



## **RESUMEN EJECUTIVO**

**INFORME ANUAL: SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2012**

**INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

## Resumen Ejecutivo

### Informe Anual: Situación de los Derechos Humanos en 2012

#### DISPUTAS SOCIALES EN LA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

##### Seguridad democrática y derechos humanos

Este capítulo analiza los hechos del año que dicen relación con la política criminal, las denuncias sobre violencia policial, la aplicación de la Ley 18.314 que determina y sanciona conductas terroristas, y la de la Ley de Seguridad del Estado. El INDH cuestiona la existencia en Chile de leyes, políticas y prácticas que responden a un modelo de seguridad ineficaz y a la vez riesgoso para el resguardo de los derechos de las personas, que no aborda de forma preventiva la complejidad de elementos (políticos, económicos, sociales, institucionales) involucrados en la violencia y la comisión de delitos, que en parte producen la sensación de inseguridad que se manifiesta en las encuestas de opinión pública.

##### *Política criminal*

El Estado tiene la obligación de diseñar e implementar una política criminal respetuosa de los derechos que emanan del debido proceso, con 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 que permita una continua revisión sobre su eficacia, y con una estrategia clara y esfuerzos sostenidos de reinserción social de quienes han delinquido. Una política criminal construida en base al aumento de penas, a la tipificación amplia y ambigua de delitos, y al aumento de las atribuciones de las Fuerzas de Orden y Seguridad, sin la existencia de mecanismos de control y límites democráticos, crea un campo de arbitrariedad para el Estado que ha llevado a denuncias de violencia policial, inhumanas tasas de hacinamiento carcelario, y tipificaciones amplias y vagas de delitos como en el caso de la Ley Antiterrorista.

##### *Denuncias de hechos de violencia policial*

Tras las observaciones a cuatro manifestaciones realizadas entre el 25 de agosto y 19 de octubre de 2011 en Santiago (dos de ellas autorizadas y dos no autorizadas por la Intendencia), el INDH elaboró un informe que dio cuenta que “la actuación policial no distingue entre aquellas que ejercen pacíficamente su derecho a reunirse y expresar sus opiniones y aquellos grupos que utilizan acciones violentas en el marco de esas mismas manifestaciones”. Tras la recepción del Informe, Carabineros determinó la creación del Departamento de Derechos Humanos, lo que constituye un paso en favor de la construcción de una cultura de derechos humanos. Junto con lo anterior, Carabineros comenzó la instalación de cámaras de video en los buses de detención, lo que constituye una medida de garantía y transparencia por parte de la Institución. Finalmente, ante una

consulta realizada por el INDH, la Contraloría General de la República resolvió mediante un dictamen de septiembre de 2012 que funcionarios/as del INDH pueden ingresar a vehículos policiales donde se encuentren personas privadas de libertad.

Durante el 2012, las denuncias de violencia policial se han repetido en diversos contextos en el país, afectando principalmente a grupos vulnerados, como mujeres, niños, niñas y adolescentes, y pueblos indígenas.

A comienzos de año, en la Región de Aysén, el INDH corroboró un uso irregular y desproporcionado de escopetas antidisturbios, causando lesiones de diversa consideración en las personas, producto de perdigones o balines, lo que por la naturaleza de las heridas y los testimonios recabados evidenciaron que estos fueron disparados directamente al cuerpo y a muy corta distancia.

También se han reiterado hechos de violencia policial en el contexto de las demandas mapuche. Producto de estos hechos, el INDH presentó diversas acciones de tutela de garantías constitucionales, a partir de las cuales los tribunales superiores de justicia – Corte de Apelaciones de Temuco y Corte Suprema, advirtieron a Carabineros que usara la fuerza con sujeción a la Constitución y las leyes, evitando todo uso excesivo.

Hechos de violencia policial también han sido denunciados en el norte del país, en la comuna de Freirina, Región de Atacama. El INDH desarrolló una misión de observación, la que en su informe final concluyó que existió un uso irregular y desproporcionado de escopetas antidisturbios, causando lesiones de extrema gravedad en al menos una persona que participaba de la protesta social. Adicionalmente se corroboró que existió un uso indiscriminado de gases lacrimógenos y otros medios disuasivos por parte de la policía.

Finalmente, un problema preocupante es la agresión sexual denunciada por mujeres en el contexto de las manifestaciones de estudiantes secundarios/as y universitarios/as. El INDH ha recibido denuncias que involucrarían a personal policial de diversas comisarías, mayoritariamente ocurridas en el mes de agosto de 2012. Así, el 14 de ese mes, en la Tercera Comisaría de Santiago, tres estudiantes y una apoderada denunciaron haber sido obligadas por una funcionaria de Carabineros a desnudarse frente a las demás detenidas. Con fecha 23 de agosto, en la 36° Comisaría de La Florida, una adolescente de 15 y dos de 18 años denunciaron que las obligaron a levantarse la polera y el sostén, bajarse los calzones y hacer sentadillas. En la misma fecha, pero en la Comisaría de San Miguel, a 13 mujeres adolescentes se les habría obligado a desnudarse.

### ***Ley 18.314 que determina y sanciona conductas terroristas y Ley de Seguridad del Estado***

La persistencia por favorecer la persecución penal a través de la ley que sanciona conductas terroristas en los llamados casos “bombas”, “Pitronello”, y respecto de integrantes del pueblo mapuche en el contexto del conflicto intercultural, y la invocación

de la Ley de Seguridad del Estado en el marco de las movilizaciones sociales desarrolladas en la Región de Aysén, reiteran la discusión respecto a la legitimidad y eficacia de un marco punitivo de excepción. Esto genera una tensión entre el principio de estricta legalidad de los delitos y sus penas, y la discrecionalidad que ofrece una regulación fundada en la descripción de conductas punibles abiertas y ambiguas. El INDH ha sostenido que el marco normativo en estas materias merece un juicio de reproche ya que mantiene una deficiente definición de los delitos que lesionan el principio de legalidad y tipicidad; en materia de garantías judiciales establece normas de excepción que afectan el derecho al debido proceso, y en su aplicación práctica se observa un patrón que violenta el principio de igualdad y no discriminación por su invocación preferente y selectiva a grupos discriminados de la sociedad. En cumplimiento a la obligación de respeto, mientras dicha adecuación no se verifique, corresponde a los órganos del Estado abstenerse de invocar y/o aplicar una norma que representa una afectación a los derechos humanos.

### **Derechos de los pueblos indígenas**

La relación con los pueblos indígenas requiere abordarse desde una perspectiva que respete los derechos colectivos e individuales de dichos pueblos, lo que implica incorporar en las políticas públicas y diseños institucionales una aproximación que reconozca el pluralismo cultural, asumiendo la diversidad de la sociedad chilena con el objeto de instaurar relaciones interculturales asentadas en el respeto y garantía de los derechos sin discriminación. En el presente capítulo se aborda, en particular, el derecho a la libre determinación a la luz del derecho internacional, y el proceso de consulta y participación, concebido como uno de los mecanismos que consagra dicho principio. Finalmente, se revisan algunos aspectos de la política de tierras y aguas en este período.

#### ***Libre determinación y reconocimiento constitucional***

El derecho internacional de los derechos humanos asienta el principio conforme al cual los pueblos indígenas tienen el derecho de libre determinación, en cuya virtud son libres para decidir sobre su condición política, así como para determinar sus prioridades en materia de su desarrollo económico, social y cultural. En el ámbito del derecho internacional convencional indígena se reconoce este principio en el marco de la integralidad de las soberanías de los Estados nacionales. En este ámbito, el Estado de Chile está en deuda de reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas. Representa un desafío para los actores políticos y para el Estado establecer relaciones fundadas en el reconocimiento de la identidad indígena como sujeto colectivo de derechos. No obstante los desafíos que ello entraña, la experiencia comparada ofrece evidencia suficiente de que ello es factible, y aún más, requisito para avanzar cabalmente en el respeto y garantías de los demás derechos que a los pueblos indígenas les asisten.

### ***El deber de consulta***

El 8 de agosto de 2012, el Poder Ejecutivo dio a conocer la nueva propuesta de regulación de la consulta y participación indígena, con el fin de reemplazar el actual Decreto 124 del Ministerio de Planificación. En relación con el contenido de la propuesta gubernamental, el INDH considera que ella no satisface los estándares internacionales en varios aspectos de relevancia, y requiere ser mejorada sustancialmente. Uno de los ámbitos que ha generado mayores controversias entre el Estado y los pueblos indígenas es el referido a la consulta de proyectos de inversión en tierras y territorios indígenas. La propuesta gubernamental contradice los compromisos internacionales asumidos por el país, en la medida que propone que estos proyectos sean sometidos a los procedimientos de consulta contemplados en la Ley 19.300 de Medio ambiente y en el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental -SEIA-, lo que disminuye los estándares en esta materia. En efecto, el 28 de mayo de 2012, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, acordó pronunciarse favorablemente respecto de la dictación del nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. El Reglamento del SEIA debe someterse a un proceso de consulta acorde a los estándares internacionales en la materia y receptionar los principios concurrentes a la consulta, entre ellos, que independiente de la magnitud del proyecto de inversión en tierras y territorios indígenas y siempre que sea susceptible de afectar a dichos pueblos, estos deben ser consultados.

La necesidad de regular los procedimientos de consulta alcanza al Poder Legislativo. No ha habido avances en orden a que este órgano se dote de un mecanismo permanente para cumplir con este deber. Durante el año 2012, dos casos dan cuenta de la necesidad de concretar a la brevedad un mecanismo en este nivel: el proyecto de modificación de la Ley General de Pesca y la aprobación del proyecto de reforma constitucional que modifica el art. 126 bis de la Constitución Política, sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández. La tramitación de estos proyectos revela la importancia de que el Poder Legislativo se dote de un mecanismo permanente y adecuado a los fines de cumplir con el deber de consulta. En relación con el primer proyecto de ley (pesca), el INDH sostuvo ante el Congreso que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional chileno, dicho deber de consulta existe.

A nivel del Poder Judicial los fallos analizados este año dan cuenta de la judicialización del deber de consulta, especialmente asociada a proyectos de inversión en tierras y territorios indígenas, así como la falta de uniformidad jurisprudencial en relación a estos temas.

### ***Tierras, territorios y recursos naturales***

El derecho internacional de los derechos humanos ha establecido un sólido marco normativo destinado a amparar la especial significación que tiene para los pueblos indígenas su relación con las tierras, territorios y recursos naturales. La normativa nacional en esta materia tiene déficits que deben superarse. En este sentido el INDH ha sostenido que el Poder Ejecutivo y el Congreso deben avanzar en la generación de una legislación que establezca mecanismos que garanticen la restitución de las tierras tradicionales, según entiende por ellas el derecho internacional de los derechos humanos. En ese marco,

y para el caso que dichas tierras estén inscritas a nombre de particulares, dicha legislación debe contemplar, entre otros mecanismos, las causales de expropiación que permitan la restitución eficaz de esas tierras indígenas con la correspondiente compensación a favor de terceros. Adicionalmente, el INDH ha recomendado que dicha legislación salvaguarde el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

El Capítulo analiza por primera vez la situación del derecho al agua en relación con los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales. Salvo en el caso del Norte Grande, y al igual que en el caso de los derechos territoriales, la legislación nacional no reconoce derechos sin los títulos de dominio constituidos conforme al Código de Aguas, desconociendo las formas de ocupación y dominio indígena que el derecho internacional de los derechos humanos consagra para estos pueblos. Adicionalmente las comunidades se ven afectadas por la presión que ejercen proyectos de inversión con alta demanda de este recurso cada vez más escaso.

### **Derecho a educación**

Las políticas de educación en Chile y el rol que ha asumido el Estado en su provisión, financiamiento y regulación de la calidad revelan un limitado tratamiento como derecho. A la existencia de marcos regulatorios que fortalecen la segmentación educativa y no contribuyen a un acceso igualitario y procesos de aprendizaje de igual calidad para todas las personas, se agrega un desdibujado rol de protección y fiscalización de los distintos agentes del Estado. La entrada en vigencia de la Ley 20.529 ha significado un primer avance para modificar esta situación, dado que la Superintendencia de Educación Escolar debiese ayudar a resguardar mejor los derechos en y a la educación. Sin embargo, su proceso de instalación está recién partiendo y aún la norma guarda espacios de discrecionalidad que no permitirían asegurar una actuación eficaz y oportuna para la protección de los derechos de los y las estudiantes. Así ha quedado en evidencia en los casos de la aplicación de sanciones desproporcionadas, arbitrarias o sin un debido proceso a los y las estudiantes secundarios que participaron en las movilizaciones estudiantiles. Otra expresión de un Estado que no logra reconocerse como garante del derecho a educación, lo devela la falta de fiscalización del lucro de las universidades, como señalara el debatido informe de la Comisión especial de la Cámara de Diputados y las actuales actuaciones de la Fiscalía.

El INDH ya había señalado algunas de estas falencias en su Informe Anual 2011, particularmente la falta de tutela judicial del derecho a educación, que impide recurrir a tribunales cuando los establecimientos educacionales limitan el ejercicio de este derecho, denegando acceso, expulsando estudiantes por diversos motivos o brindando procesos de enseñanza-aprendizaje de baja calidad. Esta triple conjunción de normas con vacíos, contradicciones o escasa especificación sobre las atribuciones para que el Estado pueda velar por los derechos de los y las estudiantes, en todos los niveles educativos; una aplicación restrictiva de las funciones de fiscalización y la imposibilidad de solicitar

protección judicial, terminan por generar niveles de desprotección del derecho a educación.

En ese sentido, se requiere que el Estado utilice todas las facultades que tiene para garantizar el derecho a la educación y agregue otras que fortalezcan su rol de garante. Asimismo es necesario que evalúe los efectos discriminatorios que están teniendo las políticas de financiamiento en todos sus niveles, no solo para transparentar su operación, sino para evitar que la calidad y duración de las trayectorias educativas dependa de la capacidad económica de las familias, ya que constituye un acto discriminatorio y que desnaturaliza el derecho a educación.

## **INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y DERECHOS HUMANOS**

### **Regulación del Lobby**

El Informe Anual 2012 plantea la necesidad de establecer un marco regulatorio del *lobby*, entendiendo que es necesario para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, al permitir un mayor control social, garantizar la transparencia y prevenir actos de corrupción como el tráfico de influencias, y asegurar el derecho establecido en la Constitución a la igual participación en los asuntos públicos.

En este sentido, la regulación del lobby debe obligar al Estado a transparentar toda gestión de interés, de manera tal que la ciudadanía sepa a quiénes escuchó el Estado antes de adoptar una decisión. Asimismo, tales obligaciones deben ser para todo el Estado y no solamente para el Poder Ejecutivo o Legislativo.

### **Defensoría del Pueblo**

La afectación de derechos fundamentales así como los problemas en el acceso a la justicia evidenciados por el INDH en sus Informes Anuales 2010, 2011 y 2012 fundamentan la necesidad de contar con suficientes herramientas e instituciones para la defensa integral de los derechos fundamentales en el país., permitiendo una defensa técnica en derechos humanos que asegure el acceso a la justicia de toda persona y, en especial, de los grupos vulnerados.

El Estado de Chile debe robustecer dicha institucionalidad ya sea fortaleciendo la ya existente o ampliándola con la creación de otras, mediante una legislación comprensiva de la diversidad de actividades que una Defensoría en materia de derechos humanos debe llevar a cabo, por lo que requiere de un mandato legal amplio y dotada de las herramientas legales suficientes y eficaces para cumplir con su fin.

## **Ley Antidiscriminación**

Luego de siete años de debate parlamentario, el 24 de julio de 2012 empezó a regir la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación. Su aprobación es relevante, por un lado, porque dispone de un mecanismo judicial específico al cual pueden recurrir las personas que consideren que han sido víctimas de discriminación, y por otro, en tanto mensaje simbólico que el Estado envía respecto de aquello que no resulta aceptable en la sociedad chilena actual. Sin embargo, la complejidad y diversidad de la discriminación y sus prácticas requerirán de esfuerzos mayores con el fin de lograr transformar los prejuicios y prácticas sociales e institucionales existentes.

La nueva legislación presenta desafíos evidentes y ausencias que serán necesarios subsanar en el futuro. Respecto de los primeros, destaca el conflicto entre derechos que plantea la norma al considerar razonables las distinciones, exclusiones o restricciones discriminatorias si se justifica haber actuado en ejercicio legítimo de otro derecho fundamental. Al respecto, el INDH expresó en el debate parlamentario que en la eventualidad que ante un acto discriminatorio se alegue colisión de derechos, es tarea del juez ponderar en el caso concreto si hay o no discriminación. Las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en materia de no discriminación establecen deberes de respeto y garantía, y para ello se requieren medidas de prevención; la norma es débil en esta materia, es decir, en formular la obligación de acciones orientadas a informar a la ciudadanía y a transformar mitos, prejuicios e imaginarios culturales que están en la base de la discriminación. La mayor deuda de la ley es la ausencia de medidas especiales, tales como las acciones afirmativas, que estando incorporadas en el proyecto inicial fueron eliminadas a lo largo del debate parlamentario.

## **Subsecretaría de Derechos Humanos**

La iniciativa de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos representa un esfuerzo por fortalecer la institucionalidad política y gubernamental de derechos humanos, y responde a la necesidad de establecer con rango de ley un órgano que desde el Poder Ejecutivo proponga, coordine e implemente las políticas públicas, en atención a que Chile carece de una orgánica gubernamental coherente y estructurada en materia de derechos humanos. Del análisis de la experiencia comparada y de los diversos llamamientos de los órganos de control de tratados se concluye que, además de las funciones de coordinación y diseño de políticas públicas en materia de derechos humanos, estos órganos suelen tener claras funciones de promoción y protección de derechos, así como de ejecución de políticas y programas. En este ámbito, a la nueva institucionalidad propuesta se le otorga en el proyecto en debate escasa capacidad operativa, ejecutiva y de coordinación dentro de los ámbitos de su competencia.

## **Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura**

El Estado continúa en mora en la implementación de un Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de conformidad a las obligaciones derivadas del Protocolo Facultativo contra la Tortura, instrumento internacional suscrito por nuestro país el año 2009. Ello constituye un incumplimiento de los compromisos adquiridos en esta materia. El INDH ha instado al Estado a dar cumplimiento a los compromisos internacionales que ha adquirido y a reforzar la institucionalidad en derechos humanos y, en ese marco, ha recomendado la creación y/o designación del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de conformidad a los estándares internacionales.

## **Corporación de Asistencia Judicial**

Remover los obstáculos para garantizar el acceso a la justicia representa una exigencia básica para la efectiva salvaguarda de los derechos fundamentales. Un obstáculo al derecho a acceder a la justicia lo representan las barreras económicas que impiden o inciden negativamente en el derecho a ser oído por un tribunal independiente, natural e imparcial en igualdad de condiciones. Ello plantea, entre otros, el reto de proveer asistencia letrada y técnica que permita a las partes acceder a las garantías judiciales y a la igual protección judicial cuando estimen que sus derechos han sido vulnerados. No obstante el consenso alcanzado en torno a la necesidad de avanzar en una reforma a las Corporaciones de Asistencia Legal, a los fines de dotarlas de personal y recursos financieros suficientes, y con ello satisfacer el deber de proporcionar asistencia legal a la población más desprotegida, esta no ha prosperado.

## **Proyecto de ley que reforma el Servicio Nacional de Menores**

Tras cumplirse 22 años desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño el Estado chileno tiene pendiente la realización de ajustes normativos, institucionales y de política requeridos por este tratado internacional, entre los que se cuenta la derogación de la Ley de Menores para adoptar un marco normativo integral de protección de la infancia.

El 2 de agosto del 2012 se presentó un proyecto de ley que modifica la institucionalidad de infancia y adolescencia en Chile, suprimiendo el actual SENAME y creando dos servicios independientes: el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente. Al respecto, el INDH recuerda que el Estado debe abordar la cuestión de los derechos de niños, niñas y adolescentes de forma integral, e implementar políticas que garanticen los derechos de infancia que, hasta el momento, no son desarrolladas por ninguna institución pública del país.

## **Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública**

El derecho a la participación en los asuntos públicos constituye una demanda transversal de la sociedad chilena, la que se canaliza a través de diversos actores, en relación con distintos temas, y en ámbitos diferentes. El 16 de febrero de 2011 se publicó la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Desde esa fecha, el Estado enfrenta el desafío de elaborar diversos mecanismos –tanto jurídicos como de gestión- que permitan su concreción y completa operatividad.

Para conocer el estado de cumplimiento de esta ley a nivel central y local fueron enviados oficios al Ministerio Secretaría General de Gobierno, Asociación Chilena de Municipalidades y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, los cuales al 31 de octubre -fecha de cierre del Informe- no habían sido respondidos.

## **EJERCICIO DE DERECHOS SIN DISCRIMINACIÓN**

### **Derechos de las mujeres**

Tanto la vida pública como privada persisten situaciones estructurales de discriminación y de vulneración de derechos de las mujeres. En octubre de este año, el Estado presentó su informe de cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación a la Mujer (CEDAW). El Comité planteó al Estado su preocupación por la persistencia de estereotipos sobre roles y responsabilidades de género, la ausencia de medidas especiales de carácter temporal para la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia en casos de violencia dentro y fuera de la familia, su baja participación en la vida política y pública y en el mercado laboral, la brecha salarial y en las pensiones entre hombres y mujeres, entre otros aspectos.

Durante el 2012 la situación de los derechos humanos de las mujeres ha reportado avances, sin perjuicio de hechos que develan campos en donde el Estado está aún en mora de dar cumplimiento a sus obligaciones. Estos refieren al ejercicio de derechos políticos, a una vida libre de violencia y de acceso a la justicia.

La plena participación de las mujeres en el espacio de la política es deficitaria en Chile, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Parlamento y en los municipios. Aun cuando las mujeres componen el 52% del padrón electoral, su representación en los cargos de elección popular alcanza un promedio de 13,7%, muy por debajo del 26% que registran los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Los rangos de

representación han ido aumentando lentamente desde los años noventa a la fecha, pero aún están lejos de significar un avance sustancial en el horizonte de la paridad entre hombres y mujeres en cargos de elección popular. Difícilmente se avanzará en aumentar la representación política de las mujeres sin la adopción de medidas afirmativas que permitan concretar una igualdad de oportunidades.

La violencia sexual contra las niñas y las jóvenes es un hecho de ocurrencia cotidiana, en espacios familiares y privados, comunitarios e institucionales. Existe dificultad para establecer un diagnóstico sobre su magnitud por la ausencia de estudios sistemáticos y de un sistema de registro integrado a nivel público. La red institucional que atiende a víctimas de delitos violentos está integrada por los Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos (CAVIS) que dependen de la Corporación de Asistencia Judicial, la Unidad de Atención a Víctimas de la Subsecretaría de Interior y los Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos (CAVD), y los CAVAS de la Policía de Investigaciones, a los que se agregan los programas especializados con los que cuenta SENAME. Una evaluación de estos centros y unidades realizada por el Ministerio de Hacienda en 2008 da cuenta de la importancia de contar con estos servicios y, al mismo tiempo, identifica que la oferta pública en la materia es reducida, y no corresponde a una respuesta del Estado organizada y estructurada. La evaluación identifica como necesidades mayores recursos humanos y de infraestructura, trabajo intersectorial y en red, y desarrollo de sistemas de información sobre variables comunes, además del establecimiento de metas de atención y de gestión. Por su parte, SENAME en respuesta a una consulta hecha por el INDH, indicó que el principal desafío de su Programa de Reparación al Maltrato Grave es la brecha entre la demanda de atención y la capacidad de la que dispone el servicio.

El INDH ha podido constatar la aplicación de acuerdos reparatorios en casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres indígenas a que han llegado a los tribunales, particularmente en la Región de la Araucanía. El Ministerio Público reporta al menos 15 causas en que estos acuerdos han sido invocados. Las Cortes han acogido las solicitudes de la defensa de aplicar el Convenio 169 que dispone respetar “los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros” (art.9), en la medida que ellos sean compatibles con los derechos humanos y el sistema jurídico nacional. Sin embargo, las prácticas culturales de una etnia o religión no pueden apartarse de plano de lo establecido en los tratados internacionales de derechos humanos, y por tanto el Convenio 169 no puede ser interpretado de manera tal que deje sin aplicación normas sancionadoras de la violencia contra las mujeres.

### **Derechos de las personas migrantes y víctimas de trata**

Se estima que la población migrante es de alrededor de 370.000 personas, concentrada principalmente en zonas urbanas de las regiones Metropolitana, Tarapacá, Valparaíso y Antofagasta. Prevalece la población en edad activa -70% de las personas tiene entre 20 y 60 años-, en su mayoría son mujeres (55%), y la principal motivación para venir a Chile es el trabajo, aun cuando otras razones también son los conflictos armados, la inseguridad, y

las catástrofes naturales. Las situaciones de discriminación que afectan a la población migrante incluyen precarias condiciones de vida, vulneración de derechos laborales, desiguales oportunidades educativas para niños/as y jóvenes, y obstáculos para acceder a atención de salud, entre otros. En materia de vivienda, 21% de la población inmigrante arrienda sin contrato por las dificultades para cumplir con los requisitos de aval, mes de garantía y contrato de trabajo, entre otros.

La adopción de una nueva reglamentación y una política en materia migratoria se ha expresado como una necesidad dado el desfase entre la regulación actual y las características que hoy tiene la inmigración en Chile. La norma migratoria vigente (DL 1.094 de 1975) responde a consideraciones de seguridad nacional propias de la época en que fue adoptada, que deben ser superadas hacia otras inspiradas en estándares de derechos humanos. Desde esta perspectiva, la nueva política debiera abordar, entre otros, los desafíos vinculados a la discriminación, el acceso a la justicia, y el ejercicio de los derechos políticos.

En el ámbito normativo y de acceso a la justicia es necesario revisar las normas procesales que regulan la expulsión de extranjeros/as del país, en particular, el margen de discrecionalidad que tiene el Ministro del Interior y Seguridad Pública en estas decisiones, y dar garantía de acceso a recursos judiciales oportunos y efectivos a las personas afectadas. La vulneración del debido proceso y la discriminación que actualmente caracteriza las normas ha sido objeto de requerimiento de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional, en particular respecto de los artículos 13, 64 N° 2 y 67 de la Ley de Extranjería.

Otro asunto a ser abordado dice relación con la condición ciudadana de los y las migrantes en Chile y sus derechos políticos. Las personas inmigrantes con residencia definitiva tienen derecho a voto pero no a ser elegidas, salvo que se nacionalicen. La Corte IDH ha planteado que la aplicación “de requisitos para ejercitar los derechos no constituye, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias [...]”. La misma Corte ha establecido que tales exigencias son que las causales de restricción estén establecidas por ley, que sean aquellas permitidas por la Convención Americana de Derechos Humanos y que sean necesarias en una sociedad democrática.

En materia de trata de personas, durante el año 2012 el país ha conocido de varios casos de trata de personas, principalmente con fines de explotación sexual y laboral. Prima en ellos el alto grado de desamparo económico y vulnerabilidad de las víctimas, y el poco conocimiento que tienen sobre los derechos que les asisten. Según información recolectada por el Ministerio del Interior, entre 2007 y 2011 hubo 113 denuncias relacionadas con trata de personas, que involucran a 220 víctimas -38% menores de edad y 64% mujeres-. Se reconoce, sin embargo, que los datos subregistran el problema.

En el período de este Informe destacan dos hechos positivos en torno a los esfuerzos por erradicar el crimen de trata de personas. El primero refiere a la reactivación de la Mesa Intersectorial sobre trata de personas -creada en 2008- y la realización de un diagnóstico sobre las capacidades de respuesta estatal frente a este delito. El segundo hecho de relevancia ocurrido en 2012 dice relación con el primer juicio y la primera condena por trata de personas en la que se aplicó la legislación adoptada en abril de 2011.

En su diagnóstico, la Mesa repara en la inexistencia de respuestas homogéneas y uniformes entre los organismos públicos, bajos niveles de coordinación intersectorial, ausencia de un sistema unificado de recolección, registro y análisis de datos y estadísticas, carencia de protocolos de trabajo y debilidades en la formación de personal técnico especializado. El país no cuenta con una estrategia o campaña nacional de difusión y sensibilización, y centros especializados de atención a víctimas. En materia judicial, el INDH ha constatado la necesidad que exista personal experto en este tipo de delitos que pueda aclarar a los tribunales los procesos a que son sometidas las víctimas las lleva a retractarse de sus declaraciones, además de garantizar los recursos financieros que posibilitan la adecuada protección y apoyo a las afectadas.

Difícilmente se reconoce el aporte de la inmigración antigua y actual al desarrollo de Chile, y en general estas voces provienen de las organizaciones de derechos humanos y órganos de iglesias que trabajan por los derechos de la población migrante en el país. Al INDH le preocupa el modo en que los medios de comunicación social presentan una imagen distorsionada de las comunidades migrantes y hace un llamado a asumir su responsabilidad en la construcción de una cultura de la integración.

### **Derechos de las personas privadas de libertad**

El presente capítulo da cuenta de la situación de personas adultas y adolescentes privadas de libertad. En cuanto a los primeros, el capítulo analiza: el derecho de sufragio de quienes están privados de libertad; avances y desafíos pendientes en materia de condiciones carcelarias, ejercicio de derechos a la salud y el trabajo, la obligación del Estado de proteger a la población GLBTTI (Gay, Lesbiana, Bisexual, Transgénero, Transexual e Intersexual) privada de libertad; la situación de los derechos del personal de Gendarmería; y la aplicación de la Ley 20.084 de responsabilidad penal adolescente, y las condiciones de funcionamiento de los centros del SENAME.

La pérdida del derecho a sufragio amerita ser objeto de debate público a los fines de analizar en qué medida constituye una sanción accesoria proporcional al ilícito cometido, tomando en cuenta que la persona ya está cumpliendo una condena privativa de su libertad. Además, resulta contraria a la presunción de inocencia la suspensión del derecho a sufragio que establece la Constitución en su artículo 16 N° 2 para los casos de personas acusadas de delitos que merezcan pena aflictiva o de delito calificado como terrorista.

En cuanto a avances y desafíos pendientes en materia de condiciones carcelarias, el

capítulo destaca la Ley 20.603 que modifica la Ley 18.216 que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad, otorgando más herramientas al juez para decidir la pena a aplicar en cada caso específico. Eso sí, para la plena aplicación de la Ley urge la modificación del Reglamento de la Ley 18.216, sin la cual la Ley 20.603 no entra en vigencia. También se destaca la Ley 20.588 sobre indulto general, que a agosto de 2012 había beneficiado a 2.721 personas que estaban privadas de libertad, según Gendarmería.

Con todo, el hacinamiento carcelario aún es crítico y requiere medidas permanentes por parte del Estado para erradicarlo, pese a la baja en la tasa de hacinamiento dado en parte el aumento de plazas, ya que si el 2011 esta fue de 62% (53.383 internos/as para 34.000 plazas), el 2012 esta cifra baja a un 25% (51.651 internos/as para 41.034 plazas). El capítulo critica el abuso en las celdas de aislamiento que, durante el 2011, fueron utilizadas en total 164.812 días y 16.173 personas fueron sancionadas con este tipo de medida. A agosto de 2012, la situación seguía siendo preocupante, ya que la celda de aislamiento había sido utilizada por un total de 141.254 días.

En cuanto a salud el capítulo plantea la necesidad de contar con un servicio que asegure una atención adecuada: a agosto de 2012 se desempeñaban 41 médicos y 25 enfermeras en todo Chile, es decir, 1 médico cada 1.259 personas y 1 enfermero/a cada 2.066 personas privadas de libertad en régimen cerrado. En cuanto a trabajo y educación, 709 personas han participado en los Centros de Educación y Trabajo (CET), lo que equivale al 1.37% de la población en sistema cerrado, porcentaje que aumentó un 0.1% en relación con el año 2011.

Respecto del personal de Gendarmería, el Estado debe respetar sus derechos laborales, mantener una infraestructura adecuada para que puedan cumplir sus funciones en condiciones dignas, y promover el derecho a la educación y continua capacitación de funcionarios y funcionarias de esta institución, entre otros aspectos.

En cuanto a responsabilidad penal adolescente, el capítulo plantea revisar la Ley 20.084 con el objeto de adecuarla a la reinserción de jóvenes infractores y no como una herramienta para la privación de libertad. A septiembre de 2012, 12.464 adolescentes recibieron sentencia condenatoria y 10.079 accedieron a salidas alternativas.

En cuanto a los centros del Sename para adolescentes, los informes del primer semestre 2012 de las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros (CISC) dan cuenta de que existen centros que no cuentan con la autorización de la Seremi de Salud correspondiente para su funcionamiento, así como de la falta de infraestructura para la visita de las familias, para las reuniones con el/la abogado/a, o para llevar a cabo los talleres laborales para adolescentes, entre otras falencias.

## **Derechos de las personas adultas mayores**

Las personas adultas mayores constituyen un grupo vulnerado en materia de derechos humanos, sobre todo en materia de discriminación y violencia, situación que se agudizaría en el segmento que presenta un mayor nivel de dependencia y vive en contextos institucionalizados.

En junio de 2012 fue presentada la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile, la promueve el reconocimiento de la vejez y la integración social de las personas adultas mayores. En términos generales, esta política posee varios aspectos positivos: muestra la voluntad de buscar respuestas integrales y dinámicas a los problemas que afectan a este segmento de la población, hace un reconocimiento de las personas adultas mayores como sujetos de derechos, lo cual obliga al Estado a actuar de garante; y recoge principios relevantes como los de bienestar subjetivo y envejecimiento saludable, presentes en la Declaración Política de Madrid y su Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, la Declaración de Brasilia y la Carta de San José.

Sin embargo, a la fecha solo se han materializado los anuncios relativos a aportes monetarios. Esto hace necesario relevar que si bien las subvenciones son necesarias, las acciones del Estado no debieran ir solamente en esta línea, pues respetar y garantizar los derechos de las personas adultas mayores requiere también de la concreción de programas e iniciativas intersectoriales que atiendan sus necesidades particulares y promuevan la igualdad de derechos y la no discriminación.

Dentro de la población adulta mayor, la situación de las personas institucionalizadas y/o que presentan algún grado de dependencia constituye para el INDH una especial preocupación. Su reducida autonomía supone una limitación adicional en el ejercicio de sus derechos y propicia situaciones que pueden constituirse en vulneraciones de estos. En este marco, el INDH elaboró en 2012 una Pauta de Observación de ELEAM, primera en su tipo en el país, cuyo objetivo era detectar situaciones de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes que tengan lugar en residencias de larga estadía, de acuerdo a estándares internacionales, la cual fue puesta a prueba en 14 centros con y sin fines de lucro, de las regiones de Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Biobío, Los Ríos y Metropolitana. Algunos elementos surgidos en este terreno, y que generan preocupación al INDH son:

- las resistencias y dilaciones para concretar la fecha de visita en algunos centros
- la cantidad de cuidadores/as estipulada en la normativa sanitaria es insuficiente para atender la diversidad de cuidados y la complejidad de algunas patologías.
- inexistencia de procedimientos claros para que las personas puedan contar con objetos propios, como ropa y otros muebles, en sus lugares de residencia.
- existencia de personas amarradas en siete de los centros visitados, hechos que sólo en dos casos fueron justificados (razones médicas).

## **Derechos de las personas con discapacidad**

Pese a los avances establecidos en los instrumentos internacionales referidos a los derechos de las personas con discapacidad, el reconocimiento de esta población sigue siendo un desafío importante, no solo por la heterogeneidad de realidades y necesidades de quienes la conforman, sino también por la discriminación a la que están expuestas. En este sentido, es necesario relevar que la falta de reconocimiento y la discriminación configuran un escenario que obstaculiza el ejercicio de derechos por parte de las personas con discapacidad. El abordaje de las necesidades de las personas con discapacidad se suele hacer desde la caridad, lo que ha redundado en un escaso reconocimiento de esta población como sujetos de derechos y en una baja inversión y desarrollo de políticas por parte del Estado.

El 2012 ha estado marcado por la elaboración de lineamientos de política pública que debieran materializar los estándares internacionales en materia de discapacidad, y que Chile ha recogido a nivel legal, cuyos avances aún no son públicos.

En este contexto, el retraso en la implementación del Estudio Nacional de Discapacidad es problemático en la medida en que no existe suficiente información actualizada a los fines de diseñar las políticas para el sector. Las estadísticas sectoriales utilizadas en la actualidad han sido levantadas a través de la Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDISC) en 2004, es decir, tienen ocho años de antigüedad, por lo que probablemente no se ajusten cabalmente a la situación actual de este grupo de personas.

En materia legislativa, dos avances han tenido lugar durante el 2012. Uno de ellos tiene relación con el reconocimiento de la discapacidad como categoría sospechosa en la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación, prohibiendo su invocación para justificar, validar o exculpar situaciones que importen una distinción o exclusión arbitraria. El otro avance está referido al reconocimiento oficial de la lengua de señas chilena (LSCh) como forma de comunicación de la comunidad sorda de nuestro país mediante la Ley 20.602, la cual producto de un artículo transitorio de la Ley 20.422 había quedado sujeta a revisión.

## **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC)**

### **Derecho a la salud**

Constituye un avance en la perspectiva de hacer de la política de salud una política de Estado la presentación de la Estrategia Nacional de Salud para el Cumplimiento de los Objetivos Sanitarios 2011-2020, que establece nueve objetivos estratégicos y 50 metas sanitarias orientadas por cinco principios esenciales: equidad, calidad, participación, eficiencia e intersectorialidad. La presentación de la Estrategia Nacional se realiza en un contexto de reclamos en torno al derecho a la salud por parte de la población, que apuntan a las deficiencias en la red pública de atención como carencias en la

infraestructura hospitalaria, insuficiencias de especialidades y capacidad resolutive en la atención primaria, y en dificultades de acceso a salud de calidad.

El INDH revisa en el Informe la ley que regula los derechos y deberes del paciente que entró en vigencia en octubre de este año, las iniciativas para aumentar el acceso a medicamentos y la situación de la salud mental en el país.

La adopción de la ley que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud (Ley 20.584) es un importante avance en el ejercicio del derecho a la salud pues reconoce a los y las pacientes la condición de personas con derechos a tomar decisiones sobre su salud, con autonomía y adecuada información. Al mismo tiempo, la ley no resuelve situaciones complejas que afectan a la persona en estado terminal respecto de su derecho a rechazar tratamientos, y deja un margen de interpretación por parte de los/as médicos/as tratantes. Dificultades similares ocurren en las disposiciones de consentimiento informado.

En Chile, los medicamentos representan 57% del gasto de bolsillo en salud de las personas del primer quintil, porcentaje que baja a 39% en el quinto quintil, índices que evidencia la inequidad en el ejercicio del derecho a la salud. El Poder Ejecutivo ha propuesto que al menos 60% de los medicamentos que se consumen en Chile sean genéricos de calidad comprobada, formalizar mediante ley la Agencia Nacional de Medicamentos ANAMED, y contar con una Ley Nacional de Fármacos que: i) establezca la prescripción obligatoria por el nombre genérico y la dispensación por dosis unitarias, la calidad y bioequivalencia de los medicamentos; ii) otorgue condición de establecimiento de salud a las farmacias y de profesionales de la salud a los farmacéuticos; iii) promueva el uso racional de medicamentos; y, iv) sancione los incentivos perversos y la integración vertical.

En Chile, el 23% de los años de vida saludables perdidos por enfermedad se deben a trastornos neuro psiquiátricos. Aun cuando la autoridad sanitaria ha implementado planes que atiendan la salud mental de la población desde la década pasada, existen aún falencias dada la concentración de la oferta de atención en hospitales focalizados en personas adultas; escasos dispositivos ambulatorios que favorezcan la inclusión social de las personas con discapacidad mental; ausencia de oferta destinada a adolescentes con discapacidad mental; mínima oferta con mirada integral que involucre a diferentes estamentos del Estado (trabajo, educación, vivienda, salud, cultura); y débil formación de profesionales del área de la salud y educacional para abordar a población con discapacidad mental. El INDH alienta la adopción de una ley de salud mental que proteja, asegure y garantice todos los derechos de las personas con afecciones de salud mental con financiamiento suficiente.

### **Derecho a la seguridad social**

El INDH revisa el derecho a la previsión social que, en tanto componente del derecho a la seguridad social, refleja los acuerdos sociales de solidaridad y las responsabilidades

compartidas de protección en la vejez y la invalidez. La Constitución consagra el derecho a la seguridad social, y lo enmarca en el acceso universal al goce de prestaciones básicas uniformes, la obligatoriedad de las cotizaciones y el rol del Estado de supervigilar el derecho a la seguridad social (art. 19, N° 18).

La reforma del sistema previsional en 2008 (Ley 20.255) adoptó disposiciones dirigidas a tres objetivos: i) ampliar la cobertura previsional a sectores previamente excluidos; ii) incrementar y compensar la densidad de cotizaciones para aumentar las pensiones finales y disminuir la presión fiscal, junto con estimular la afiliación y el ahorro previsional; y iii) reducir la desigualdad de género en la previsión social. La reforma creó un sistema de pensiones básicas, vinculadas al régimen vigente, compuesto de tres pilares: un pilar de solidaridad, un pilar contributivo y un pilar voluntario. La creación del pilar solidario es un avance en la universalización del acceso a la previsión social. El Comité de expertos de la OIT ha resaltado los positivos esfuerzos de la reforma previsional, especialmente la creación de la pensión básica universal solidaria. Sin embargo, observó que no hay cambios mayores en el esquema privado de pensiones establecido por el Decreto Ley N° 3.500 de 1980 que no cumple con los principios de solidaridad, riesgos compartidos y financiamiento colectivo, que forman la esencia de la seguridad social.

A pesar de las medidas a favor de las mujeres, los datos de la Superintendencia de Pensiones muestran que las diferencias en los montos de pensiones siguen siendo considerables: a diciembre de 2011, la pensión promedio de vejez por edad es 6,17 UF para los hombres y 4,26 UF para las mujeres. La reforma no eliminó las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el pilar de capitalización individual con lo cual la diferencia en el monto de jubilación –con igual fondo ahorrado- se mantiene. Pareciera que el sistema privado de pensiones seguirá produciendo como antaño grupos carenciados, menos protegidos, en los cuales las mujeres predominan y que acaban recibiendo amparo con cargo a los recursos fiscales.

La reforma ajustó la institucionalidad del sistema de pensiones y se crearon nuevas instancias, entre estas, la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones con lo cual se fortalecieron las posibilidades de participación de los/as pensionados/as en el seguimiento y evaluación de la implementación de la reforma. Sin embargo, esta Comisión posee sólo un rol consultivo; el análisis de sus informes devela que muchas de sus observaciones se han mantenido por dos años, sin que hayan sido consideradas por las autoridades. En materia de educación previsional, la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social tiene entre sus funciones definir y coordinar la implementación de estrategias para informar a la población sobre el sistema de previsión social, facilitar el ejercicio de sus derechos y administrar el Fondo para la Educación Previsional (FEP). Este fondo es un potente instrumento de política pública para estos efectos; sin embargo, tras 4 años de operación, no se cuenta aún con una evaluación de su funcionamiento e impacto.

Dentro de la reforma previsional solo son judicializables tres beneficios: el bono por hijo/a, el subsidio por contratación de jóvenes, y las disposiciones establecidas en el

régimen previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros. La protección de otros beneficios consagrados en el sistema previsional se circunscribe a mecanismos administrativos, ya sea establecidos en la normativa general o los que específicamente establezcan los organismos de supervigilancia que tienen, al mismo tiempo, roles normativos y fiscalizadores no solo de los procedimientos de asignación de beneficios, sino de la determinación de los mismos los beneficios que se entregan.

## **Derecho al trabajo y derechos laborales**

El capítulo se centra en seguridad laboral, la situación del ejercicio de derechos colectivos en el trabajo como la sindicalización, la negociación colectiva y el derecho a huelga. El capítulo aborda también la situación de las personas que trabajan en la administración pública del Estado.

En cuanto a seguridad laboral, durante el 2011 hubo 19.766 accidentes laborales más que el 2010, los que se concentraron en construcción (18.9%), comercio (14.8%) y servicios financieros (13.6%). También existió un aumento en la cantidad de días perdidos producto de accidentes laborales. Si en 2010 se perdieron 3.793.710 días por accidentes laborales, en 2011 esta cifra aumentó a 4.192.749, es decir, un 10.5%. Asimismo, las enfermedades laborales en 2011 aumentaron en un 6.5%. Esto a su vez también se tradujo en un aumento de los días perdidos por enfermedades laborales en un 27.7%.

Respecto a la tasa de sindicalización, esta sigue siendo baja, toda vez que el aumento porcentual en comparación al 2010 fue de un 0.1%, llegando al 11.8%. Pese a lo anterior, los sindicatos aumentaron en 439 entre 2010 y 2011, lo que implica un aumento en relación al período anterior (2009-2010) donde hubo un aumento de 95 sindicatos. Del mismo modo, entre 2010 a 2011 aumentó la cantidad de personas afiliadas a sindicatos en un 3.9%, lo que equivale a 33.794 personas trabajadoras. Durante el primer semestre de 2012, 37 empresas fueron condenadas por prácticas antisindicales en el país, cinco más que en el último semestre 2011.

El Informe Anual 2012 advirtió como obstáculo para la negociación colectiva la existencia del “multirrut”, al verse obligados los trabajadores a tratar de manera independiente con cada sociedad al interior de una empresa como si fuesen distintas y autónomas unas de otras.

Un último aspecto del capítulo se refiere a los funcionarios/as que trabajan en la administración del Estado. Al 2010, en Chile trabajaban en la administración central pública del Estado 235.794 personas entre planta, contrata y honorarios (186.757 planta o contrata y 49.037 a honorarios). Por su parte, en las municipalidades trabajaban al 2011 un total de 67.692 personas (26.744 planta, 9.650 a contrata y 31.298 personas a honorarios).

Tanto en la administración central como en las municipalidades el carácter excepcional de las personas contratadas a honorarios no es tal, sino que pasan a constituir en muchos casos parte del Estado, pero sin el mismo resguardo de derechos que quienes son funcionarios públicos para la ley (planta y contrata). Esto, en parte, se explica porque el Estado no ha actualizado la dotación de planta necesaria, debiendo recurrir a honorarios para suplir esa falencia.

### **Derecho a un medioambiente libre de contaminación**

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.

Este año, la obligación del Estado de garantizar el derecho a un medioambiente libre de contaminación estuvo atravesada en buena medida por la pregunta en torno a cómo estructurar una matriz energética que permita la satisfacción de las diversas necesidades del país, tanto en el ámbito doméstico como industrial. Las manifestaciones sociales ocurridas en este contexto son expresión de la mayor conciencia que existe por parte de la población y las organizaciones de la sociedad civil respecto al derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, lo que resulta positivo al elevar las exigencias para que los debates públicos y las medidas que se tomen desde el Estado en torno al desarrollo sustentable sean respetuosas de los derechos humanos.

La falta de aprobación e implementación de gran parte de los reglamentos que completan el marco normativo ambiental del país constituye un obstáculo para la regulación de ámbitos relevantes, así como para dar adecuada garantía de respeto a los derechos observando las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Asimismo, la puesta en marcha de la Superintendencia y los Tribunales Ambientales constituyen una necesidad de primera importancia para el país, pues permitirán controlar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco de proyectos de inversión y sancionar los daños ambientales que se generen, los que muchas veces afectan a poblaciones que no cuentan con mecanismos para defender sus derechos o lograr compensaciones. Hasta que esto no esté operativo en su totalidad, se carece de adecuados resguardos institucionales, lo que podría redundar en vulneraciones a los derechos humanos. Esto ya fue señalado hace un año atrás, en el Informe Anual 2011, sin que hayan ocurrido mayores avances.

Por último, los resultados de un estudio realizado por el INDH sobre conflictos socioambientales muestran que las disputas por la potencial afectación de derechos humanos derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales y sociales de las actividades económicas, son una realidad ineludible del país frente a las cuales el Estado tiene obligaciones específicas en materia de derechos

humanos. Noventa y siete conflictos socioambientales a lo largo de Chile, ligados principalmente a los sectores de energía y minería, donde se demanda persistentemente por el derecho al medio ambiente libre de contaminación, el derecho a la salud y el derecho al agua, entre otros, dan cuenta de ello.

### **Derecho a la vivienda adecuada**

El derecho a una vivienda adecuada, entendido como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”, no está reconocido explícitamente en la Constitución, en las leyes ni normativas.

Por su parte, en la política actual, la vivienda no se considera como un derecho sino en términos de una mercancía cuya calidad depende de los recursos financieros involucrados. Esto, pues la concepción de vivienda utilizada en Chile se encuentra acotada al bien material que brinda cobijo a las personas, haciendo referencia sólo a los metros cuadrados y su valor de tasación en el mercado para establecer lo que constituye una vivienda económica o social a efectos de la implementación de políticas públicas.

Esto hace posible afirmar que la definición chilena no cumple con los estándares internacionales, los que incluyen 8 atributos para considerar una forma particular de refugio como una vivienda adecuada: habitabilidad, seguridad de la tenencia, gastos soportables, accesibilidad, adecuación cultural, ubicación, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.

Respecto a la provisión de vivienda, en la actualidad la acción estatal está circunscrita principalmente a la entrega de aportes fiscales (subsidios) para la adquisición de soluciones habitacionales que se ofertan en el mercado inmobiliario y se cofinancian con la banca, así como a la definición de estándares mínimos de materialidad y equipamiento que deben ser cumplidos por los privados que intervienen en el proceso de construcción. Sin embargo, en virtud de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (entre otros tratados internacionales de derechos humanos que establecen estándares en la materia), y en base al art. 5° de la Constitución que obliga al cumplimiento de estos compromisos internacionales en derechos humanos, el Estado está obligado a respetar, proteger y garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

Por último, en relación con el proceso de reconstrucción post terremoto, al 30 de septiembre del año 2012 hay 121.052 obras terminadas, de las cuales un 32% corresponde a viviendas nuevas y 68% a reparaciones. Al desglosar el estado de avance del proceso de reconstrucción por región se observa que las más avanzadas son Araucanía y Valparaíso, mientras que O’Higgins y Biobío aún no alcanzan el 50% de avance.

Al respecto, el INDH considera necesario asegurar la participación a las personas damnificadas, de modo que puedan tomar decisiones sobre el diseño y localización de su nueva vivienda. Asimismo, es necesario asegurar que el mecanismo de asignación de beneficios se desarrolle sin discriminación.

## **VIOLACIONES MASIVAS, SISTEMÁTICAS E INSTITUCIONALIZADAS A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PERÍODO 1973-1990**

Superar la herencia de las violaciones masivas y sistemáticas exige la acción coordinada del Estado en orden a garantizar la verdad, la justicia y la reparación. Ello debe ser concebido y asumido no sólo como un imperativo normativo sino como una genuina expresión de voluntad social de repudio a estos crímenes y como fundamento sin el cual no es posible, en forma efectiva, asegurar que en el futuro no se vuelvan a repetir.

En el capítulo dedicado a las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos se analiza la situación del año en el ámbito del derecho a la verdad y la memoria histórica, así como en el campo del derecho a la justicia; al final se analizan algunas políticas de reparación tanto en su dimensión individual como colectiva.

### ***Derecho a la verdad y la memoria***

Actos de homenaje a ex represores realizados en el periodo de observación del presente Informe, la propuesta del Consejo Nacional de Educación por la que se propuso cambiar el concepto dictadura militar por el de régimen militar, en las Bases Curriculares de Sexto Básico, y el debate en torno al rol del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, fueron algunos hechos que alentaron en el espacio público el debate acerca de la negación de crímenes del pasado, los límites a la libertad de expresión, y el rol de la memoria y la verdad en relación con las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. En un largo proceso no exento de tensiones, el país ha logrado establecer ciertos consensos que están a la base de la reconstrucción de la convivencia democrática. Uno de ellos es que ningún contexto, por interpretable que este sea, justifica los crímenes de Estado y las violaciones a los derechos humanos. En este sentido, el INDH sostuvo que el instrumento más eficaz para enfrentar las acciones y discursos que lesionan la dignidad del ser humano y ofenden a las víctimas y la sociedad es el reforzamiento de las políticas públicas que promuevan una cultura de respeto a los derechos humanos. En todo caso, siendo el Estado el obligado a respetar y garantizar los derechos humanos y habiendo reconocido el involucramiento de agentes a su servicio en las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos durante la dictadura, debe considerarse la posibilidad de prohibir y sancionar administrativamente a aquellos funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones expresen y/o comprometan bienes públicos en actos de negación o de homenaje respecto de hechos en los cuales el Estado ha asumido su responsabilidad.

### ***Derecho a la justicia***

El deber de investigar y sancionar crímenes de guerra y/o delitos de lesa humanidad ha sido reconocido como una norma imperativa de derecho internacional *-ius cogens-*, que se consagra en diversos instrumentos internacionales. Así, respecto de esta clase de crímenes, ni el transcurso del tiempo, ni disposiciones de derecho interno, extinguen la responsabilidad penal; es decir, a diferencia de los delitos comunes, no es aplicable ni la prescripción ni la amnistía.

La Corte Suprema ha tendido este año a desechar la media prescripción e imponer penas efectivas privativas de libertad a los condenados por violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos. No obstante, la continuidad de esta tendencia queda entregada a una condición variable, como lo es la integración de la Sala encargada de ver estas causas. El INDH valora la tendencia jurisprudencial expresada en los fallos que no dan lugar a la institución de la media prescripción, pues ella incorpora a nivel nacional los estándares internacionales de derechos humanos, lo que constituye una de las obligaciones del Estado en relación con los instrumentos suscritos.

Una dimensión de la garantía de acceso a la justicia es que esta sea oportuna, en el sentido de ofrecer una respuesta dentro de un tiempo razonable. Ello requiere de medidas coordinadas, no sólo a nivel del Poder Judicial, sino de los órganos coadyuvantes a la acción de la Justicia (Policía de Investigaciones, Servicio Médico Legal). A estos órganos se les debe dotar de los medios y recursos que sean necesarios para mejorar los tiempos de respuesta. Adicionalmente, a los fines de contribuir a una mas pronta acción de la justicia, se debe avanzar en la dirección de autorizar a que el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, presente las querellas sin necesidad de contar con la firma del Subsecretario, lo que incidiría en agilizar las presentaciones y la consecuente participación del Programa en la tramitación de las causas.

### ***Derecho a la reparación e indemnización***

En su conjunto, los programas de reparación impulsados por el Estado no están coordinados orgánicamente. En la perspectiva de garantizar la coherencia y organicidad de dichas políticas, el INDH ha expresado que sería deseable que la futura Subsecretaría de Derechos Humanos tuviera facultades suficientes para coordinar dichas políticas.

Junto a las políticas públicas de reparación se encuentran aquellas que el Poder Judicial está llamado a ofrecer, en virtud del principio según el cual de cada delito nace el deber de resarcir el daño ocasionado como consecuencia de su consumación. En el plano judicial y en relación con el derecho a la indemnización, la jurisprudencia en esta materia ha sido contradictoria. El INDH reitera en el presente informe el llamado a los tres poderes para garantizar a las víctimas y familiares el derecho a una reparación integral, incluida la indemnización civil.

## **EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS**

La educación en derechos humanos es indispensable para que la ciudadanía reconozca y haga valer sus derechos y, para que los funcionarios públicos y otros agentes del Estado reconozcan los alcances de sus obligaciones como garantes de esos derechos y desarrollen funciones de protección, respeto y propicien su máxima realización. En consonancia con esta obligación, las Naciones Unidas ha impulsado el Programa Mundial de educación en Derechos Humanos y un plan de Acción, a los cuales Chile ha adscrito. Pese a ello, la educación en derechos humanos en Chile presenta disparidades.

### ***La educación en derechos humanos en la formación escolar***

Es en este nivel educativo es donde mayores pasos se han dado, tanto en la incorporación curricular como en algunas directrices sobre convivencia. Con todo, el proceso no está concluido y la nueva reforma curricular ha evidenciado tensiones en la comprensión de la integralidad de los derechos humanos. Así, ha sido necesario hacer ajustes a las Bases Curriculares a menos de un mes de su aprobación, y se mantienen visiones que no logran pasar de los aspectos declarativos a una integración efectiva de la valoración de la diversidad, el reconocimiento de derechos de la población indígena, de las personas con discapacidad u otros grupos que requieren de especial atención para eliminar las barreras que el prejuicio genera para el goce igualitario de derechos. El desafío que queda es reforzar la formación en derechos humanos en la educación parvularia y media, en el proceso de elaboración de nuevos marcos curriculares y programas de estudio para estos niveles. Asimismo es necesario que esos procesos se hagan más abiertos y participativos, a fin de otorgar mayor legitimidad al proceso y robustecer la perspectiva de derecho y de formación ciudadana que ellos contengan.

### ***Los derechos humanos en la educación superior***

A nivel de Educación Superior se evidencian escasas herramientas por parte del Estado para propiciar la incorporación de los derechos humanos en los procesos formativos, de investigación y de extensión. La plena autonomía que se les reconoce a las instituciones de educación superior ha hecho que el Estado se reste de plantear objetivos generales para orientar este nivel educativo, como sí lo establece para los otros niveles educacionales. Aparecen solo a nivel de prohibición de transgresión en las normas que establezcan los estatutos de cada casa de estudios, pero no hay ningún mecanismo que los promueva o exija en los procesos de reconocimiento oficial, en los fondos de investigación o de mejoramiento académico, en las políticas de financiamiento ni en los sistemas de acreditación de la calidad.

En los diagnósticos propiciados por el INDH en las universidades acreditadas se evidencia que casi ninguna de ellas ha incorporado en sus misiones algún elemento directamente relacionado con derechos humanos y solo algunas lo han hecho indirectamente en sus visiones institucionales. A nivel de carreras clave como Pedagogía, Derecho y Periodismo las inclusiones son escasas y la mayoría de las veces indirectas. Esto genera una debilidad

de largo plazo a la defensa de los derechos humanos, dado que los profesionales clave en la promoción o protección de estos derechos desconocerían estos marcos.

### ***La formación en derechos humanos para agentes del Estado***

En lo que respecta a la formación y capacitación que reciben los funcionarios públicos, la situación es débil, el Estado invierte menos de un 1,5% del total del presupuesto destinado a capacitación a temas de derechos humanos, y con esas acciones logra llegar a un 4% de los funcionarios y funcionarias. Incluso la formación de los miembros del Poder Judicial, que cuentan con un sistema de formación regular, de habilitación y perfeccionamiento, tienen una formación que no logra compensar los déficits de la preparación universitaria.

Las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad, que desde la década del '90 han empezado a integrar la formación en derechos humanos, mantienen una visión centrada en el derecho humanitario y no han logrado ampliar su formación hacia los temas que se les demandan en un contexto de paz y de orden democrático. Reciben una escasa formación en torno a la prevención de la tortura, e incluso algunas ramas mantienen en sus procesos educativos orientaciones que limitan el reconocimiento de derechos de sus propios integrantes, hecho que no contribuye a integrar en la práctica del ejercicio de sus roles, el marco valórico y normativo de los derechos humanos.

La carencia de un Plan Nacional de Derechos Humanos y de un Plan Nacional de Educación en derechos Humanos, no permite propiciar más y mejores espacios formativos en todos los niveles de la educación y aunar esfuerzos en un trabajo consistente y sostenido en el tiempo que ayude a cumplir con las obligaciones internacionales, pero más importante aún, de responder a la ciudadanía dando un adecuado respeto y resguardo de sus derechos.

### **MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS**

El capítulo analiza la concentración en la propiedad de los medios de comunicación existente en Chile como factor que, al reducir la cantidad de voces que circulan en el ámbito público, afectan la diversidad y el pluralismo necesario en toda sociedad democrática. Además, revisa la forma en que algunos medios de comunicación han cubierto hechos que involucran a grupos vulnerados como migrantes o el pueblo mapuche.

En cuanto a prensa escrita, en Chile existen dos grandes conglomerados periodísticos que concentran la propiedad sobre la prensa escrita. Uno de ellos es el Grupo Copesa, Consorcio Periodístico de Chile S.A., compuesto por los periódicos La Tercera, La Cuarta, La Hora, Pulso, El Diario de Concepción y la revista Qué Pasa y, además, es dueño del Grupo Dial compuesto por seis radioestaciones y otras empresas. El segundo conglomerado es El Mercurio S.A.P., dueño de los periódicos El Mercurio, Las Últimas Noticias y La Segunda. Además es propietario de 25 diarios regionales a lo largo del país y

de dos radioestaciones. En esta área se menciona además el anuncio del Poder Ejecutivo de cierre de La Nación, como un hecho que implica reducir los medios de prensa escrita existentes en el mercado.

En radiodifusión, en los últimos años se ha producido también una concentración en la propiedad provocada principalmente por la entrada en el mercado de la empresa española Prisa al adquirir el Grupo radial Claxon S.A. -hoy Ibero Americana Radio Chile y con ello la propiedad sobre 212 frecuencias y de 11 radioemisoras (Imagina, Pudahuel, Concierto, ADN, Futuro, Radioactiva, Rock & Pop, Radio Uno, FM Dos, Corazón y 40 principales).

En cuanto a radios comunitarias, su ley específica (20.433) presenta problemas normativos ya que circunscribe su transmisión a una amplitud determinada -25 watts máximo- y a una comuna o conjunto de comunas y no permite la transmisión de avisos comerciales. Además, hay problemas de ejecución de la norma, referido a la reserva de espectro en FM para radios comunitarias establecido por el art. 3 de la Ley

En el capítulo, en cuanto a televisión digital se señala que, más allá del modelo específico que el Estado haya adoptado, que este debiera traducirse en un mayor pluralismo informativo, asegurando el Estado el igual acceso a los procesos de adjudicación de las concesiones como también un uso óptimo del espectro por parte de todo tipo de medios de comunicación (comercial, público o comunitario).

Finalmente, el capítulo revisa cómo los medios de comunicación comerciales han dado cobertura a ciertos hechos noticiosos de relevancia para los derechos humanos (cobertura del incendio de San Miguel, manifestaciones sociales, demandas del pueblo mapuche y migración). Esto porque los medios de comunicación pueden crear en sus relatos estereotipos hacia grupos vulnerados, construyendo o reforzando prejuicios sociales y, por ende, propiciando un trato discriminatorio hacia los mismos.