepción. La falta de agua en un sector donde no hay nada es un problema grave".

Cabe mencionar que durante el desarrollo de la misión de observación no se obtuvo información sobre otras provincias o localidades afectadas por la falta de distribución de agua potable.

V. Conclusiones y recomendaciones

Derechos laborales del sector público

Es materia de preocupación del INDH las denuncias de hostigamiento producto del proceso de paralización realizadas por algunos/as dirigentes/as sindicales, debido a que de acreditarse su efectividad atentarían contra el Convenio 87 –ratificado por Chile– sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, que establece el derecho de toda persona a formar organizaciones sindicales (artículo 2).

También es materia de preocupación la regulación del derecho a huelga en el sector público, que si bien no ha sido objeto de algún Convenio de la OIT, sí ha sido desarrollado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como por ejemplo al alero del Comité de Libertad Sindical⁴³ (CLS) de la OIT que lo reconoce como “un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales”⁴⁴. Al respecto, el Informe Anual 2015 del INDH señaló que “se hace evidente la necesidad de contar con una normativa que regule los derechos laborales de los/as funcionarios/as públicos en condiciones de igualdad, sin perder de vista los requerimientos de servicios esenciales en el caso de algunas funciones”. Esto es reforzado por el CLS, en términos de que “el derecho de huelga puede limitarse o prohibirse: 1) en la función pública solo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, o 2) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)”⁴⁵. En síntesis, es recomendable el reconocimiento y regulación del derecho a huelga en el sector público -que hoy se realiza de facto-, tomando las medidas necesarias para brindar continuidad en aquellas prestaciones indispensables o críticas para la población.

Asimismo, también preocupa la falta de garantía del derecho a la negociación colectiva, compromiso que se deriva de la mera pertenencia del Estado de Chile a la OIT.

Como conclusión, el INDH expresa su preocupación por los derechos laborales de los/as trabajadores/as del sector público desde diversas dimensiones. En una primera instancia al no reconocer legalmente su derecho a huelga ni a la negociación colectiva, garantías que no

⁴³ El Comité de Libertad Sindical, creado en 1951, es un órgano tripartito que emana del Consejo de Administración de la OIT, compuesto por un presidente designado por dicho Consejo y por nueve miembros que representan, en un número equitativo, al sector estatal, empresarial y laboral del Consejo de Administración de la OIT. Le compete examinar las quejas que hayan sido formuladas contra alguno de los Estados Miembros de la OIT en lo referente a la libertad sindical y negociación colectiva. Además de examinar las quejas puede emitir recomendaciones al Estado Miembro. Ver, Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES), Manual básico de Litigio Internacional para la protección de los derechos laborales, 2011, pág. 108 y ss. Para conocer la totalidad de los casos resueltos por el CLS ver http://www.ilo.org/global/standards/subjectscovered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_166951/lang--es/index.htm

⁴⁴ OIT, Comité de Libertad Sindical, queja contra el gobierno de Kenya presentada por la Internacional de Educación, Informe 302º, caso 1809, párr. 381, 1996.

⁴⁵ OIT, Comité de Libertad Sindical, queja contra el gobierno de Reino Unido presentada por la Asociación de Funcionarios de Prisiones, Informe 336º, caso 2383, párr. 759, 2005.

están establecidas en el Estatuto Administrativo, contradiciendo los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Asimismo, inquieta que los/as trabajadores/as bajo la modalidad de honorarios, cuyas condiciones laborales son las más precarias al interior del Estado, sean quienes terminen asumiendo funciones habituales o no necesariamente consignadas en sus respectivos contratos, para suplir la falta de personal provocada por el proceso de paralización. Esta situación fue reconocida por parte de las autoridades entrevistadas en el marco de la realización del presente informe y refuerza la percepción de vulnerabilidad en que se encuentran quienes laboran a honorarios, pues en contextos críticos como el analizado, la negativa a desempeñar funciones distintas o adicionales a las pactadas inicialmente puede desencadenar su desvinculación.

En relación con lo anteriormente planteado, el INDH recomienda a los servicios del Estado afectados por el paro activar las instancias administrativas pertinentes, que permitan esclarecer las denuncias de acoso planteadas por los dirigentes sindicales, de manera de determinar las responsabilidades en cada caso.

Así también, el INDH recomienda, en consecuencia con lo planteado en el capítulo “Función pública y derechos humanos” de su Informe Anual 2015, que se dé fiel cumplimiento al Estatuto Administrativo, en orden a que “los empleos temporales (a contrata) no debieran superar el 20% de la dotación de planta de cada institución y los contratos a honorarios deben quedar reservados para labores accidentales”. Además, resulta imprescindible que los/as trabajadores/as desarrollen funciones que sean coherentes con su modalidad de contratación, y se evite la extendida práctica de asignar labores de carácter permanente a personas contratadas a honorarios en instituciones públicas. Esto, no solo porque el Estado debe cumplir con sus propias normas, sino también por los efectos que esta modalidad precaria de empleo público tiene sobre los ámbitos de previsión y salud, que genera una desigualdad entre funcionarios/as que pudiera comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

Derecho a la educación

En base a las visiones recogidas durante la misión de observación, preocupa al INDH en materia de derecho a la educación, la falta de operación de los jardines infantiles de la JUNJI, así como la suspensión de los servicios de alimentación a los niños/as que asisten a estos recintos.

Preocupa también en este sentido, la desprotección en que quedan las mujeres trabajadoras, quienes debido a la paralización de estos establecimientos tienen que hacerse responsables del cuidado de sus hijos/as, sin poder asistir a sus trabajos y viendo peligrar su estabilidad laboral.

En este sentido, el INDH hace un llamado a los funcionarios y funcionarias de los servicios de jardines infantiles de la JUNJI, a que más allá de las circunstancias de paralización, se asegure a la ciudadanía la provisión de turnos éticos, que permitan a las familias y en especial a las mujeres, cumplir con sus obligaciones laborales, así como proveer la

alimentación que niños y niñas reciben en estos recintos. El INDH hace un llamado también a los servicios públicos a que fomenten las instancias de diálogo con sus funcionarios/as –más aún durante las paralizaciones- de manera de que puedan cumplir con las labores administrativas que a cada uno legalmente le corresponde.

Resulta pertinente recordar la recomendación planteada por el INDH en su Informe Anual 2015, en su capítulo sobre el derecho a la educación, en el que insta al Poder Ejecutivo y al Legislativo en la dirección de asegurar la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y aceptabilidad de la oferta educativa para la inclusión de grupos de especial protección – como los niños y niñas- en la educación obligatoria, así como para zonas geográficas aisladas, tales como las localidades de Chañaral y Diego de Almagro en la Región de Atacama, donde no se estaban proveyendo los turnos éticos en los jardines infantiles de la JUNJI.

Así también, cabe recordar la recomendación realizada por el INDH en su Informe Anual 2013, a través de la que hace un llamado al Estado “adoptar los mecanismos para restituir y reparar oportunamente el derecho a una educación de calidad a los y las afectadas por su vulneración, de acuerdo con los estándares de derechos humanos”, así como a “perfeccionar los resguardos jurídicos de la educación en todos los niveles y modalidades del sistema de educación formal, en particular en la educación parvularia”, puesto que no es totalmente obligatoria pero constituye un incentivo para la inserción laboral de las mujeres.

Derecho a la manifestación

En este punto, es materia de preocupación del Instituto, que se aclaren a la brevedad las denuncias de hostigamiento y abuso policial planteadas por los/as dirigentes/as sindicales, de manera que –de ser efectivas- se determinen las respectivas responsabilidades y sanciones.

Sin perjuicio de lo anterior, el INDH considera, en base a los antecedentes recopilados, que las manifestaciones realizadas por los/as funcionarios/as públicos –autorizadas o no- se han desarrollado generalmente de forma pacífica, con excepción de ciertos casos aislados, como por ejemplo la agresión sufrida por la Gobernadora de Huasco o las tomas de caminos protagonizadas por algunos dirigentes, contra quienes los organismos pertinentes han presentado las acciones legales correspondientes.

Asimismo, el INDH considera –en base a los antecedentes reunidos y a la observación de manifestaciones públicas- que el actuar de Carabineros se ha llevado a cabo en el marco de la legalidad y de los protocolos vigentes, respetando el derecho a manifestación de las personas tanto en manifestaciones públicas autorizadas como no autorizadas.

El INDH hace énfasis y recomienda que el carácter de las manifestaciones debe insoslayablemente ser pacífico, debido a que los hechos de violencia cooptan las vías de diálogo.

En relación a lo anterior, el INDH ha planteado en su Informe Anual 2011 que “El Estado, a través de sus diversos poderes y organismos, debe fomentar un debate amplio y robusto

acerca del concepto de orden público en una sociedad democrática, que resguarde el derecho a la manifestación, así como los derechos de terceros”.

En tanto, los procedimientos de Carabineros y de sus Fuerzas Especiales deben apearse a los protocolos establecidos, ser graduales, de carácter preventivo y que permitan el resguardo del orden público, tal como lo señaló el INDH en su Informe Anual 2012.

Derecho a la salud

A partir de la información recabada durante la misión de observación, el INDH manifiesta su preocupación por el impacto que ha tenido la paralización de funcionarios/as del sector público de la región de Atacama en el derecho a la salud de la población. Concretamente, las denuncias respecto a las interrupciones que se habrían generado en determinadas fechas en los turnos éticos; en la distribución de alimentación complementaria y medicamentos; en la administración de vacunas del Programa Nacional de Inmunización y de la campaña estacional de vacunación contra la influenza; la falta de atención de médicos y especialistas; y la postergación de intervenciones quirúrgicas, constituyen una vulneración al derecho a la protección de la salud, establecido en el artículo 19 n°19 de la Constitución Política de la República, así como al derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Del mismo modo, la suspensión de la recolección de basura en la ciudad de Chañaral, que se extendió por más de un mes, afectó tanto el derecho a la salud de sus habitantes como el derecho a disfrutar de un medio ambiente libre de contaminación.

En base a estos antecedentes, se concluye que el paro de funcionarios/as públicos ha tenido como consecuencia la vulneración del derecho a la salud de los/as habitantes de la región de Atacama, en particular de los grupos más vulnerables como son las personas con enfermedades crónicas, mujeres embarazadas, niños/as y personas mayores, quienes se han visto afectados/as por la interrupción y postergación de prestaciones y servicios de salud básicos.

En este marco, el INDH hace un llamado a los/as funcionarios/as del ámbito de la salud a garantizar la provisión de turnos éticos y mantener la prestación de servicios de salud básicos para la ciudadanía. Se insta también a las autoridades regionales representantes del Poder Ejecutivo a tomar todas las medidas y acciones necesarias para asegurar que estas prestaciones funcionen en toda la región, tanto en zonas urbanas como rurales, incluyendo el fomento y la promoción de instancias de diálogo con los/as funcionarios/as que adhieren al paro regional.

En este mismo sentido, se reitera la recomendación planteada por el INDH en su Informe Anual 2011, en que se llama al Poder Ejecutivo a tomar todas las medidas necesarias para reforzar la atención primaria de salud, cuyo funcionamiento y prestaciones fueron las más afectadas durante la paralización.

También resulta oportuno recordar la recomendación planteada por el Instituto en su Informe Anual 2012, respecto a que el Poder Ejecutivo debe avanzar en garantizar el acceso a medicamentos a la población que se atiende en el sistema público, suministro que se vio interrumpido y/o limitado en varias localidades de la región durante el transcurso de la paralización.

Derecho al agua

En términos generales, es materia de preocupación para el INDH que aún existan zonas en la región sin acceso al agua potable y saneamiento. Ahora, respecto a los impactos concretos de la paralización, preocupa que los municipios hayan suspendido durante el mes de marzo la distribución de agua potable que realizan a través de camiones aljibes en 14 localidades rurales de la Provincia de Huasco, en tanto el acceso al agua es indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado e imprescindible para la supervivencia de las personas.

En base a la información otorgada al Instituto por diferentes fuentes, se concluye que la falta de abastecimiento de agua potable en estas comunidades durante la paralización constituye una vulneración al derecho al agua, pues se afectó gravemente la obligación de proveer a las personas de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

Tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N°15, el derecho humano al agua es una condición necesaria para el desarrollo de una vida digna y para la realización de otros derechos humanos. Por ello, el INDH insta a las autoridades municipales y regionales a garantizar el acceso a agua suficiente y apta para uso personal y doméstico, en especial a los grupos vulnerables que viven en zonas rurales o alejadas de las principales ciudades de la región que actualmente carecen de instalaciones y servicios de saneamiento básicos.

Se reitera la recomendación realizada por el Instituto en su Informe Anual 2013, en que se llama al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a garantizar el acceso al agua en condiciones de igualdad y no discriminación, en particular en las zonas rurales de la región de Atacama. En línea con lo anterior, y dado que el paro afectó principalmente a las áreas rurales más alejadas de la región, resulta pertinente recordar la recomendación hecha por el INDH en el Informe Anual 2014, en que se insta a los poderes del Estado a cumplir con el deber constitucional de garantizar el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación en las diferentes regiones del país y por parte de todas las personas que habitan el territorio.