

INTRODUCCIÓN AL INFORME ANUAL 2012

Este año 2012, el mundo ha sido testigo de la fragilidad del escenario económico mundial y de cómo esta situación ha expuesto a miles de personas a condiciones extremas de vulnerabilidad e indefensión y ha llevado a la afectación a sus derechos fundamentales. A pesar de que los impactos no han llegado con fuerza a la región y a Chile, al menos hasta el momento, toda crisis de esta magnitud resulta un momento propicio para recordar la importancia de construir democracias con frenos y contrapesos al ejercicio del poder tanto público como privado, y con un activo control y participación por parte de la comunidad. En democracia, los actores económicos deben integrarse armónicamente a la sociedad que se intenta construir, contribuyendo a su desarrollo con responsabilidad y límites claros en su actuar.

El desarrollo de una democracia inclusiva en Chile, con un Estado de derecho y división de poderes, pero también con el protagonismo de la soberanía popular en la construcción de lo común, requiere de un Estado fuerte y de gobiernos con capacidad de interactuar con la ciudadanía de formas inéditas hasta el momento. En este ámbito convergen, por un lado, las evidencias de los problemas ante la ausencia manifiesta del Estado (ya sea por la carencia de regulación, de control o de desarrollo de medidas concretas) y, por otro lado, las demandas por la ampliación de los derechos en donde la participación y el reclamo por mayores niveles de igualdad tienen un rol preponderante.

No existe un único modelo de democracia y cada cual va adquiriendo sus propios rasgos en virtud de los contextos históricos en que se desarrolla. Sin embargo, lo que una buena parte de la sociedad chilena parece reclamar es más soberanía popular con el fin de poder, a través de la participación y otros derechos fundamentales, conducir su propio

destino. Esto no implica necesariamente un rechazo a la institucionalidad formal, pero sí un cuestionamiento a la medida en que esta institucionalidad ha logrado, en el tiempo, incorporar las voces y necesidades de quienes no se sienten representados en ella.

En el país han tenido lugar este año hechos que permiten reflexionar en torno a la profundización de la democracia y la ampliación de la ciudadanía, en los cuales los derechos humanos fueron un componente esencial. Si comenzamos por el final, los resultados de las elecciones municipales han constatado hasta qué punto la insatisfacción ciudadana con los actores políticos tradicionales y los resultados de la democracia requieren de nuevas propuestas y articulaciones políticas. A esto se suma la necesidad de encontrar nuevas formas de diálogo e interacción entre actores políticos y la ciudadanía que posibiliten a esta la participación en los procesos de construcción –institucional y en espacios no formales– de soluciones y mejoras en las condiciones de vida que afectan la garantía de sus derechos en el país.

La aprobación de la Ley antidiscriminación en el Congreso este año es una buena señal en dirección a que las normas nacionales comiencen lentamente a adecuarse a los estándares de derechos humanos y, en este caso en particular, a reconocer el derecho de toda persona a ser tratada sin diferenciaciones arbitrarias y en condiciones de igualdad. Si bien las transformaciones culturales y el cambio en las prácticas sociales y del Estado tomarán algún tiempo, la institucionalidad comienza lentamente a reaccionar frente a estos cambios, como muestra por ejemplo el triunfo electoral de dos concejalas transexuales, en Talca y Valparaíso, y la inauguración del voto en braille. Menos honrosamente, la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra

el Estado de Chile por discriminar a la jueza Karen Atala en razón de su orientación sexual, al negarle la tuición de sus hijas, también contribuye a avanzar en los cambios a favor de erradicar la discriminación y construir una sociedad que pueda reconocer en la diversidad y las diferencias entre las personas, un valor a ser resguardado.

Por su parte, la abstención de un 60% aproximadamente de la población con derecho a voto confirma lo poco convocante del sistema de representación electoral y las propuestas de los candidatos. Para el INDH, esto es preocupante en el marco de un país donde las desigualdades sociales existentes constituyen uno de los principales problemas para la garantía de derechos fundamentales, y la abstención electoral viene a reforzar una situación de escasa participación en ámbitos donde la ciudadanía tendría posibilidades de incidir para que ello cambie. Los niveles de abstención interpelan seriamente a los partidos políticos, a las autoridades de gobierno y miembros del Congreso, y deben propiciar una reflexión crítica y un rol activo del Estado con el fin de prevenir que se refuerce un cuadro de “interrupción” entre la institucionalidad política formal y amplios sectores de la población.

Desde hace meses, algunas prevenciones hechas en relación con que estos niveles de abstención podían tener lugar se entrecruzaban con el debate en torno a los cambios en la institucionalidad política del país. Así, tanto la reforma política al sistema electoral binominal como la convocatoria a una Asamblea Constituyente han estado presentes en el debate del año llamando la atención de todos los actores en relación con la necesidad de realizar arreglos institucionales que garanticen la participación y a abrir el debate sobre el futuro de nuestra convivencia democrática.

Las desigualdades en el país no tienen un correlato solamente en ciertos grupos sociales, sino que se reflejan en el desigual desarrollo de las regiones. A pesar de la obligación constitucional de incorporar los principios de equidad y solidaridad en el desarrollo de políticas, la desigual garantía de derechos en las regiones del país ha provocado este año reacciones como las vividas en Aysén y Antofagasta y, en años anteriores, en Magallanes, entre otras. Este es un ámbito en el cual la toma de decisiones y la organización centralizada del país no contribuyen a un desarrollo acorde con lo que dicta la Constitución, y preocupa al INDH.

Las desigualdades y su expresión a través de manifestaciones públicas por el cumplimiento de derechos también se han expresado este año a través del movimiento estudiantil, el cual ha sostenido las convocatorias a movilizaciones teniendo amplio apoyo. El diálogo entre estos actores, el gobierno y el Congreso no ha fructificado, y a pesar de los proyectos de ley presentados por el gobierno (los que se analizan en este informe), no resulta claro que el problema de fondo –como es que exista en el país un proyecto educativo de calidad, de largo plazo y consensuado transversalmente, que cuente con adecuados recursos fiscales para su desarrollo de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos– vaya a tener una pronta solución. En la medida en que no existen consensos sobre los principales problemas en este ámbito, es preocupante que no se vislumbren soluciones –más allá de las parciales– que den garantía al ejercicio de este derecho en todos sus componentes. En este sentido, es necesario que existan canales de diálogo permanentes con el Estado, lo que aumentaría las posibilidades de construir consensos en relación con el mejor modo de garantizar los derechos.

Las demandas por la garantía de derechos y mayor participación también están presentes en los pueblos indígenas, con particular visibilidad en el caso del pueblo mapuche. De acuerdo al compromiso asumido por el Estado de Chile al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 2008, este está obligado a abrir canales de participación indígena y a desarrollar procesos de consulta de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. No obstante, la dificultad de los poderes del Estado para reconocer el carácter multicultural del Estado chileno se traduce en la práctica en escasos espacios de participación y consulta a estos pueblos, en condiciones que no garantizan el cumplimiento de requisitos mínimos de estos procesos, y en la ausencia de normativa que regule adecuadamente cómo debe ser llevada a cabo dicha consulta de acuerdo con los estándares del Convenio mencionado. Esta situación al igual que los persistentes conflictos en La Araucanía y los hechos de violencia policial que tienen lugar en la región –y sobre los cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha vuelto a llamar la atención al Estado en agosto de este año– son otros ejemplos de la necesidad de construir nuevos diálogos

políticos en un marco de respeto a los derechos fundamentales de las personas y los pueblos involucrados. Respecto de los delitos que han tenido lugar en dicha región a lo largo del año, el INDH ha condenado los actos de violencia que superan las legítimas demandas de comunidades e integrantes de pueblos indígenas en la medida en que la protesta y la movilización social, constituyendo un elemento del desarrollo de la democracia del país, se debe ejercer de manera pacífica. En este orden de ideas, los órganos públicos competentes deben determinar las responsabilidades de estos hechos por medio de procedimientos que se ciñan estrictamente a los estándares internacionales de derechos humanos, incluido el derecho a un debido proceso.

Existe en el país una tendencia a la aplicación de la fuerza y al control punitivo del Estado como opción privilegiada para enfrentar la inseguridad y otras situaciones de conflicto diversas. Este año, la Corte Suprema rechazó en fallo unánime el pedido de nulidad presentado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Ministerio Público en el “caso bombas”, en el cual se invocó la Ley Antiterrorista, cerrando así un largo proceso. El caso implicó un cuestionamiento a los procedimientos de investigación del Ministerio Público, al proceder del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y numerosas observaciones a la aplicación de esta norma excepcional, en virtud de la cual –dadas sus características– se rebajaron los estándares del debido proceso poniendo en tensión la garantía de derechos de las personas imputadas. En el “caso Pitronello”, donde también se invocó la Ley Antiterrorista por la colocación de un artefacto explosivo en el frontis de un banco en la comuna de Puente Alto, la justicia determinó que la ley penal común era suficiente para dictar sentencia contra la persona acusada.

En un plano distinto, se siguen registrando índices alarmantes de hacinamiento y vulneración de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, sobre los cuales es necesario intervenir de forma efectiva y sostener dicha intervención en el tiempo. En efecto, la política criminal punitivista pone su énfasis en solucionar los problemas de seguridad con penas privativas de libertad que refuerzan las indignas condiciones en las que viven las personas privadas de libertad en el país. En este sentido, el INDH ha recomendado un uso racional del poder punitivo y de la herramienta penal, con

sistemas de control social para su correcto seguimiento, con límites claros a las autoridades para evitar su utilización arbitraria, con un sistema de información complejo que permita una continua revisión sobre su eficacia y, fundamentalmente, con una estrategia clara y esfuerzos sostenidos de reinserción social hacia quienes han delinquido.

En otro orden de cosas, un hecho que suscitó amplio debate y que se vincula con el funcionamiento de la institucionalidad en el país, su proyecto de desarrollo y con el ejercicio de derechos fundamentales simultáneamente, fue el fallo reciente de la Corte Suprema en el “caso Central Castilla”. Más allá de la controversia que suscitó en términos de las prerrogativas propias de cada poder del Estado para tomar este tipo de decisiones y los límites a las observaciones y críticas que pueden hacerse entre sí, este caso pone de manifiesto el desafío que la sociedad chilena tiene por delante en términos de diseñar una matriz energética que permita generar los recursos requeridos por las industrias y por el ámbito doméstico, a la vez que ser sustentable ambientalmente y respetuosa de los derechos humanos. Existen en el país numerosos conflictos socioambientales, frente a los cuales las comunidades se han organizado y reclamado por potenciales daños al medio ambiente, la salud de las personas, el derecho al agua, entre otros. La institucionalidad del Estado en este ámbito es precaria y está incompleta, como se revisa en este informe, lo que expone a las personas, comunidades y pueblos a vulneraciones a sus derechos. El Estado debe, a través de toda su institucionalidad, garantizar que el desarrollo del país se encamine de modo sustentable, y para ello, el adecuado funcionamiento de las instituciones involucradas, la activa participación y el control por parte de las organizaciones de la sociedad civil y, la participación responsable por parte de las empresas, constituyen un requisito fundamental.

Los problemas y tareas pendientes en el camino de construir una democracia inclusiva y participativa se hacen presente en todos los capítulos que aborda este Informe. Si bien las vulneraciones a los derechos humanos analizadas tienen, en muchos casos, orígenes y explicaciones diferentes, existe en varios de ellos una característica común.

Por ejemplo, en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto el derecho al trabajo y los derechos laborales, como la salud, la educación, la vivienda y la

previsión social, más allá de sus especificidades, sufren vulneraciones cotidianamente en la medida en que el Estado –actuando en su rol subsidiario– no ha logrado contar con regulaciones acordes con estándares de derechos humanos ni fiscalizar adecuadamente estos ámbitos y el actuar de los actores involucrados.

Algo similar ocurre en el caso de los derechos de las personas adultas mayores, de las personas con discapacidad y de las mujeres, en los cuales hay numerosos ámbitos que reflejan preocupantes situaciones de desprotección, inadecuada o insuficiente regulación, falta de fiscalización o de planes y medidas que garanticen adecuadamente el ejercicio de derechos sin discriminación. En el caso particular de los derechos de las mujeres, este año el Estado de Chile rindió cuentas ante el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW), en Ginebra. En las recomendaciones que se le hicieron al Estado en virtud de lo que este informó, se remarcó entre otros problemas las dificultades que enfrentan las mujeres para participar en la vida política del país en igualdad de condiciones, asunto de especial interés en el marco de un año electoral, y que se aborda en este documento.

De este modo, el panorama que este Informe ofrece para 2012 hace ver que Chile enfrenta en materia de derechos humanos similares problemas a los de otros países de la región, a pesar de liderar –junto a Uruguay y Costa Rica– numerosos estudios sobre gobernabilidad democrática en la región por sus positivos resultados en términos de fortaleza institucional y vigencia del Estado de derecho. Sin desconocer el mérito de la trayectoria histórica de nuestra institucionalidad, de especial importancia en el camino hacia la profundización democrática y que debe ser cuidada, resulta imprescindible abrirse a un análisis crítico que permita abordar en qué ámbitos y hasta qué punto la institucionalidad del país no ha respondido a las necesidades de una parte de la población de acuerdo con los estándares de derechos humanos a los que el Estado se ha comprometido.

En cuanto a los homenajes que este año han tenido lugar para el ex brigadier Miguel Krassnoff y para Augusto Pinochet, así como las críticas a la labor del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, estos han permitido afirmar el consenso fundamental alcanzado en el país: que no hay

contexto alguno, por muy negativo que este sea, que justifique la comisión de crímenes de lesa humanidad.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El Informe Anual 2012 tiene por finalidad describir y analizar los acontecimientos ocurridos en Chile que permiten evaluar la situación de los derechos humanos y realizar recomendaciones a los órganos del Estado, de acuerdo con lo que mandata el art. 3.1 de la Ley 20.405.

Este documento abarca el período que va entre el 1 de noviembre de 2011 y el 31 de octubre de 2012. Como analiza la situación de los derechos humanos para un período específico, es un estudio de carácter transversal.

Con el propósito de dar una mirada comprehensiva a la situación de los derechos humanos en Chile, el Informe Anual considera la utilización de diversas técnicas de recolección de información; las más utilizadas son:

Oficios: buena parte de la información contenida en este informe es provista por los órganos y servicios del Estado, a los cuales el INDH requiere información. De acuerdo con la Ley 19.880 que establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la administración del Estado, los oficios deben ser respondidos en un plazo de entre 10 y 20 días.

Análisis documental: Consiste en analizar información proveniente de textos, ya sean éstos escritos (informes académicos y de organizaciones no gubernamentales, tratados internacionales, normativa nacional, políticas públicas, etc.) o audiovisuales (películas, fotografías, etc.) relacionados con el fenómeno estudiado. Esta es otra técnica de recolección de información muy utilizada para la elaboración de este informe, y los materiales considerados se citan en nota al pie o en la bibliografía al final de cada capítulo.

En el desarrollo de los contenidos, el INDH tiene especial preocupación por incorporar información generada por las organizaciones de la sociedad civil, así como aquella que dé cuenta específicamente de la situación de los derechos humanos en regiones. Es importante aclarar que el INDH no necesariamente comparte las opiniones que difunde sobre

las posiciones de actores sociales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas o de investigación, sin perjuicio de considerarlas información relevante para una más acabada comprensión del fenómeno del que se busca dar cuenta.

El contenido del Informe Anual es definido a comienzos de cada año por el Consejo del INDH, y responde a consideraciones diversas. Por una parte, como se dijo, busca dar cuenta de la situación nacional y no concentrarse mayoritariamente en lo que ocurre en la Región Metropolitana. En segundo lugar, se consideran factores de contexto que uno pueda prever que tendrán lugar durante el año, como el caso de las elecciones o las fechas de presentación de informes por parte del Estado al Comité de control de tratados. Una tercera consideración está vinculada con demandas específicas que se pudieran haber recibido de parte de organizaciones no gubernamentales, en cuanto a la necesidad de abordar determinadas situaciones. A esto se suman los problemas de los que se haya tomado nota a través de los diálogos regionales que el INDH lleva a cabo (ver Informe de gestión). De este modo, el INDH busca abordar la situación de una agenda amplia y diversa de derechos humanos, con el fin de cumplir con su mandato legal y brindar información actualizada sobre la situación de los derechos humanos en el país, de acuerdo con lo que dictan los estándares internacionales de derechos humanos y la normativa nacional.

Por último, para homologar el contenido de los capítulos, éstos están organizados mayoritariamente en los siguientes ejes:

- Antecedentes: contexto del año, síntesis de diagnóstico realizado en años anteriores;
- Análisis de estándares internacionales de derechos humanos y normativa nacional;
- Análisis de diseños institucionales y de políticas públicas, planes y programas en la materia; ejemplos de casos de estudio, opinión pública.
- Recomendaciones

En relación con el desarrollo del Informe de este año, es necesario dejar planteada la preocupación por la falta de respuesta a los oficios enviados por el INDH, o su excesiva demora, lo que ha redundado en dificultades para poder

realizar una evaluación de ciertos ámbitos en base a información oficial. Tal es el caso de los oficios enviados al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a la Secretaría General de la Presidencia, a la Dirección del Trabajo, la Asociación Chilena de Municipalidades, entre otros, y los partidos políticos a nivel nacional, a pesar de que estos últimos no tienen una obligación legal de respuesta. No obstante, cabe destacar la buena disposición para la entrega de información y el cumplimiento de plazos por parte de instituciones como Gendarmería de Chile, SENAME, el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio Público.

EL CONTENIDO DE ESTE INFORME

El Informe Anual 2012 está organizado alrededor de nueve capítulos: i) Demandas en torno a la profundización democrática; ii) Institucionalidad democrática y derechos humanos; iii) Ejercicio de derechos sin discriminación; iv) Derechos económicos, sociales y culturales; v) Violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas en el período 1973-1990; vi) Educación en derechos humanos; vii) Medios de comunicación social y derechos humanos; viii) Recomendaciones; y ix) Informe de gestión.

El capítulo sobre demandas en torno a la profundización democrática aborda, en su primer apartado, la cuestión de la seguridad democrática. Allí se revisa la política criminal, las denuncias de violencia policial en contextos de manifestaciones sociales y también en el sur del país, contra personas del pueblo mapuche, y la aplicación de la Ley Antiterrorista y la invocación a la Ley de Seguridad del Estado. En el segundo apartado se analiza la situación del derecho a la educación, poniendo atención en sus obligaciones en tanto garante de este derecho, por ejemplo, en cuanto al financiamiento de la educación así como en las herramientas de fiscalización disponibles. El tercer apartado considera la situación de los derechos de los pueblos indígenas, identificando los desafíos en el ámbito de su reconocimiento constitucional y libre determinación, las dificultades para el cumplimiento de las obligaciones de consulta indígena por parte del Estado y la cuestión del reconocimiento de tierras y territorios, así como del derecho al agua.

El segundo capítulo sobre institucionalidad democrática, a diferencia de otros apartados, aborda el análisis de proyectos específicos referidos a la institucionalidad (no la situación más amplia en un determinado ámbito), sus fortalezas y debilidades a la luz del desafío de contar con instituciones robustas para una adecuada garantía de los derechos humanos en el país. En este caso se analiza la creación del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, la Defensoría del Pueblo, el proyecto de ley de Subsecretaría de Derechos Humanos, la Corporación de Asistencia Judicial, la Ley de Participación y la regulación del *lobby*, la Ley Anti-discriminación aprobada este año y el proyecto de reforma del SENAME.

El tercer capítulo sobre ejercicio de derechos sin discriminación analiza en el primer apartado la situación de los derechos de las mujeres. Allí se pone el foco en la situación de discriminación que las afecta en el ejercicio de sus derechos políticos, el derecho de las niñas a una vida sin violencia sexual y el acceso a la justicia de las mujeres indígenas en situaciones de violencia por parte de las parejas. El apartado sobre derechos de las personas privadas de libertad plantea la cuestión del derecho a voto por parte de estas personas, revisa la situación de hacinamiento y el ejercicio de derechos como el trabajo, la educación y la salud; y considera también la situación de las personas de la diversidad sexual privadas de libertad, la situación respecto de la aplicación de la Ley de responsabilidad penal adolescente y los derechos de funcionarios/as de Gendarmería. A continuación se aborda la situación de los derechos de las personas migrantes y la trata de personas, considerando la necesidad de que el país actualice sus normas en este ámbito y dé garantías al ejercicio de derechos de las personas migrantes, y se revisa el estado de avance de las iniciativas para luchar contra el delito de trata en el país. En cuarto lugar, el apartado sobre derechos de las personas adultas mayores analiza los vacíos normativos y la fragilidad de ciertos ámbitos de política que exponen a este grupo de población a afectaciones a sus derechos fundamentales, como es el caso de la situación de los Establecimientos de Larga Estadía en el país. Finalmente, el apartado sobre derechos de las personas con discapacidad analiza las fortalezas y debilidades de las medidas que buscan garantizar los derechos de esta población en el ámbito laboral, de seguridad social y de participación.

El cuarto capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales revisa la situación del derecho a la salud, al trabajo y los derechos laborales, a la seguridad social, a la vivienda y a un medio ambiente libre de contaminación. En todos los apartados se revisan aspectos normativos sobre este derecho y las necesidades de adecuar la normativa a estándares internacionales de derechos humanos, garantizando mecanismos de reclamo y justiciabilidad de estos derechos, y enfatizando el rol insustituible del Estado en garantizarlos, aun cuando ciertos ámbitos estén siendo desarrollados por el sector privado.

El quinto capítulo sobre violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas a los derechos humanos en el periodo 1973-1990 revisa los avances que este año han tenido lugar en materia de verdad y memoria, acceso a la justicia y reparaciones.

El capítulo sobre educación en derechos humanos repasa las obligaciones del Estado en este ámbito, tanto en todos los niveles de educación formal como en el caso de la formación de funcionarios/as públicos. En este último caso se revisa la situación de la formación de operadores de justicia, y de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

El séptimo capítulo sobre medios de comunicación social y derechos humanos analiza por primera vez la garantía del derecho a la libertad de expresión a la luz de la configuración del mercado de medios de prensa escrita, radial y televisiva. También analiza el modo en que los medios de comunicación dan tratamiento a ciertos problemas de derechos humanos, contribuyendo a la creación de estereotipos discriminatorios.

Finalmente, el informe contiene las recomendaciones generales y específicas que el INDH realiza a los órganos del Estado para el mejoramiento de las situaciones analizadas, y rinde cuentas sobre lo realizado este año a través de su informe de gestión.