

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



2022



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

.....

2022

# **INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

## **Versión original**

### **Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos**

Consuelo Contreras Largo

Constanza Valdés Contreras

Cristián Pertuzé Fariña

Francisco Ugás Tapia

Juan Carlos Cayo

Lieta Vivaldi Macho

Sebastián Donoso Rodríguez

Sergio Micco Aguayo

Yerko Ljubetic Godoy

### **Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos**

Consuelo Contreras Largo

## **EQUIPO INFORME ANUAL 2022**

### **Coordinación y edición general**

Paula Ballesteros Rodríguez,  
jefa de la Unidad de  
Estudios y Memoria.

### **Supervisión general**

Joaquín González Merino

### **Supervisión de contenido**

Loreto López González,  
Juan Enrique Pi Arriagada y  
Raoní Beltrão do Vale

### **Redacción de capítulos**

Unidad de Estudios y  
Memoria

Unidad de Protección de  
Derechos, Legislación y  
Justicia

Unidad de Promoción,  
Educación y Participación

## **Transcripciones**

TranscripciónChile

## **Revisión editorial**

Vicente Parrini Roses

## **Diseño y diagramación**

Unidad de Promoción,  
Educación y Participación

## **Versión resumida**

## **Diseño y diagramación**

Unidad de Promoción,  
educación y participación

## **Adaptación de contenidos**

Unidad de Promoción,  
educación y participación

Unidad de Estudios y  
memorias



# **Agradecimientos**

El INDH agradece a todas las personas, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a la elaboración de este Informe Anual, a través de la entrega de información, testimonios y comentarios.

A los equipos de todas las sedes regionales del INDH a lo largo del país, en especial a los y las jefes de sedes y profesionales de Atacama, O'Higgins, Maule, Ñuble, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, por la colaboración y acompañamiento en la realización de los trabajos en terreno.

Finalmente, un fraternal reconocimiento a los funcionarios y funcionarias de las unidades del nivel central por el soporte brindado durante todo el proceso de ejecución de este proyecto.

## **Introducción**

La entrega del presente Informe Anual 2022, corresponde a una de las tareas más importantes y sentidas del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). En efecto, la Ley N°20.405 mandata al Instituto a elaborar el Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos, el que debe ser presentado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; pudiendo a su vez, ser remitido a la Organización de las Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos, y a las organizaciones de la sociedad civil catastradas en el registro del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

Esta edición especial de bolsillo busca, particularmente, acercar el Informe a la ciudadanía y a todas las personas interesadas por conocer sobre la situación de los derechos humanos en el país.

El Capítulo 1 referido a **Derechos de las víctimas frente a violaciones de derechos humanos en democracia**, profundiza y contextualiza los principios y directrices de derechos de las víctimas y otras normas internacionales, e indica avances en las medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para el caso de la crisis social de 2019.

El **Capítulo 2**, sobre **Derechos humanos en sectores rurales de Chile**, analiza, desde la perspectiva de los derechos humanos, la situación de acceso a servicios y

equipamientos públicos básicos de los y las habitantes que viven en regiones de alta ruralidad y evalúa la actuación del Estado en su rol de garante. En particular, este capítulo identifica los nudos críticos de acceso a servicios y equipamiento y su afectación en la población rural, con especial atención en grupos de especial protección y evalúa el rol que ha jugado el Estado en la disminución o profundización de estos déficits de acceso en estas zonas del país.

En el **Capítulo 3**, referido al **Derecho al agua, cambio climático y desarrollo sostenible**, el INDH analiza los casos de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. En base a la información recopilada, el capítulo analiza, desde la perspectiva integral de los derechos humanos, las acciones del Estado respecto a la garantía del derecho al agua en Chile y su afectación sobre el cambio climático y sobre el desarrollo sostenible, caracterizando la situación de acceso al agua en el país y su impacto en el ejercicio de otros derechos vinculados, revisando las acciones del Estado respecto del aseguramiento y garantía del derecho al agua, así como las medidas correlacionadas para actuar sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible.

En el **Capítulo 4**, titulado **Derecho humano a la libertad de religión, de creencia y culto**, se caracteriza el deber estatal de protección contra la intolerancia y los discursos de odio, teniendo particular consideración por algunos grupos de especial protección, como las personas privadas de libertad, niños, niñas y adolescentes, y

pueblos indígenas. En este informe se destacan las situaciones de contingencia que vivieron los espacios de culto en pandemia y durante la crisis social.

Las consecuencias inmediatas de la crisis sanitaria de COVID-19 también fueron objeto del **Capítulo 5**, referido a los **Derechos humanos de las personas mayores**. Sobre esta materia, el capítulo indaga acerca de la institucionalidad pública abocada al trabajo con las personas mayores y los importantes avances en asumir una perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, se da cuenta al mismo tiempo que hay importantes tareas pendientes, en particular respecto de la escasa cobertura de los programas, la concentración de beneficios sólo en las personas más vulnerables y la centralización de los mismos en desmedro de aquellas personas mayores habitantes de zonas rurales.

En el **Capítulo 6** se aborda la situación de **Niños, niñas y adolescentes, en el entorno escolar post pandemia**. Por lo pronto, en este capítulo se toma en consideración el particular contexto chileno, donde se tuvo un primer periodo de cierre total de las escuelas de marzo a septiembre de 2020, de 25 semanas sin educación presencial, lo que significó una serie de desafíos que se presentaron tras dos años de confinamiento total y parcial, y al impacto generado en las comunidades educativas: situaciones relacionadas con la preparación de una presencialidad que permitiera el ejercicio del derecho a educación, en sus contenidos académicos y de seguridad sanitaria, como así también en la

habilitación de espacios libres de violencia en las aulas y en la virtualidad.

Por último, manteniendo el compromiso del INDH en materia de memoria histórica de los derechos humanos, el **Capítulo 7, Desaparición forzada de personas en dictadura: deberes internacionales en materia de justicia transicional**, aborda algunos de los importantes hitos en materia de desaparición forzada, la evolución del concepto de “desaparecido” a desaparición forzada, así como el derecho a la verdad. Se analizan, además, sentencias recientes sobre causas en la materia, una revisión sobre la invisibilización de las mujeres y personas LGTBIQ+ en los informes de las comisiones de Verdad, profundizando con ello en la discrepancia de cifras de víctimas de desaparición forzada y la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas, indicando algunas nuevas tecnologías de percepción remota usadas en búsqueda forense.

Foto: Grupo de mujeres vestidas de negro solidarizan con las víctimas de trauma ocular, con un cartel dice “Mis ojos serán tus ojos”, frente al Palacio de La Moneda. Fuente: Agencia UNO.

# CAPÍTULO 1.

## Derecho de las víctimas frente a violaciones de derechos humanos en democracia

---



## **Antecedentes**

**Entre octubre de 2019 y marzo de 2020 se desarrollaron en Chile masivas manifestaciones que pusieron en evidencia la existencia de una crisis social asociada principalmente a una desigualdad en el acceso a Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) desde el retorno a la democracia.**

A partir de las movilizaciones de la crisis social se produjeron graves y muy numerosas violaciones a los derechos humanos, como lesiones debido al uso de armas, traumas oculares, tratos vejatorios, apremios y torturas durante la detención e incluso, casos de fallecimientos en el contexto de las manifestaciones.

Así, el Estado faltó a su deber de proteger una serie de derechos humanos, como el derecho a la vida y a la integridad personal, así como también, a la propiedad privada, la libertad religiosa y la libertad de circulación.

En ese marco, el INDH presentó querellas por 3.626 víctimas, correspondiente a un 33% del total de víctimas de acuerdo a los datos de Fiscalía en septiembre de 2022.

Este capítulo profundiza sobre principios y directrices de derechos de las víctimas y otras normas internacionales, y evalúa los avances en la aplicación de medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para el caso de la crisis social del 2019.

## **Estándares internacionales**

La justicia transicional corresponde a “la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (ACNUDH, 2014, p5). En función de ello, los Estados tienen la obligación de investigar, dar a conocer la verdad, reparar a las víctimas y asegurar la no repetición de esos actos. Sin perjuicio de que este concepto es utilizado comúnmente para referirse a regímenes autoritarios, estos lineamientos también pueden aplicarse a la situación ocurrida en Chile en 2019, dado el contexto de violaciones graves y reiteradas a los derechos humanos en el marco de un Estado democrático de Derecho.

De acuerdo a los Principios y Directrices Básicos del Derecho de las Víctimas (PDDV), de Naciones Unidas, se entiende por víctima a quien “haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario”. También comprende a sus familiares, cuidadores y personas que sufren daños por auxiliarlas.

Una persona es considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado, pues la condición de víctima trasciende la presentación de acciones judiciales.

## El derecho de víctimas de violaciones de derechos humanos a obtener reparación

Los estándares internacionales estipulan que el derecho a la reparación debe tener en cuenta las circunstancias individuales de cada víctima, y en proporción a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, debiendo ser esta plena y efectiva en las siguientes formas:

**Restitución**, vale decir, devolver a la víctima a la situación anterior a la violación a sus derechos, siempre cuando esto sea posible. Por ejemplo: restituir la libertad, identidad, la vida familiar y social, el reingreso al empleo o la devolución de bienes, entre otras medidas.

**Indemnización**, con un enfoque proporcional a la gravedad de la violación y en consideración de las circunstancias de cada caso, reparando todo tipo de daño evaluable en dinero.

**Rehabilitación**, tanto de la salud médica como psicológica, así como también la atención de servicios jurídicos y sociales.

**Satisfacción**, referida a medidas que se deben incluir, total o parcialmente y cuando sea pertinente y procedente. Por ejemplo: tomar medidas para que las violaciones no continúen, se busque a las personas desaparecidas, se pidan disculpas públicas, se sancione a los responsables y se promueva la memoria de lo ocurrido, entre otras.

**Garantías de no repetición**, que contribuyen a la prevención futura de las violaciones a los derechos humanos. Como, por ejemplo, el control civil sobre las fuerzas militares y de orden y la revisión de sus protocolos de actuación; proteger a quienes trabajan en la defensa y protección de las víctimas; fortalecer la independencia del poder judicial y educar para el respeto de los derechos humanos, entre otras.

## El derecho de víctimas de violaciones de derechos humanos a acceder a la justicia

El Estado tiene la obligación de investigar, procesar y condenar a los responsables, con el propósito de evitar la impunidad de los crímenes cometidos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que constituye impunidad no solo la falta de castigo, sino también la ausencia, en su conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento.

Por lo anterior, las víctimas deben tener acceso igualitario a un recurso efectivo y el Estado debe conducir las investigaciones con debida diligencia, cumpliendo los principios de:

**Oficiosidad**, es decir, iniciar investigaciones sin necesidad de que la víctima lo solicite.

**Oportunidad** en las investigaciones, para no perder pruebas que puedan ser fundamentales.

**Competencia** de los y las profesionales que conducen la investigación.

**Independencia e imparcialidad**, excluyendo de la investigación a posibles órganos implicados.

**Exhaustividad** en agotar todos los medios para esclarecer los hechos.

**Participación** de las víctimas y sus familiares en los procesos judiciales.

## **A tres años de la crisis social**

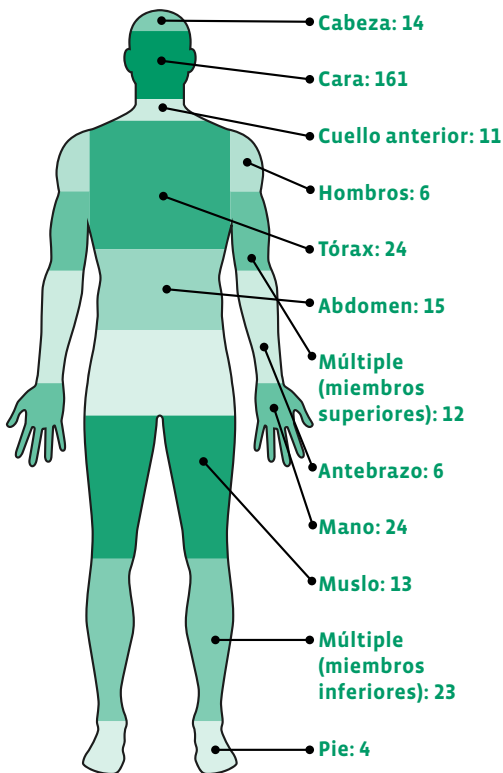
### **El uso de armamento no letal y sus consecuencias**

Una de las características evidenciada por diversos informes sobre la crisis social tiene relación con el efecto lesivo producido sobre las víctimas debido al uso desproporcionado y a corta distancia de las armas antidisturbios. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019) consideró que los informes médicos reunidos por la entidad

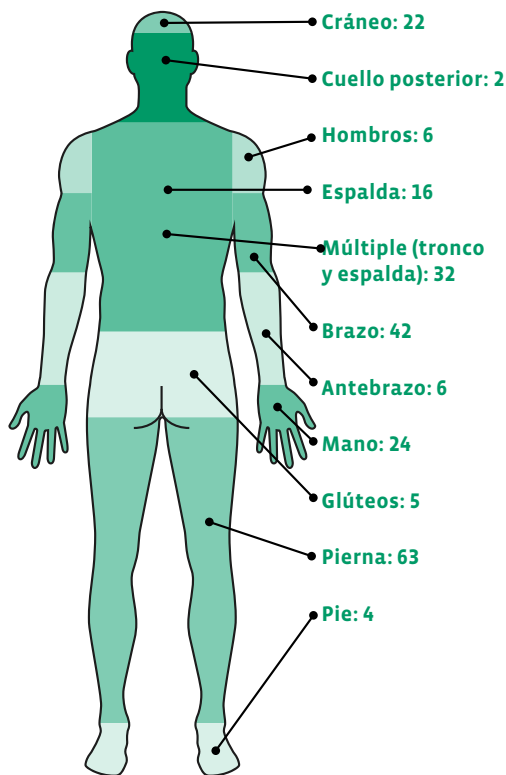
[...] muestran que muchos perdigones disparados por escopetas antidisturbios penetraron en el cuerpo y por ende hay razones fundadas para creer que fueron disparados a corta distancia. Del mismo modo, la gran cantidad de lesiones en los ojos o la cara también indican que fueron frecuentemente disparadas hacia la parte superior del cuerpo (p. 15).

De 480 víctimas con lesiones especificadas por el INDH, 333 sufrieron lesiones por disparos, lo que equivale al 69% del total. La mayor parte de ellas fue en la parte superior del cuerpo, lo que muestra que las armas se usaron con incumplimiento de los protocolos de Carabineros.

**Lesiones según la zona frontal del cuerpo afectada, en el registro de lesiones de víctimas en proceso de acreditación.**



**Lesiones según la zona posterior del cuerpo afectada, en el registro de lesiones de víctimas en proceso de acreditación.**



**Fuente:** Instituto Nacional de Derechos Humanos. Base de datos de especificación de lesiones. Datos actualizados al 26 de septiembre de 2022.

Pese a las medidas tomadas por las autoridades, como la suspensión del uso de armas antidisturbios anunciada el día 19 de noviembre de 2019, siguieron ocurriendo lesiones por el uso de bombas lacrimógenas como munición disparada directamente contra el cuerpo de los y las manifestantes, lo que no corresponde a su finalidad original.

Incluso durante el período de crisis sanitaria, periodo en que disminuyeron las manifestaciones sociales, el INDH siguió recibiendo denuncias y presentando querrelas por personas lesionadas por armamento antidisturbios.

### **Estado de las causas judiciales por violaciones a los derechos humanos durante la crisis social**

Según lo reportado por la Fiscalía, a septiembre de 2022, se reportaron 10.813 personas víctimas de delitos de violencia institucional por hechos ocurridos entre 18 de octubre de 2019 y el 31 de marzo de 2020.

Las víctimas de la crisis social alegan que son ellas mismas las que han dado el principal impulso a las investigaciones y que las y los fiscales a cargo de sus casos están sobrecargados de trabajo.

“...no avanzan los casos. No avanzan, no llevan testigos, [...] hay que hacer protocolos de Estambul, tampoco lo han hecho, porque todo pasa por ciertos procedimientos, cierta burocracia que ha sido

demasiado lenta para todos los sobrevivientes.”  
(Camila Valdés, vocera de la Coordinadora de Víctimas de Trauma Ocular)

Asimismo, las tomas de declaraciones de las víctimas y otras diligencias iniciales han tenido excesiva demora, dificultando la prueba. Ello se ve constatado en que solo el 8% de las víctimas cuenta con el protocolo de Estambul completo (físico y psicológico), hay baja formalización de las causas, se ha cerrado el 74% de las causas de la crisis social, con tan solo 20 sentencias, de acuerdo a los datos de la Fiscalía Nacional en septiembre de 2022.

En cuanto a la obligación del Estado de impedir la impunidad de estos delitos, sancionando con penas apropiadas a la gravedad de estos crímenes, a octubre de 2022, respecto a los 18 agentes del Estado condenados en causas en donde el INDH es parte, solamente 2 están sometidos a pena aflictiva, es decir, con privación de libertad.

### **Medidas de reparación adoptadas por el Estado a tres años de la crisis social**

En 2019 el INDH recomendó un conjunto de medidas de reparación pertinentes y adecuadas al daño provocado a las víctimas, las que contemplan el acceso prioritario y especializado a prestaciones de salud física y mental, rehabilitación e indemnizaciones. En 2021 señaló que “se han adoptado algunas medidas

para su implementación, pero la adopción de acciones adicionales sigue siendo necesaria”.

En agosto de 2022 se creó el Plan de Acompañamiento y Cuidado a personas víctimas de trauma ocular (PACTO) para reemplazar al Programa Integral de Reparación Ocular. Sin embargo, las víctimas señalan no percibir ninguna diferencia entre ambos.

Existe preocupación por la falta de medidas para las víctimas de otro tipo de lesiones que no son de trauma ocular, quienes no acceden a la reparación. Las propias víctimas señalan que el Estado no ha dado herramientas laborales a quienes quedaron cesantes. Asimismo, señalan que las víctimas de disparos de perdigones han tenido que solventar sus propias operaciones.

Entre las medidas adoptadas por el Estado, cabe destacar la Pensión de Gracia otorgada por la Presidencia de la República, considerada en el presupuesto 2021 y 2022, para “aquellas víctimas de violaciones a los derechos humanos acreditadas por el Instituto de Derechos Humanos que a causa de sus lesiones **sufren un menoscabo permanente, completo o parcial, de su capacidad de trabajo** desde el 18 de octubre de 2019 en adelante”. Estas pensiones corresponden a una facultad presidencial establecida por ley desde 1981, no siendo un programa específico para la crisis social.

En mayo de 2022 el gobierno presentó una agenda integral, donde se prometieron avances en la materia. Asimismo,

la Mesa de Reparación Integral, anunciada en agosto de 2022 por el gobierno, se constituyó como una instancia de participación de las víctimas respecto de la reparación.

En materia legislativa, está en segundo trámite constitucional un proyecto de ley presentado en 2020 por un grupo de diputados y diputadas, con el objeto de establecer un procedimiento especial para hacer efectiva la responsabilidad civil del Estado respecto de personas que hayan sido víctimas de lesiones, mutilaciones o muerte, en el contexto de movilizaciones sociales.

Si bien existen medidas reparatorias, estas no cumplen con todos los requisitos que determinan las directrices internacionales. Ya sea por medio de una política pública o a través de una ley, el Estado todavía no ha cumplido totalmente con su obligación de reparar de forma integral a las víctimas de la crisis social.

## **Consideraciones finales**

Producto de la crisis social de 2019, hubo un número importante de personas que fueron lesionadas por el uso desproporcionado de la fuerza e incorrecto empleo de armamento no letal.

A tres años de iniciada la crisis social, el Estado de Chile, según los parámetros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha incumplido o cumplido de forma parcial las distintas recomendaciones nacionales e internacionales en materia del monopolio y uso de la fuerza.

En el aspecto judicial, merece reparo el alto número de causas de violaciones a los derechos humanos, correspondientes a la crisis social, que están terminadas sin llegar a juicio oral. Destaca la baja cifra de sentencias condenatorias y de pena privativa de libertad efectiva, así como la falta de diligencias en las investigaciones.

En materia de reparación, los datos presentados muestran que las políticas son insuficientes y, además, las que existen presentan varias deficiencias, especialmente respecto de las víctimas de daños distintos al trauma ocular, pues no se han destinado medidas reparatorias que alcance a todos y todas.

## Recomendaciones

### A. Respecto al uso de armamento no letal y el control del orden público con pleno respeto a los derechos humanos

1. Considerando que hasta la fecha no se ha logrado evidenciar un cambio en el manejo de las Fuerzas de Orden y Seguridad del orden público con pleno apego y respeto a los Derechos Humanos, aunque reconociendo la existencia de algunas modificaciones al Protocolo de actuación de Carabineros sobre el uso de armamento antidisturbios publicado el día 17 de julio de 2020, se reitera la recomendación de 2019, al Poder Ejecutivo, especialmente a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, disponer de todos los esfuerzos para que la actuación de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en especial el uso de la fuerza, se realice efectivamente con estricto apego al respeto de los derechos humanos, de manera que responda a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad. Con esa finalidad, las autoridades señaladas deben:
  - 1.1. Asegurar que el uso de escopetas antidisturbios por parte de Carabineros de Chile, se realice con estricto apego a los protocolos pertinentes y los principios de proporcionalidad, gradualidad y necesidad, estableciendo medidas de control y capacitación necesarias para su empleo.

- 1.2** Instruir a Carabineros de Chile en orden a que la utilización de agentes químicos se ajuste al respeto de los derechos humanos, que estos no sean lanzados o detonados en dirección al cuerpo de las personas de manera de asegurar que no se hará uso de elementos que provoquen daños a la salud.
  - 1.3** Instruir a Carabineros de Chile que las detenciones que se realicen en contexto de manifestaciones se ajusten a la legalidad vigente y que las personas detenidas sean tratadas dignamente, excluyendo de modo absoluto la aplicación de torturas ya sean físicas, sexuales o psicológicas, u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como desnudamientos y/o la realización de actividades físicas de variada consideración.
  - 1.4** Adoptar todas las medidas que sean necesarias para que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública cumplan sus funciones de modo de garantizar los derechos humanos; asimismo, se recomienda que se adopten las medidas necesarias para evitar las violaciones de derechos humanos por omisión de acciones del Estado que puedan configurarse a través de las conductas que adopten, o no, las policías.
- 2.** Dado que la reciente mesa instalada por el Poder Ejecutivo para discutir y materializar una reforma a Carabineros de Chile no ha sostenido actividades

luego de su instalación, se reitera la recomendación de 2019, al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, en su condición de ramas colegisladoras, de convocar al más amplio diálogo respecto a los elementos que deben caracterizar una profunda reforma de la policía uniformada para que, en el contexto de una democracia, desempeñe sus labores con eficacia y pleno respeto a los derechos humanos. En el cumplimiento de esta recomendación se debe observar especialmente lo indicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del año 2009. Sobre esta base, el INDH recomienda de modo específico:

- 2.1** Reformar el marco normativo que regula a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, e iniciar un proceso para su modernización y profesionalización, fortaleciendo el principio de subordinación de aquellas al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en cuanto este último es el que debe concentrar la decisión política en materias de orden público.
- 2.2** Crear mecanismos autónomos y especializados de control externo sobre las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, con las facultades necesarias para prevenir la comisión de actos que contravengan la legalidad vigente en lo que respecta al ejercicio de la función policial y control del orden público.

- 2.3** Tomar las medidas necesarias respecto de la estructura orgánica, cultura interna, doctrina, protocolos para el cumplimiento de las funciones policiales y mecanismos de relacionamiento con la ciudadanía, para que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública realicen su misión en el marco de la más estricta observancia de la promoción y protección de los derechos humanos.
- 2.4** Adoptar las medidas del caso para que Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Fuerzas Armadas refuercen las instancias formativas en derechos humanos, y con perspectiva de género, realizado por profesionales externos, que sean transversales en todo el proceso formativo al interior de sus respectivas instituciones, y que esté acompañado de la creación de un mecanismo que permita medir la efectividad de las instituciones o políticas implementadas por el Estado para regular la función policial en el control del orden público.
- 2.5.** Avanzar en la regulación del derecho de reunión por medio de una ley que integre y acoja las más diversas formas de su ejercicio, y sea producto de una deliberación amplia y participativa respecto de las características del orden público que la sociedad desea.

## **B. Recomendaciones relativas al derecho de víctimas de violaciones de derechos humanos a acceder a la justicia e impedir la impunidad**

3. Se recomienda al Poder Ejecutivo generar políticas para poner a disposición de las víctimas recursos efectivos, simples y accesibles en materia de justicia. Para ello, se insta a que se amplíe la difusión y acceso a canales de denuncia existentes para los casos de violaciones a los derechos humanos. Además, que dichos canales cuenten con personal adecuado para el tratamiento de víctimas.
4. Dado el poco avance de las causas asociadas al contexto de la crisis social y el alto número de causas terminadas a la fecha de este informe, se reitera la recomendación de 2019 a la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, consistente en fortalecer el trabajo de los y las fiscales regionales y locales en la investigación de los delitos, realizando especialmente todas las diligencias necesarias para investigar las participaciones individuales en los casos sobre violaciones a los derechos humanos perpetradas, de manera que se puedan establecer las respectivas responsabilidades y estos hechos no queden impunes.
5. Se recomienda al Estado la creación de una fiscalía especializada en derechos humanos, que disponga a fiscales regionales especializados, la cual cuente con los recursos y personal necesario para investigar, de oficio, las violaciones a los derechos humanos

asociadas a la crisis social de 2019 y eventuales situaciones de vulneración a los derechos humanos que puedan ocurrir a futuro.

6. Se recomienda a la Fiscalía Nacional del Ministerio Público fortalecer y priorizar la investigación que está llevando la institución por los eventuales crímenes de lesa humanidad durante la crisis social, en los términos de los artículos 1 y 2, ambos de la Ley N° 20.357.
7. Se reitera la recomendación de 2019, a los poderes del Estado, en torno a realizar las acciones correspondientes para que Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Fuerzas Armadas, presten absoluta colaboración en los procesos penales que se lleven respecto de sus efectivos, especialmente en las diligencias que se orienten a identificar a los responsables de violaciones a los derechos humanos, así como avanzar en las investigaciones y sanciones administrativas, con miras a determinar las eventuales responsabilidades de sus funcionarios en las violaciones de derechos humanos.
8. Se reitera la recomendación de 2019, al Consejo de Defensa del Estado de ejercer todas sus facultades en el ejercicio de la acción penal, con ocasión de la comisión de delitos, en el desempeño de sus funciones o empleos, por funcionarios públicos de organismos del Estado.
9. Dada la información expuesta en este informe sobre la falta de aplicación adecuada y en los tiempos

razonables de procedimientos como el Protocolo de Estambul, incidiendo directamente en la falta de prueba en las investigaciones, se reitera la recomendación de 2019 al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fortalecer el Servicio Médico Legal de manera tal que pueda cumplir con los más altos estándares de derechos humanos y revisar su desempeño en esta crisis para evaluar, entre otras cosas, si requiere mayores grados de autonomía del Poder Ejecutivo.

10. Considerando lo evidenciado sobre la falta de disposición de recursos efectivos para las víctimas, se reitera la recomendación de 2019 al Poder Judicial, correspondiente a velar por la garantía a un recurso judicial efectivo, tramitado en un plazo razonable, con el fin de determinar oportunamente, y con respeto al debido proceso, las responsabilidades por las violaciones a los derechos humanos ocurridas desde el 17 de octubre de 2019, y establecer las reparaciones correspondientes; en particular, se recomienda tomar medidas especiales en relación a los casos de violencia sexual.
11. Se recomienda al Poder Judicial, en cumplimiento de los estándares en materia de derechos humanos, que aplique condenas que sean proporcionales a la gravedad de las violaciones a los derechos humanos, considerando para el cumplimiento de este principio tanto la aplicación de atenuantes como de agravantes.

## **C. Recomendaciones relativas al derecho de víctimas de violaciones de derechos humanos a obtener reparación integral**

- 12.** Se recomienda al Poder Ejecutivo incorporar la participación de víctimas y sus familiares en las fases de diseño, implementación y monitoreo de los programas y medidas de reparación.
- 13.** Se reitera la recomendación de 2019 al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de incorporar en el Plan Nacional de Derechos Humanos el conjunto de procedimientos y acciones destinadas al establecimiento de la verdad de los hechos ocurridos en Chile desde el 18 de octubre de 2019 y la garantía de no repetición de las violaciones de derechos humanos.
- 14.** Se reitera la recomendación de 2019, al Poder Ejecutivo –en especial a través de los ministerios de Economía, Hacienda, Trabajo, Desarrollo Social y Familia– formular políticas públicas de apoyo en favor de los comerciantes, pequeños y medianos empresarios y trabajadores que, producto de la violencia, han visto afectadas sus fuentes de trabajo y emprendimiento.
- 15.** Se recomienda al Poder Ejecutivo generar políticas de rehabilitación universales a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, con pertinencia a las necesidades de los grupos de especial protección, que contemplen la salud física y mental, y que cuente con

los implementos técnicos y de personal especializado, atendida la gravedad de las lesiones causadas.

16. Se recomienda que el Plan de Acompañamiento y Cuidado de Personas Víctimas de Trauma Ocular (PACTO) tenga cobertura a nivel regional, y que cuente con los implementos técnicos y de personal que correspondan a la gravedad de las lesiones oculares, incorporando criterios de rehabilitación que incluyan la atención de los ojos no lesionados, considerando la afectación a la capacidad visual de manera integral.

#### **D. Recomendaciones relativas a la no repetición de las graves violaciones a los derechos humanos**

17. Se reitera la recomendación de 2019, al Poder Ejecutivo y al Legislativo, para fortalecer, en la forma más adecuada, la actual institucionalidad que promueve y protege los derechos humanos, en especial de grupos prioritarios como niños, niñas y adolescentes, mujeres, tercera edad, personas con discapacidad y pueblos indígenas.
18. Se recomienda al Estado que, al momento de diseñar, crear e implementar políticas públicas relacionadas con la investigación, justicia, reparación, garantías de no repetición respecto de violaciones a los derechos humanos, se considere la incorporación de perspectiva de género.

- 19.** Se recomienda al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, en su condición de ramas colegisladoras, elaborar una ley que cree una institucionalidad permanente de registro de víctimas de violaciones a los derechos humanos.
- 20.** Se reitera la recomendación de 2019, a los poderes colegisladores, consistente en reconocer la contribución realizada por defensoras y defensores de derechos humanos, reforzando las instancias de participación de la sociedad civil en la promoción y protección de dichos derechos.
- 21.** Se recomienda al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, en su condición de ramas colegisladoras, elaborar una ley de reparación integral para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, que contemple los elementos de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
  - 21.1.** Respecto a la indemnización, se insta a que se entregue indemnización material a todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos, que sea proporcional a la gravedad y a las consecuencias físicas y psicológicas que sufrió cada víctima.
  - 21.2.** Respecto a la restitución, se recomienda la entrega de subsidios al empleo y emprendimiento a los mismos. Finalmente, que se establezcan

programas especializados en la rehabilitación médica de las víctimas.

**21.3.** Respecto a la satisfacción, se recomienda la creación de becas estudiantiles especiales a las víctimas y familiares de las violaciones a los derechos humanos, que producto de las agresiones sufridas, hayan quedado impedidas de ingresar o continuar estudios de nivel superior

**21.4.** Respecto a la satisfacción, se recomienda al Poder Ejecutivo, realizar un acto público, formal y específico en el cual 1) se reconozca la responsabilidad del Estado en las violaciones de derechos humanos perpetradas por miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden durante la crisis; 2) se transmita un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de derechos humanos y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir dichos crímenes

**21.5.** Como garantía de no repetición, se recomienda al Poder Ejecutivo y en general a todos los poderes del Estado, a fortalecer la educación en derechos humanos en todos los niveles educativos.

**22.** Se recomienda al Ministerio Público crear un protocolo con perspectiva de género y derechos humanos en la investigación de los hechos que

revisten el carácter de delito en materia de violaciones a los derechos humanos.

23. Se reitera la recomendación de 2019, a adoptar medidas específicas, adecuadas y efectivas para prevenir e investigar las violaciones de derechos humanos de los grupos de especial protección y fortalecer la Defensoría de Derechos de la Niñez en todo el país.
24. Se recomienda al Estado, especialmente al Poder Judicial, fortalecer y capacitar a sus funcionarios respecto al control de convencionalidad, y con ello, se abstengan de aplicar normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
25. Se reitera la recomendación de 2019, al Poder Ejecutivo, de fortalecer los programas existentes y promover nuevos programas que incentiven el conocimiento y sensibilización de los derechos humanos, respecto a la memoria en general y específicamente sobre los acontecimientos ocurridos tras el 17 de octubre del 2019.
26. Se recomienda al Poder Ejecutivo que conforme una comisión calificadora que cumpla con criterios de conocimientos técnicos, autonomía e independencia, dotada de los recursos y facultades suficientes para, dentro de un plazo razonable: a) identificar y declarar la condición de víctima de violaciones de

derechos humanos; b) evaluar los daños materiales e inmateriales de todas las víctimas, incluyendo a sus familiares o convivientes directos; y, c) recomendar medidas de restitución, de ser procedentes.

Foto: Casa de máquinas tren San Fernando, cubierto por flores amarillas dado el abandono del ramal. Comuna de San Fernando. Fuente: Ricardo Rubio.

# CAPÍTULO 2.

## Derechos humanos en sectores rurales de Chile

---



## **Antecedentes**

Este capítulo aborda, desde la perspectiva de los derechos humanos, la situación de acceso a servicios y equipamientos públicos básicos de los y las habitantes que viven en regiones de alta ruralidad y evalúa la actuación del Estado en su rol de garante. A nivel específico, caracteriza esta situación, considerando los distintos conceptos y criterios utilizados para definir esas regiones; identifica los nudos críticos de acceso y su afectación en la población rural, con especial atención en grupos de especial protección; y evalúa el rol que ha jugado el Estado en la disminución o profundización de los déficits de acceso en estas zonas del país.

Uno de los factores que permiten explicar los desafíos del Estado en materia de ruralidad, es que uno de los datos más básicos para formular los planes y programas de desarrollo, esto es, la contabilidad de población rural en el país, se hizo a partir de una visión gruesa entre lo urbano y no urbano, anclado territorialmente por umbrales de población y por caracterizaciones socioeconómicas específicas de extracción, generando mecanismos de respuesta sectorializadas y sin un sentido sistémico y dinámico del territorio.

Al cambiar este método de categorización, bajo la sugerencia de la OCDE (2016) a través del nuevo Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), se estableció que no era el 12% sino el 25.5% de la población nacional la que habitaría territorios rurales, por lo que la falta de una política de desarrollo rural

con una mirada territorial e intersectorial, atentaría contra la posibilidad de mejorar la calidad de vida de una parte importante de la población en Chile.

Este 25% de la población además, habita el 82% del territorio nacional, lo que implica un amplio espacio de diversidad natural, cultural y productiva. Esto comporta que 263 de las 365 comunas del país son rurales, y que en 7 regiones la población rural supera el 45%, estructurándose tres grandes polos (en su amplio sentido) localizados en el norte grande, la zona centro sur y la zona sur (PNDR, 2020).

## **Estándares internacionales**

La relación entre la territorialidad y los derechos humanos, corresponde al “derecho a una vida digna”, consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En estos se enumeran las condiciones que componen un nivel de vida adecuado: alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continua de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Sobre esto, cabe destacar dos aspectos sustanciales que emergen del derecho a la vida digna:

- a. La interseccionalidad e indivisibilidad de derechos expresados en el territorio: vale decir, que el análisis de esta materia no se restringe a un derecho en particular, sino que se vincula a un conjunto de ellos.
- b. La concreción del derecho a la vida digna en tanto condiciones de existencia digna para habitar dichos territorios: esto es, el deber de desarrollo progresivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 26 de la CADH), y el reconocimiento de que los derechos enunciados en el Pacto no dependen del lugar en que se resida.

En este marco, y referido a las disparidades locales y la obligación de garantizar una distribución uniforme, el enfoque de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha provisto una mirada operacional para definir áreas de medición y progresión. Particularmente, los objetivos 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 16 y 17 apelan directamente a la provisión de bienes y servicios que debiera garantizar el Estado bajo el principio de igualdad y no discriminación.

Respecto a esto, el reforzamiento del principio de igualdad y no discriminación adquiere especial relevancia cuando se trata de casos donde se cruzan condiciones geográficas como la ruralidad y las situaciones de grupos de especial protección. Esto se refuerza en el artículo 5 de la *Convención de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*; en el

informe de la CIDH sobre Acceso a la justicia para mujeres víctimas en las Américas 2007 y en la Observación General N° 5 del Comité DESC sobre las *Personas con Discapacidad*, entre otros, que proponen medidas para reforzar el acceso a los derechos de estos grupos.

Siendo todos estos aspectos complejos en sí mismos, es importante entender que, en un marco de referencia geográfico como el rural, las formas en las que se estructuran los desafíos de garantía que debe ofrecer el Estado, adquieren un matiz especial por las múltiples particularidades del territorio. En efecto, para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la población rural “alimenta el mundo, pero el goce de sus propios derechos humanos es un desafío, incluyendo su propio derecho a la alimentación”; agregando que “representan un papel fundamental en la preservación de nuestra cultura, medio ambiente, medios de vida y tradiciones, y no deben quedarse atrás cuando implementamos la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

## **Políticas en torno a la ruralidad en Chile**

Las primeras acciones de ordenamiento territorial en Chile aparecen en la década de 1950, desde la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la Corporación de Fomento (CORFO). Estas se intensifican

desde mediados de los años 60, cuando se ponen en marcha estrategias sucesivas en el plano de la organización y administración territorial (Orellana, Arenas y Moreno, 2020) a partir de la creación de la Oficina Nacional de Planificación Nacional (Odeplan) (Arenas, 2009). Durante estos años, se suceden distintas formas de entender y planificar el territorio: la “estrategia de desarrollo regional polarizado”, de Frei Montalva; la “estrategia de desarrollo espacial de largo plazo”, con Allende; y, finalmente, en dictadura, la regionalización del país y la inmersión en una economía de libre mercado (Arenas, 2009), sumando, en menos de una década, tres modelos de desarrollo territorial distintos.

Luego del fin de la dictadura, se mantiene el modelo regional y gradualmente comienza a entregarse poder a las regiones, a través de la implementación de Gobiernos Regionales, la elección de consejeros regionales y el traspaso de algunas atribuciones, incluidas las de planificación territorial. También se diseñaron las Estrategias Regionales de Desarrollo pero, si bien existieron avances en materia de descentralización regional, la institucionalidad pública regional no ha logrado articularse y las estrategias, políticas e inversiones son fragmentadas sectorialmente desde el gobierno central.

El ingreso de Chile a la OCDE el año 2010, constituyó un avance ya que se estableció la necesidad de incorporar o actualizar políticas territoriales. Este proceso eclosionó el 2020, cuando se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), que sería el nuevo marco de acción impulsado por el Estado.

En ese escenario, los desafíos eran múltiples: considerando que 263 de las 346 comunas de Chile pertenecen a sectores rurales, el Censo del 2017 consignaba cifras preocupantes en cuanto a acceso a servicios básicos y condiciones de vida. Por ejemplo, el 1,3% de viviendas a nivel nacional no tenían suministro continuo de energía eléctrica, agudizándose en regiones como Arica y Parinacota, donde la cifra superaba el 20%. El acceso a agua potable alcanzaba sólo el 19,4%, el 26,8% de las viviendas rurales no presentaban materialidad aceptable (más del 48% en la Región de Coquimbo), y sólo el 16,8% de las viviendas rurales contaban con conexión a internet fijo.

El abordaje de estas y otras brechas dio paso, en términos formales de la elaboración del PNDR (2020), a una propuesta de enfoque descentralizado, redistributivo, coordinado (involucrando a 14 ministerios) y de largo plazo, centrando las actividades en ocho principios:

1. **Sustentabilidad**, orientado a un enfoque territorial de carácter sistémico que contribuya al desarrollo integrado de distintas dimensiones.
2. **Diversidad territorial**, esto es, reconocimiento de la identidad territorial, natural, étnica, cultural y productiva.
3. **Equidad territorial**, referido a propiciar condiciones territoriales que favorezcan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad.

4. **Integralidad**, vale decir, sobre la articulación de actores con otros sectores de la sociedad, sean estos públicos, privados o de la sociedad civil.
5. **Dinamización productiva y competitividad territorial**, relativo al fortalecimiento de la inversión y productividad, la generación de oportunidades laborales y el emprendimiento.
6. **Participación**, orientado a dotar de un rol activo de las distintas actorías sociales en todos sus niveles.
7. **Descentralización**, entendido como una gobernanza que distingue las diversas escalas del territorio y las decisiones asociadas, propiciando el fortalecimiento de las capacidades y atribuciones locales y regionales.
8. **Gradualidad**, referido a la consideración de un sistema de ordenamiento territorial que se vaya desarrollando en el tiempo y por etapas.

Todos estos principios apuntaban con fuerza, por lo menos en su nivel declarativo, a corresponderse con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En particular, las metas asociadas a la Erradicación de la pobreza (ODS 1), la Energía Asequible y No Contaminante (ODS 7), el Trabajo Decente y Crecimiento económico (ODS 8), la Industria, Innovación e Infraestructura (ODS 9), la Reducción de Desigualdades, que funciona como meta general del plan (ODS 10),

las Ciudades y Comunidades Sostenibles (ODS 11), la Producción y Consumo Responsables (ODS 12), la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (ODS 16) y la configuración de Alianzas para lograr Objetivos (ODS 17).

## **Aspectos de caracterización de regiones con mayor población rural en materia de los derechos humanos**

---

En Chile, el PNDR ha reconocido polos con mayor densidad poblacional rural: Norte, Atacama; Centro sur – O’Higgins, Maule y Ñuble; Sur – La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos). Respecto a estos polos, se indican algunos aspectos críticos en zonas rurales en relación al “Grado de Integración, definido como: la capacidad que tienen las personas para acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos y cívicos, entre otros” (SUBDERE, 2021).

Los casos de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos muestran un comportamiento territorial parecido, vale decir, con alto aislamiento en la costa y en la cordillera, pero con integración funcional en el valle. A su vez, en la zona centro sur, destaca la región de Maule, con fuerte aislamiento en este/poniente. En cambio, en la región de Atacama, la condición de aislamiento territorial se expresa en proporción importante de la región, con representatividad en todos los espacios, vale decir, en la costa, la cordillera y el valle.

Es importante destacar en este punto que los problemas de las zonas aisladas afectan a una población que estadísticamente no es marginal; más bien, las personas que habitan esos lugares representan un número importante de la población, y bajo los principios de igualdad y no discriminación, todos son titulares de derechos. Visto desde la perspectiva de los derechos humanos, en las regiones analizadas el derecho a la vida digna, cuya dimensión empírica se materializa en el acceso a servicios y derechos, no se encuentra total ni igualitariamente garantizado por parte del Estado en las zonas rurales más pobladas, siendo el caso de Atacama, particularmente, el más crítico.

Para los habitantes de estas zonas, el aislamiento tiene un impacto crítico en el desarrollo de sus vidas cotidianas y presenta consecuencias específicas relacionadas con la territorialidad, como la separación de las familias producto de la movilidad de los hijos e hijas hacia zonas urbanas para obtener mejores opciones de estudios o trabajo; la incapacidad de recibir ayuda ante una emergencia de salud; y la fragilidad de organismos sectoriales del Estado central que apoyen a los gobiernos locales y a las personas habitantes de dichos territorios en temas como la violencia intrafamiliar, el consumo problemático de alcohol y consumo de otras drogas.

En cuanto a las oportunidades económicas, se registra que la caracterización de las distintas regiones es desigual, dependiendo de varios factores. Esto se traduce en una alta vulnerabilidad laboral, la que a su vez

es acompañada por baja escolaridad de sus habitantes, que se relaciona con empleos de baja cualificación. Respecto a esto, en las regiones con alta densidad rural, el 60% de las personas declaran no haber completado su enseñanza media, excepto en Atacama.

En este fenómeno también influye la menor oferta de centros educativos, lo que impulsa a las familias a enviar a sus hijos e hijas a centros más poblados, donde hay también más oportunidades laborales, por lo que se suman a la diáspora y no vuelven a sus lugares de origen.

Considerando todos estos antecedentes, si en el caso de los barrios críticos mayoritariamente urbanos, revisados en el Informe Anual 2021, el Instituto constató, según sus habitantes, que la percepción en orden a la relación del Estado con el territorio era más bien ambigua, parcial y centrada en la seguridad y la interpretación punitiva de los fenómenos que allí se daban (INDH, 2021), en el caso de las zonas rurales, sus habitantes perciben derechamente niveles de abandono. En este sentido, no sólo la concurrencia de vulneraciones es distinta, sino que se suman aristas relativas a la lejanía y falta de procesos de acompañamiento de programas del Estado, ya sea a nivel central, de gobernación regional o comunal.

## **Afectaciones a los derechos de grupos de especial protección rurales**

La sumatoria de aspectos vulneratorios que se concentran de manera particular en los territorios rurales y la dinámica interseccional de los derechos, amplifican los desafíos para el Estado en orden a garantizar los derechos de los grupos de especial protección. El caso de las personas mayores tiende a ser un fenómeno bastante recurrente en todas las regiones visitadas, de acuerdo a las personas entrevistadas por el INDH, cuyas opiniones convergen en el sentido de la falta de garantía de derechos.

Sobre esto, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores enuncia, como principios generales, la dignidad, la independencia, el protagonismo, la autonomía, la autorrealización y la seguridad física, económica y social (Artículo 3). En particular, dado que estos principios hacen hincapié en la independencia y la autonomía como derechos en sí mismos, preocupan las dificultades de acceso a servicios básicos y la falta de programas intersectoriales y especializados observados, ya que expresan no sólo una carencia de respuesta estatal, sino que, en ese operar deficiente, amplifican los múltiples factores de riesgo sobre esta población en particular.

Estos factores de riesgo repercuten también en otros grupos de especial protección como son los niños, niñas y adolescentes. En particular, las condiciones de

aislamiento territorial tienen un impacto directo en las formas más básicas de integración social, aumentando las brechas de rezago económico y educacional que reproducen y perpetúan la desigualdad vivida en estos sectores. Sobre estas problemáticas, la alcaldesa de la Comuna de La Estrella, de la Región de O'Higgins, sostiene:

[...] yo llegué en pandemia donde los niños no iban a clases, y empecé a recorrer los sectores, y créeme que, en muchos sectores, de hecho, yo traje hasta a la televisión, los niños recostados arriba de los cerros con su celular para poder hacer su tarea, ¡Arriba de un cerro!, Y llegué a lugares donde no llegaba nada, y los niños no sabían qué hacer. O sea, si tú me preguntas, los niños de primer año básico, segundo año básico no saben nada porque no tuvieron la enseñanza que debieron haber tenido durante este tiempo, y tanto así fue para ellos, para los profesores, nosotros tenemos problemas tremendos de internet.

Específicamente, la situación de ruralidad en Chile da cuenta que no se han tomado de manera adecuada las acciones estatales en el sentido de lo dispuesto en el artículo 19 de la Convención de Derechos del Niño (CDN), esto es, adoptando “todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

Sobre aspectos de malos tratos y abuso, además, cabe destacar que los datos levantados en terreno relevan a niños niñas y adolescentes en situaciones de violencia intrafamiliar en contexto de post pandemia. Para la directora del único jardín de la comuna de Los Loros, Región de Atacama, Constanza Vergara, este tema se ha vuelto de especial preocupación en el territorio:

[...] sí, mucha violencia intrafamiliar, mucho. O sea, tengo muchos niños en programas de protección a la infancia, muchos, y este año nos sorprendió el aumento de niños que entraban a este programa de protección por violencia intrafamiliar, por consumo de alcohol en la casa, por el consumo de drogas, pero mucha violencia contra la mujer, mucha.

El concejal Enrique Soto agrega a la condición de niñez la de género:

[...] y otro ítem [...] es una grave y sistemática violencia de género, que se ve en todo el país, es verdad, pero acá se ve acrecentada más aún por las condiciones de ruralidad. Tenemos mujeres que son criadas para educarse en la medida de lo posible y cuidar a sus parientes cada vez que ellas puedan. Si hay en la familia una hermana y un hermano, el hermano es el que trabaja, el hermano es el que estudia y la hermana es la que está con la mamá, aprendiendo todas las cuestiones para después cuidarla.

Sobre este aspecto, el INDH, en su Informe Anual 2018, ya constataba sobre las especiales condiciones de desprotección que padecían las mujeres en condición de ruralidad. En dicho informe, respecto a la violencia contra la mujer, se destacaba que el Comité de Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) había documentado muchos ejemplos de las formas interseccionales de discriminación sobre acceso a la justicia, incluyendo los recursos ineficaces para grupos específicos de mujeres, particularmente aquellas más vulnerables como son las mujeres rurales.

Esto es particularmente relevante cuando se toma en consideración que el alcance de la oferta de programas del Estado orientados tanto a la prevención como a la protección de víctimas de violencia intrafamiliar no presenta producción de datos con carácter territorial, ni tampoco un despliegue adecuado en zonas de aislamiento rural. Sobre lo primero, en el informe de Monitoreo y Seguimiento 2021 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, respecto al Programa de Protección Especializado en maltrato grave y abuso sexual (PRM) sostenía que, “la institución por el momento no cuenta con desagregación de beneficiarios/as según condición urbano/rural. Si bien contamos con la comuna de residencia de los/as beneficiarios/as y, en la mayoría de los casos con su dirección en nuestras bases de datos, no se cuenta con la información respecto de si estas direcciones se ubican en una zona urbana o rural, por lo cual no se ha reportado la población según esta desagregación”.

Sobre lo segundo, la oferta programática del mismo PRM del Programa Mejor Niñez, en las zonas mixtas o rurales de las ocho regiones analizadas, alcanza la cifra de 53 centros, lo que se traduce en 4722 plazas. Sobre el tema, el mismo concejal comenta que, en Castro:

[...] los tribunales de Familia tienen causas completas, todos los días están recibiendo demandas o denuncias por estos conceptos (VIF e incesto), entonces, el factor de violencia de género se potencia mucho más en una condición de ruralidad, precisamente porque... ¿dónde están los apoyos de estas mujeres vulneradas?, ¿cómo se concreta una medida efectiva de alejamiento en un poblado donde ni siquiera existe un retén de Carabineros? Son condiciones básicas que para la gente quizás en comunas más grandes como Concepción, como Santiago parecieran obvias, pero acá no lo son tanto.

De las entrevistas y grupos focales se desprende que, tanto sobre el tema de la seguridad ciudadana, como el acceso a la justicia y el acceso a programas de prevención y protección de la integridad física y emocional, no tienen las mismas dimensiones que se ven entre los y las habitantes de sectores urbanos (véase capítulo sobre barrios críticos en Informe Anual 2021). Para las y los habitantes de los sectores rurales entrevistados, lo que prima es la violencia intrafamiliar y el hecho de que muchos delitos quedan invisibilizados por el aislamiento territorial, limitando así las posibilidades de establecer acciones positivas por parte del Estado, en aras de proteger a las poblaciones de dichos territorios.

## **Brechas, afectaciones y rol del estado en la situación de ruralidad.**

El párrafo 2 del artículo 2º del Pacto Internacional DESC sostiene que, los “Estados Partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo o cualquier otra condición social”. La Observación N°3 del Comité DESC acentúa la obligación de los Estados Partes de garantizar condiciones mínimas de existencia y dar cuenta de la disposición de esfuerzos, más allá de los recursos disponibles y el carácter progresivo de las acciones, para satisfacer dichas obligaciones.

En ese sentido, los relatos y datos indican desafíos sobre la presencialidad estatal y reflejan la necesidad de revisar las fórmulas de priorización de sus políticas públicas para promocionar la equidad en cuanto a la garantía de protección de derechos a nivel territorial. Sobre ello, el equipo técnico de la Municipalidad de Lonquimay, Región de La Araucanía, indica que:

[...] lo que pasa es que esta es la radiografía de un Estado ausente en estricto rigor, y un Estado que es omnipresente en teoría, entonces que no esté presente es peor, porque el centralismo es extremo, o sea, no es normal que un alcalde deje de atender a su gente para poder estar en una videoconferencia, que esté en Santiago, que nosotros tengamos que

pasar para Santiago cada cierto tiempo, eso no es normal, no debiese ser normal, pero es la normalidad de nosotros.

De este modo, la centralización de las tomas de decisiones es un indicativo de un gran margen entre lo hecho hasta ahora por el Estado y los principios enunciados en el mismo artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), bajo la premisa de la Observación General N°20 del Comité DESC, referido a la garantía uniforme de los derechos bajo un enfoque territorial. Respecto de esto, cabe destacar que si bien el PNDR es un instrumento de política pública que intenta remediar el enfoque centralista y productivista, lo cierto es que, a dos años de su inicio, sigue presentando dificultades en el anclaje territorial. En efecto, un estudio de evaluación del Plan realizado por el Centro de Políticas Públicas UC llamado *Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile (2022)*, establece que uno de los grandes problemas de implementación tiene que ver con la desconcentración y descentralización.

Sobre los aspectos relevados por el Centro UC, destaca una observación y dos nuevos desafíos de implementación. Sobre la observación, el INDH ha constatado en terreno las dificultades de los gobiernos locales para competir con los equipos de las zonas urbanas del país. La falta de recursos en este sentido, sobrepasan a aquellas vinculadas a transferencias directas para la instalación de infraestructura y

servicios, e incluyen aquellas referidas a la capacidad de articular equipos técnicos que permitan armar planes que cumplan con los criterios exigidos por nivel central y con capacidad de ganar recursos para sus proyectos. Por lo pronto, aquí también se advierte una correlación (no causal, sino concurrente) de brechas entre acceso de servicios y ejercicio de derechos, con la configuración de equipos técnicos que permitan formular, operacionalizar y ejecutar las políticas públicas territoriales, dejando así, al arbitrio de las capacidades y habilidades de los gobiernos locales, vale decir, a la suerte del momento, la posibilidad de poder generar cambios robustos y direccionados al desarrollo del territorio, sin necesariamente tener a disposición los recursos humanos y presupuestarios correspondientes.

Queda claro que la implementación de un plan de larga escala como el PNDR requiere reevaluar la eficacia lograda en la consecución de los ocho principios relevados anteriormente, y mejorar con urgencia la ejecución de, a lo menos, dos aspectos claves en materia de derechos humanos: 1) la participación ciudadana y, 2) la perspectiva de interdependencia de los derechos y la interseccionalidad de sus consecuencias. Sobre la participación ciudadana, Naciones Unidas (2002) sostiene que un elemento clave es contar en los diseños de las políticas públicas con acciones e intervenciones que requieren participación de la sociedad civil y de las personas involucradas directamente en dicha política. En este escenario, los planes de acción estatales deben tener la capacidad de instalar un mecanismo de participación

directa de las personas involucradas para que puedan aportar de manera significativa sobre el problema que los aqueja y las soluciones que esperarían al respecto.

Finalmente, un segundo gran desafío en la implementación de una política territorial que vaya de la mano con un enfoque de derechos humanos, se vincula a la capacidad de integración y coordinación intersectorial en el abordaje del problema, especialmente, porque ello impacta en la relación interdependiente de los derechos. Sobre el mismo, tal como ha sido en el caso del primer desafío, el INDH advierte problemas, principalmente en cuanto a la capacidad del Estado de permear con la política, las distintas capas de la administración y sus instrumentos de ejecución:

En términos de gobernanza y coordinación interesalar, la bajada a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi) de Agricultura impide permear en los niveles regionales y comunales, o a través de los gobiernos regionales (GORE) y municipalidades, que debiesen ser los órganos que hagan efectiva la PNDR. Asimismo, el Departamento de Desarrollo Rural plantea que la política no trae suficientes recursos asociados como para ampliar el trabajo desde los territorios, lo que ha generado una labor muy centralizada. Si bien se ha realizado difusión de la PNDR a través de las Seremi de Agricultura, y pilotos de desarrollo de políticas regionales con algunos GORE, en la práctica

depende de las voluntades, recursos e intereses de los actores en estos niveles (p.12).

Por lo pronto, las dificultades inherentes al proceso de implementación del PNDR, desde un enfoque de derechos humanos, deben ser abordadas a partir de una mejor gobernanza, con miras a la descentralización y pertinencia territorial. En este sentido, entendiendo que el papel central en la implementación de las acciones recae en el Estado, éste tiene el deber de enmarcar los esfuerzos en su elaboración, desarrollo e implementación, en una lógica estatal con objetivos nacionales que tiendan al fortalecimiento de la cohesión social, a la mejora del bienestar individual y al robustecimiento de una mejor coordinación (Naciones Unidas, 2002).

## **Consideraciones finales**

El INDH ha constatado serias falencias en cuanto a la garantía que entrega el Estado para el acceso de bienes y servicios básicos relativos a salud, educación, conectividad y vivienda que permiten afirmar que existen vulneraciones múltiples de derechos humanos en los sectores rurales.

El primer incumplimiento, en cuanto a derechos, se refiere al principio de igualdad y no discriminación, y se refiere al acceso desigual en los distintos territorios. Este es un incumplimiento al deber del Estado de promover las condiciones para que todas las personas tengan igualdad de acceso a sus derechos.

El segundo incumplimiento es al principio del derecho a una vida digna. El Estado no ha sido capaz, hasta el momento, de asegurar condiciones que permitan a las personas que habitan dichos territorios, trazar una trayectoria de vida donde el acceso a bienes y servicios, garantice el goce de sus derechos. Por el contrario, el INDH observa con preocupación que hay profundas inequidades con un impacto grave en personas mayores, en niños, niñas y adolescentes, y en mujeres, que además padecen de manera particular vulneraciones en torno al acceso a la justicia. Este problema cobra aún más relevancia considerando que una de cada cuatro personas se encontraría en una situación de abandono

estatal, desde una perspectiva de garantía de derechos humanos para el ejercicio de una vida digna.

En cuanto a los esfuerzos del Estado para mejorar esta situación, se valora el PNDR del año 2020, que en su diseño contempla la necesidad de que la política pública se corresponda con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y con una clara determinación de mirar el desarrollo territorial más allá del enfoque productivo. Sin embargo, en la práctica, no se observa claramente la aplicación de este paradigma, ya que se sigue operacionalizando las acciones de manera centralizada, sin permear de manera efectiva las distintas capas de la administración pública y con bajas tasas de participación de actorías claves en la materia.

Para el INDH, y de acuerdo a los estándares internacionales ya expuestos, es deber del Estado avanzar de manera decidida y con premura en la nivelación de la balanza territorial, entregando soluciones estructurales basadas en los territorios, sus expectativas y sus formas de vida con enfoque en derechos humanos.

## **Recomendaciones**

- 1.** Se recomienda al Poder Ejecutivo reevaluar el proceso de implementación del PNDR, específicamente, en las aristas de gobernanza y participación local, a fin de cumplir con los objetivos de redistribución y descentralización de bienes y servicios en el territorio rural.
- 2.** Se recomienda al Poder Ejecutivo incorporar en el PNDR un pilar de acción orientado al abordaje de grupos de especial protección en condiciones de ruralidad, cautelando en su diseño, acciones orientadas a la superación de desigualdades de acceso.
- 3.** Se recomienda al Poder Ejecutivo abordar de manera urgente la situación de personas mayores en sectores rurales, disponiendo de recursos técnicos y presupuestarios para garantizar el ejercicio de sus derechos, especialmente para aquellas personas en situación de aislamiento y abandono.
- 4.** Se reitera la recomendación del Informe Anual 2018, al Ministerio de Mujer y Equidad de Género, para que implemente políticas y programas permanentes que aborden la violencia contra la mujer con pertinencia territorial, reconociendo con ello, las especificidades de la condición de ruralidad.

5. Se recomienda a los Poderes Colegisladores disponer de los recursos financieros y humanos adecuados para garantizar no sólo la disposición de infraestructura básica en educación y salud, sino también la adecuada dotación de profesionales para el pleno goce de estos derechos en las zonas rurales.
6. Se recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos abordar de manera prioritaria la garantía en el acceso efectivo a la justicia para las personas rurales, con un énfasis especial en los casos de mujeres y de niños, niñas y adolescentes.
7. Se recomienda evaluar e instalar un sistema de coordinación entre los organismos involucrados en la gestión y autorización de loteos, conforme la regulación vigente, con el objetivo de garantizar el acceso a bienes y servicios en las regiones con densidad de población rural.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo elaborar planes y programas que fortalezcan el acceso a transporte público permanentes y continuos, a fin de garantizar con ello la movilidad de personas en situación de aislamiento.

Foto: Manos de persona adulta recibiendo un chorro de agua de un surtidor. Fuente: AdobeStock.

# **CAPÍTULO 3.**

## **Derecho al agua, cambio climático y desarrollo sustentable**

---



## **Antecedentes**

**La crisis climática, al deteriorar la salud de nuestro planeta, genera una serie de impactos sobre el goce de múltiples derechos humanos, como el derecho al agua y saneamiento de las personas y comunidades. La crisis climática afecta especialmente a grupos con necesidad de especial protección de la sociedad, como mujeres, comunidades rurales, pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.**

Chile se encuentra en la posición 24 del ranking de países con mayor riesgo de estrés hídrico hacia el 2040 (Instituto de Recursos Mundiales, 2015). En marzo de 2022, en Chile había 188 comunas que se encontraban bajo decreto de escasez hídrica, equivalentes a un 54% del total del país, (DEH), en las cuales habitan el 47,5% de la población del país. La estimación es que 383.204 viviendas carecen de agua potable (Fundación Amulen, 2019).

Las zonas rurales son las más afectadas, particularmente las regiones de Coquimbo, O'Higgins, Maule, Los Ríos, Los Lagos y Valparaíso, que cuentan con actividades productivas con uso intensivo de agua, como el sector forestal y el agropecuario.

## **Estándares internacionales**

### **Derecho humano al agua**

Los Estados Parte tienen la obligación de tomar medidas de adaptación a los efectos de la crisis climática, como lo es la escasez hídrica, reduciendo la vulnerabilidad frente a ella o aumentando la resiliencia de las personas y comunidades para enfrentarla.

En 2010, la ONU reconoció el derecho humano al agua, confirmando, de esta manera, su existencia y respectivas obligaciones estatales bajo el derecho internacional de los derechos humanos.

El Comité DESC definió el derecho humano al agua como aquel que tienen todas y todos “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” y señaló que los Estados deben adoptar las providencias necesarias que permitan asegurarla, tanto para consumo humano como para saneamiento, propendiendo a su universalidad, sin discriminación. Así también, tienen obligaciones específicas respecto a ciertos grupos de especial protección como mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores, refugiadas y privadas de libertad y quienes habitan en zonas rurales.

## **Derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sustentable**

El Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, recientemente ratificado por Chile, consagra el derecho a vivir en un medio ambiente sano y compromete a los Estados Parte a promover su protección, preservación y mejoramiento.

El Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de la ONU también reconocen el derecho al medio ambiente. Los derechos a “buscar, recibir y difundir información y a participar efectivamente en la dirección de los asuntos gubernamentales y públicos y en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente, así como el derecho a un recurso efectivo”, son fundamentales para la protección del derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sustentable.

El Relator Especial sobre derechos humanos y medio ambiente ha propuesto categorías de obligaciones para los Estados. Las obligaciones de procedimiento, que comprenden la evaluación de impactos y publicación de información ambiental; la participación pública y reparación de los daños causados; las obligaciones sustantivas, referidas a cada derecho en específico, y las obligaciones respecto a grupos vulnerables, para garantizar la no discriminación, incluso mediante acciones positivas.

## Derechos humanos y desarrollo sostenible

Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (ONU, 2011), son estándares no vinculantes sobre la actividad empresarial y los derechos humanos, y se estructuran en torno a tres pilares: el deber estatal de proteger los derechos humanos de violaciones que pudieran ser cometidas por terceras partes, incluyendo empresas; la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos; y el acceso a mecanismos de reparación para las víctimas.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N°6 busca “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”, lo que implica una serie de metas orientadas al acceso universal al agua potable y saneamiento.

Resulta relevante destacar que la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aborda la relación que existe entre la cosmovisión, el desarrollo y la participación en la elaboración de programas de desarrollo, y que la CIDH ha señalado que el cambio climático afecta de manera desproporcionada a estos pueblos.

## **Marco normativo nacional sobre agua y cambio climático en Chile**

---

### **La regulación sobre el acceso y uso del agua**

Hay 43 organismos en Chile que regulan el uso de las aguas, pero existen algunas normas generales sobre las cuales se estructura la institucionalidad hídrica del país, como son la Constitución Política de la República (CPR) y el Código de Aguas (CdA), reformado en abril de 2022.

La CPR establece que “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”. Los “derechos de aprovechamiento de agua” (DAA) se otorgan mediante concesión por parte de la Dirección General de Aguas, por un plazo de 30 años, renovables, a menos que se acredite el no uso efectivo del recurso o afectación a la sustentabilidad de la fuente. Pese a la propiedad privada de los DDA, el CdA establece que el agua es un bien nacional de uso público, perteneciendo su dominio y uso a todos los habitantes de la nación.

La reforma del CdA de abril de 2022, contempla la potestad del Presidente de la República de declarar zona de escasez hídrica en casos de severa sequía, para asegurar el consumo humano.

## **Adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático**

La Ley Marco de Cambio Climático (LMCC), orientada, fundamentalmente, a otorgar competencias y establecer obligaciones a los organismos públicos para la formulación de planes y políticas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, establece una serie de principios en su artículo 2, entre los cuales se incluye la equidad y justicia climática, participación ciudadana, precautorio, territorialidad y transparencia.

Uno de los principales aportes de la LMCC es el establecimiento de la obligación del Ministerio de Obras Públicas de confeccionar planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas, para mejorar la gestión hídrica y proponer acciones para enfrentar los efectos del cambio climático sobre los recursos hídricos.

## **Institucionalidad hídrica en zonas rurales y pueblos indígenas**

De acuerdo a expertos entrevistados, muchos Sistemas de Agua Potable Rural (APR), no tienen capacidades técnicas o presupuestarias para abastecer a las personas o comunidades. Ello puede suceder, por ejemplo, por incapacidad para cavar pozos suficientemente hondos, o por no tener los medios para transportar agua a comunidades alejadas.

Dado que en las zonas rurales existe mayor preponderancia de la agricultura, se requieren mayores cantidades de agua que en las zonas urbanas. Además, existe menor conexión a caminos y servicios, por lo que se encarece el costo.

La no posesión de DAA por parte de personas y comunidades indígenas, es otro problema. Para la cosmovisión y sistema económico mapuche, no existe la propiedad privada sobre las aguas. A ellas se accede libre y gratuitamente, de acuerdo a la necesidad. Por lo tanto, es inconcebible en el marco de su cultura tener que solicitar al Estado un título que habilite la explotación del recurso. Sin embargo, distintas entidades gubernamentales, como la Comisión Nacional de Riego, la Conadi o el Instituto de Desarrollo Agropecuario, exigen la constitución legal de DAA como requisito para acceder a algunos de sus programas, lo que genera una secuencia de vulneraciones a los derechos de la población rural y de los pueblos indígenas.

## **Cambio climático e interdependencia entre los derechos humanos**

---

El cambio climático es una amenaza para la seguridad hídrica del país (Siclari, 2020). La menor disponibilidad de agua impacta negativamente en el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sustentable.

## Desarrollo, cultura y subsistencia

La directora ejecutiva de Fundación Newenko, Evelyn Vicioso señala que, junto con la actividad agropecuaria, se debe considerar los efectos del sector forestal de monocultivos altos en consumo de agua y de suelo (plantaciones de pino radiata y eucalipto), sus conflictos con la propiedad de la tierra con las comunidades indígenas y el arriendo de derechos de aprovechamiento de agua.

Se destacan los avances ingresados al Código de Aguas por la reforma de la Ley 21.435 y las atribuciones entregadas por la Ley 19.253 a Conadi para gestionar el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas y asignar derechos de agua a comunidades o personas indígenas, así como la protección especial a los pueblos del norte. Pese a ello, el derecho a la autodeterminación sobre los recursos hídricos todavía no ha alcanzado a todas las etnias indígenas de Chile.

## Familia, educación y derechos de las niñas, niños y adolescentes

En los territorios rurales de la zona sur se sienten también los impactos de la escasez hídrica sobre el derecho de los pueblos indígenas a “preservar, mantener y promover sus propios sistemas de familia”, reconocido expresamente en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y el derecho del niño o niña indígena de disfrutar de su propia cultura.

La educación escolar de las niñas, niños y adolescentes se ve impactada por la escasez hídrica. A nivel nacional, más de 1.350 escuelas rurales, equivalentes a un 40,4% del total, no cuentan con agua potable, y existen colegios que, incluso, tienen limitado su acceso al agua a un tiempo de 15 minutos diarios.

### Perspectiva de género

De acuerdo con el testimonio de representantes de la Asociación de Mujeres Insulares por el Agua (Amipa), de la Isla Grande de Chiloé, las mujeres son las primeras afectadas por la escasez hídrica, dado que son las principales encargadas de las labores domésticas y de cuidado, de modo que la ausencia de agua provoca un estrés que impacta, posteriormente, en todas sus actividades. Asimismo, la cantidad de tiempo que destinan a la recolección de agua impacta negativamente en su posibilidad de trabajar remuneradamente.

Por otra parte, la ausencia de agua potable afecta la salud de las mujeres, incidiendo en las infecciones genitales por uso de agua de pozo para aseo personal, como ocurrió en Laguna Verde, Región de Valparaíso.

### Salud y seguridad

El agua cumple, al menos, tres funciones necesarias para garantizar la salud de las personas, comunidades y

pueblos. Primero, el consumo directo de agua como bebida o elemento de cocina es imprescindible para la adecuada nutrición y funcionamiento del organismo humano. Segundo, el agua es el principal elemento de higiene de las personas, el cual permite, entre otras tantas cosas, mantenernos libres de infecciones y otros patógenos, algo especialmente importante dada la pandemia del Covid-19. Tercero, el agua permite la existencia de medicamentos, especial, mas no exclusivamente, en la forma de hierbas y otros componentes obtenidos de la tierra.

La escasez hídrica ha forzado a las o los machis a buscar medicina en lugares alejados, desplazamiento que involucra mayores gastos y tiempo. Aquello es particularmente grave cuando se requieren acciones de sanación de modo urgente y cuando las y los machis son personas mayores, como ha señalado un entrevistado de una comunidad mapuche de la comuna de Cholchol.

## **Perspectiva de derechos humanos en la política climática chilena**

La Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) presentada por Chile en aplicación del Acuerdo de París (AP) y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático abordan aspectos relevantes de la perspectiva de derechos humanos.

Respecto al contenido de la NDC, destaca la contribución de adaptación N°4 que hace referencia a la necesidad de profundizar y actualizar los estudios existentes de vulnerabilidad y riesgo del país, con especial atención a pueblos originarios, pobreza y género. La N°7, en tanto se refiere específicamente a incremento de información y mecanismos de gestión de impactos del cambio climático en recursos hídricos y aumento de resiliencia del país.

En la Contribución Determinada a Nivel Nacional chilena han recibido especial atención las personas que se verán afectadas por la descarbonización de la matriz energética. En relación a ello es que se ha elaborado un “Pilar Social de Transición Justa y Desarrollo Sostenible”. Desde un punto de vista de derechos humanos, este foco es cuestionable, dado que ese segmento de la población se compone en un 91% de hombres, casi el 60% tiene estudios de educación superior, con una elevada renta mensual promedio. Por lo tanto, no contempla perspectiva de género ni tampoco es posible concluir que su vulnerabilidad socioeconómica sea mayor que la de otros segmentos de la población.

Por otra parte, preocupa la inexistencia, aún, de un plan de adaptación en materia de recursos hídricos.

## **Consideraciones finales**

En el contexto de cambio climático y crisis hídrica que afecta Chile, los grupos mayormente amenazados se ubican en zonas rurales, especialmente mujeres e indígenas, con algunos de los más altos índices de pobreza del país, menor acceso a infraestructura de agua potable y ausencia, en el caso del pueblo Mapuche, de garantía de sus derechos ancestrales sobre las aguas, todas características que se concentran, más bien, en la zona sur de nuestro país. Allí se encuentra, también, presencia de los dos sectores productivos que registran mayor impacto sobre el derecho humano al agua: el agrícola y el forestal.

Las vulneraciones causadas por la escasez hídrica y otras cuestiones ambientales, se viven en ámbitos transversales, teniendo las personas afectadas muy pocas herramientas para poder enfrentar dicha situación.

Se analizó en este capítulo la forma en que esta problemática se ha abordado en la política climática chilena, concluyendo que una perspectiva de derechos humanos en la acción climática sugiere que el enfoque de la Contribución Determinada a Nivel Nacional chilena y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático debe ser modificado respecto de los segmentos de la población en los que pone énfasis (fuerza laboral del sector termoeléctrico).

## **Recomendaciones**

1. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, adoptar un enfoque de derechos humanos en la política climática, con énfasis en el componente de adaptación, que tome en consideración los derechos afectados de aquellos grupos especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático y, particularmente, la escasez hídrica.
2. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, que la política climática priorice la perspectiva territorial – regional y nacional – en las acciones para reducir las emisiones de carbono.
3. Se recomienda a los Poderes Colegisladores que revisen la legislación para garantizar que la falta de títulos formales sobre la tierra o el agua no impida a las comunidades rurales indígenas de acceder al agua en cantidades suficientes y salubres para el consumo humano y doméstico.
4. Se recomienda al Poder Ejecutivo, por intermedio de Conadi, Indap, CNR, entre otros organismos, a dar cumplimiento a la Observación General n. 15, referente a garantizar el derecho humano al agua en sus programas y políticas, como aquel que tienen todas y todos “a disponer de agua suficiente,

salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

5. Se recomienda a los Poderes Colegisladores establecer las medidas presupuestarias y de otra índole que sean necesarias para y, en general, todos los medios que sean necesarios para garantizar el derecho humano al agua, particularmente respecto de actividades de subsistencia, incluyendo la pequeña agricultura.
6. Se recomienda a los Poderes Colegisladores establecer medidas para fortalecer los programas de ayudas públicas para el riego, infraestructura hídrica, adquisición o regularización de derechos de aprovechamiento de aguas y garantizar el desarrollo de actividades productivas, especialmente la agricultura de subsistencia, y el ejercicio de prácticas culturales o espirituales.
7. Se recomienda a los Poderes Colegisladores, aumentar, hasta el máximo de los recursos disponibles, y progresivamente en las sucesivas elaboraciones de presupuesto, los fondos que permitan garantizar el derecho humano al agua, al desarrollo y a la mitigación de los efectos del cambio climático.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo, en coordinación entre los Ministerios de Interior, del Medio Ambiente, de Economía, de Desarrollo Social y Familia, entre otros que puedan ser pertinentes, generar una política de ordenamiento territorial que asegure, entre otras

materias, que en aquellos territorios donde la escasez hídrica amenaza los derechos de las personas o comunidades, se tomen resguardos especiales que permitan garantizar que nuevas faenas productivas o de otra índole no impidan la satisfacción plena del derecho humano al agua.

9. Se recomienda al Poder Ejecutivo, en coordinación entre los Ministerios de Economía, del Medio Ambiente, de Obras Públicas y de Agricultura, propender, en línea con el Marco de Adaptación de Cancún, a que la solución a la crisis hídrica incorpore como alternativas la diversificación socioeconómica, incentivando el tránsito hacia rubros productivos que potencien la resiliencia climática de la economía, en vez de incrementar su vulnerabilidad.
10. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, desarrollar políticas climáticas que incluyan expresamente la perspectiva cultural de los pueblos indígenas, la perspectiva de género y el interés superior de niños, niñas y adolescentes.
11. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y mediante la partida presupuestaria respectiva, incrementar los recursos disponibles y que sean necesarios para que la Dirección General de Aguas pueda cumplir a cabalidad su mandato legal de fiscalizar el cumplimiento de la normativa hídrica del país.

12. Se recomienda al Poder Ejecutivo, en coordinación entre los Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Hacienda o Economía, según sea el caso, evaluar la dictación de una ley sobre debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos.

Foto: Representantes de diversas iglesias y credos participan en el Tedeum 2018, en la catedral católica de Santiago. Fuente: Agencia UNO

# CAPÍTULO 4.

## Derecho humano a la libertad de religión, de creencia y culto: el deber estatal de protección contra la intolerancia y los discursos de odio

---



## **Antecedentes**

**La religión ocupa un lugar central en la vida de las personas, incluso ante la ampliación sostenida de la laicización del Estado y la progresiva secularización social. La libertad de religión es parte de los objetivos de la Agenda 2030, vinculada al ODS 16, relativo a la Paz, justicia e instituciones sólidas.**

Además, los Estados deben garantizar a todas las personas, incluidos los pueblos indígenas, la mantención de sus propias formas de religiosidad, lo que incluye la expresión pública de las creencias y el acceso a los sitios sagrados, su conservación y, eventualmente, su recuperación.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Derechos Humanos del INDH (2020), en Chile un 55,1% de las personas se declara creyente practicante, 35,8% creyente no practicante y un 9,1% no creyente.

Por su parte, la Encuesta Nacional Bicentenario 2021, de la Pontificia Universidad Católica, muestra que Chile ha experimentado cambios sustantivos en la profesión declarada de credos en su población, en los últimos años. Se indica que la cantidad de personas que se declaran católicas ha disminuido en una proporción similar al aumento de aquellos que aseguran no profesar ninguna religión. En tanto, existe un incremento de minorías religiosas, producto de la migración de personas de países como Haití, Venezuela y Colombia.

Según el Índice Global de Estado y Democracia del Banco Mundial, Chile se sitúa entre aquellos países con mayores niveles de protección al derecho a la libertad religiosa. No obstante, en el Informe sobre Libertad Religiosa, elaborado por *ACN International*, reporta situaciones y factores que tienen potencial de causar una ruptura importante en el ejercicio de este derecho.

En este contexto, este capítulo tiene como objetivo general abordar las obligaciones de respeto y garantía del derecho a la libertad de religión, creencia y culto en el país, para lo cual se sistematizan y actualizan las directrices internacionales y normas internas en materia de libertad de religión, creencia y culto, y protección contra la intolerancia religiosa; se identifican eventuales casos de intolerancia y discriminación, así como las brechas entre la normativa interna y externa, y entre las obligaciones estatales y el accionar concreto del Estado de Chile.

## **Estándares internacionales**

El derecho a la libertad de religión se encuentra consagrado en varios instrumentos de derecho internacional, en particular en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y en el artículo 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

En estos tratados se distingue entre la libertad de religión y creencia, y el derecho a manifestarla. El derecho a adoptar

o no una religión no admite restricciones de ninguna forma. Por su parte, el derecho a su ejercicio –individual o colectivo, público– puede estar sujeto a limitaciones, pero deben estar prescritas por ley, ser necesarias para la protección de la seguridad, el orden, la salud, la moral o los derechos y libertades fundamentales de las demás personas; y aplicarse de forma proporcional al objetivo de su limitación.

El Comité de Derechos Humanos (1993) señala que la libertad religiosa o de culto abarca una amplia gama de actos, como son la celebración de rituales y ceremonias, el establecimiento de días de fiesta y descanso; el uso de objetos rituales, la exhibición de vestuario y/o simbología; la adopción de costumbres, como la observancia de reglamentos dietéticos. Además, considera la construcción de lugares de culto, la libertad de elegir a sus líderes, de establecer escuelas o seminarios, y distribuir textos o publicaciones.

El informe 2022 de la Relatoría Especial sobre la Libertad Religiosa o Creencias ha establecido que el marco normativo internacional protege a todas las personas de distintas creencias, y a quienes no tienen una, a mantener y manifestar una religión o creencia de su elección, y a disfrutar de derechos colectivos, tanto en tiempos pacíficos como de conflicto.

Los derechos de las minorías religiosas constituyen motivo de preocupación en los sistemas internacionales de derechos humanos. Preocupa también, la violencia y discriminación basadas en orientación sexual e identidad

de género. Las autoridades religiosas no han de utilizar sus discursos para promover discriminación por esos motivos, y se debe reconocer el derecho a la libertad religiosa de las personas LGBTIQ+.

Chile, a pesar de haber firmado la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, en 2015, todavía no ha ratificado dicho instrumento, así como tampoco se ha ratificado la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, que incluye la prohibición de la discriminación motivada por la religión.

## **La consagración normativa de la libertad de religión en Chile**

La Constitución Política de la República de Chile (art. 19), consagra “la libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público”. También, establece que “las confesiones religiosas podrán erigir y conservar templos” bajo lo dispuesto por la ley y que estas “estarán exentos de toda clase de contribuciones” siempre y cuando se utilicen exclusivamente para el fin declarado”. El derecho a la libertad religiosa está normado, además, en otras regulaciones en el país y en normas internacionales. En materia educativa, se establece el derecho preferente que tienen los padres y el deber de educar a sus hijos.

La Ley N° 19.638 (1999), “Establece normas sobre la constitución de las iglesias y organizaciones religiosas”, conocida coloquialmente como Ley de Cultos. Esta ley establece, en su articulado, la consagración de la libertad de religión y culto, con autonomía e inmunidad de coacción; el derecho de toda persona a profesar la religión o creencia que libremente elija; practicar actos de culto en público o en privado, individual o colectivamente; celebrar ritos o abstenerse de ello.

En Chile, existen alrededor de 4.000 grupos religiosos reconocidos.

En materia de discriminación, la Ley N° 20.609 (2012) establece a la religión entre los motivos explícitos de prohibición de discriminación arbitraria. Sobre la manifestación de la religión, se ha consagrado en el país la objeción de conciencia, a propósito de la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Esta objeción de conciencia permite que personal de salud e instituciones privadas de salud invoquen esta objeción para no practicar el aborto en los casos permitidos por la ley.

En el 2018, el Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el séptimo informe periódico de Chile respecto a la implementación de la Convención, expresó su preocupación en cuanto a “b) la objeción de conciencia por parte de personas o instituciones, que podría dificultar, de forma no intencionada, el acceso de las mujeres al aborto sin riesgo, especialmente en zonas rurales y remotas”.

El Estado de Chile ha sido condenado en dos oportunidades por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materias vinculadas con el derecho a la libertad religiosa y su contrapeso con otros derechos. En uno de los casos, lo fue respecto a vulneración a la libertad de expresión y, en el segundo, respecto a la prohibición absoluta de discriminación por motivos de orientación sexual, en pugna con el derecho a la libertad religiosa.

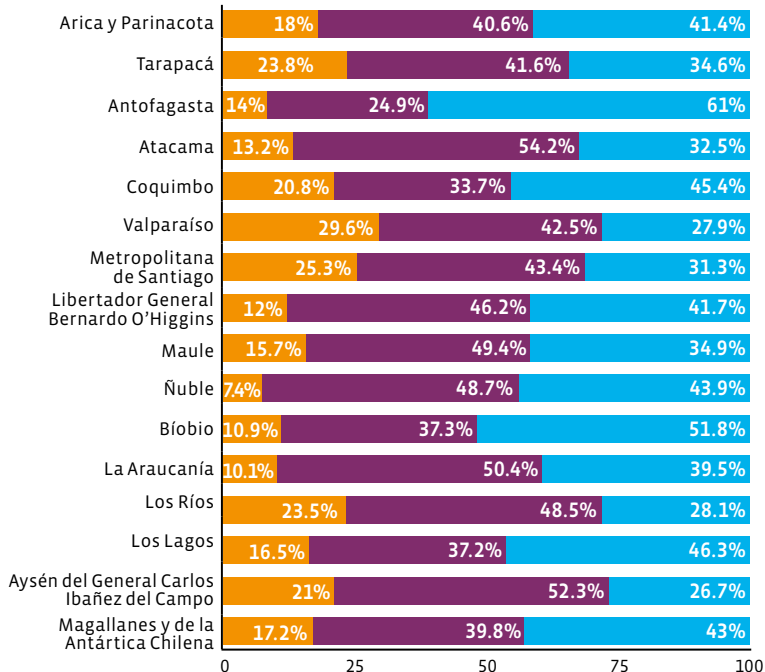
## **La libertad de religión, de creencias y culto**

En términos generales, el derecho de libertad religiosa está protegido en el país, no obstante, la expresión de esa libertad pueda ser percibida y vivida de forma diferenciada por algunos grupos, en especial por aquellos que requieren especial protección.

Como ya fue expuesto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Derechos Humanos (2020), la mayoría de las personas encuestadas se declaran creyentes, independiente si practican o no dicha creencia. Ñuble, Biobío y La Araucanía concentran la mayor cantidad de población creyente, en tanto que Antofagasta, Biobío y Los Lagos, vive la población que desarrolla activamente dicha creencia, mediante la participación individual y/o colectiva.

## Distribución de involucramiento religioso según región, Chile, 2020.

¿Usted actualmente es?



- No creyente
- Creyente no practicante
- Creyente practicante

**Fuente:** Elaboración propia ENDH (2020).

Por su parte, la Encuesta CASEN (2017) establece que el segundo tipo de organizaciones en que hay mayor participación de la población corresponde a las organizaciones religiosas o de iglesia. Además, se constata que esta participación es más alta mientras mayor es la situación de pobreza.

“son espacios de asociatividad, de comunidad, de dotar de sentido la vida (...) también, me parece que es interesante reconocer que las religiones desarrollan una labor social muy fuerte, especialmente hacia aquellos grupos más vulnerables, más oprimidos”  
Nicolás Viel, Capellán católico de La Moneda.

En términos generales, el derecho de libertad religiosa está protegido en el país, no obstante, la expresión de esa libertad pueda ser percibida y vivida de forma diferenciada por algunos grupos, en especial por aquellos que, según las normas internacionales, requieren especial protección.

### **Pueblos indígenas**

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 12.1 que estos pueblos tienen el derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias, como también mantener y proteger lugares y objetos de índole religiosa; y obtener repatriación de sus restos humanos. Además, la Declaración Americana de Derechos de los pueblos indígenas enuncia en el artículo

XVI el concepto de espiritualidad que relaciona la vida espiritual con su conexión a sus tierras tradicionales, consagrando sitios sagrados.

Por otra parte, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile, establece el deber estatal de reconocer y proteger la manifestación religiosa y espiritual de los pueblos indígenas y tribales.

A nivel nacional, el programa “Manejo y Protección del Patrimonio Indígena” de la CONADI, incorpora un área orientada a la protección de ‘sitios de significación cultural indígena’. Estos pueden estar ubicados dentro o fuera de la comunidad, y son relevantes para sus miembros por tener una vinculación con sus creencias, historia y costumbres, es decir, con sus manifestaciones culturales pasadas y/o vigentes, que producen un sentimiento de cohesión, pertenencia e identificación.

Sin embargo, el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural de CONADI refiere que ha desarrollado un proceso deficiente de catastro de los sitios de significación cultural, por falta de recursos y la gestión por licitación. En siete regiones del país (Arica y Parinacota, Antofagasta, Tarapacá, Biobío, La Araucanía, Los Lagos, y Los Ríos) se han catastrado sitios, sin embargo, tienen categorías diferentes, lo que ha impedido unificar las bases de datos para generar un catastro único.

Por otra parte, las restituciones territoriales contribuyen directamente al desarrollo de la vida espiritual, porque

muchas comunidades dejan de realizar sus ceremonias por falta de espacio físico. Este es el caso para muchas comunidades indígenas urbanas.

A un sitio de significación cultural, nosotros lo debemos identificar, lo debemos georreferenciar para saber dónde está, lo queremos... instalarle señalética, queremos hacer acciones de protección de su entorno, pero también queremos hacer una investigación histórica para que no solamente en las personas que viven alrededor de él puedan conocer, sino que cualquier persona tenga la posibilidad de saber qué significa un sitio de significación cultural. [...] Empezaríamos a valorar y empezaríamos a respetar, y tal vez tendríamos una mejor comunicación entre el que es indígena y no indígena (Pablo Painemilla, Encargado de la Unidad de Cultura de CONADI).

### **Personas privadas de libertad**

La Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022) sobre “Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad” (OC-29/22) dispone que los Estados deben garantizar el derecho a la libertad de conciencia y religión de estas personas lo que incluye: (i) profesar, manifestar, practicar, conservar y cambiar su religión, según sus creencias; (ii) participar en actividades religiosas y espirituales, y ejercer sus prácticas tradicionales, y (iii) recibir visitas de sus representantes religiosos o espirituales.

La base de datos sobre Caracterización de Personas Privadas de Libertad de Gendarmería de Chile señala que el 45,9% de esa población se declara católica; el 31,5%, evangélica; y, el 18,9% declara no tener ninguna religión.

Sin embargo, la mayoría de la población privada de libertad que se declara creyente no cuenta con acceso a un espacio de culto de acuerdo con sus creencias ni los espacios ecuménicos suficientes para albergar la diversidad de cultos existentes.

Lo que sí es posible identificar es que los espacios de culto evangélico son más numerosos en las dependencias de las unidades de la Asociación de Protección y Asistencia a los Condenados (APAC), aun cuando el 31% de la población penitenciaria se declara evangélica y 45,9% católica.

Respecto a las personas indígenas recluidas, solo el 5,2% de ellas tiene acceso a espacios de culto, siendo en La Araucanía donde hay mayor número de recintos con población indígena sin centros ecuménicos. Con todo, hay algunas unidades penales que cuentan con espacios de culto específicos. Respecto de la participación en actividades ceremoniales, en el centro penitenciario de Angol, Gendarmería ha autorizado, al menos durante 2022, la celebración del We Tripantu (Año Nuevo mapuche), permitiendo la ceremonia y rituales por parte de la comunidad mapuche.

## Niñez y adolescencia

De acuerdo con la Encuesta de Opinión de niños, niñas y adolescentes, de la Defensoría de la Niñez (2019), en Chile, los niveles de identificación de este grupo con alguna religión son altos, especialmente en la zona sur del país (48,1%), y en su mayoría se identifica con la religión católica (56,8%). Este alto porcentaje, sin embargo, difiere cuando se les pregunta sobre la importancia del derecho “a tener tu cultura, idioma y religión”, alcanzando resultados en torno al 4,1% en niñez indígena y 2.7% en niñez no indígena.

El artículo 14 de la Convención de Derechos del Niño consagra el derecho a la libertad religiosa, respecto a la educación religiosa de niños, niñas y adolescentes, afirmando que los Estados respetarán la libertad de conciencia, y que padres y/o representantes legales han de guiar al niño o niña conforme a la evolución de sus facultades.

Según la normativa chilena, cada establecimiento escolar debe ofrecer la asignatura de religión a sus estudiantes de forma electiva (Decreto N°. 924). Los programas son elaborados por cada autoridad religiosa y aprobados por el Ministerio de Educación.

Un estudio de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (2017) arrojó que 54,67% de los establecimientos públicos utilizan el programa oficial católico, 16,66% usan tanto el católico como

el evangélico, un 2,87% solo el evangélico, y un 0,29% programas propios, para abordar el tema desde una perspectiva no confesional. Se identificó, además, que alrededor de la mitad de los establecimientos no presenta alternativa para aquellas familias que no han optado por la asignatura de religión.

Por otra parte, la relación entre libertad religiosa y educación sobre derechos y salud sexual y reproductiva en establecimientos educacionales, sigue presentando tensiones.

La Ley N° 20.418 (2010) que fija normas sobre la información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad, señala en su artículo 1° que los establecimientos reconocidos por el Estado deberán incluir un programa de educación sexual para la Enseñanza Media, que trate sobre sexualidad responsable y anticoncepción, de acuerdo a su proyecto educativo.

Diversos estudios dejan en evidencia que es necesario uniformar los contenidos en materia de educación sexual integral con independencia de la agenda religiosa del establecimiento, especialmente en el caso de los colegios subvencionados, ponderando el derecho preferente de los padres de educar de acuerdo con sus convicciones; y el derecho de todo niño, niña y adolescente a la educación, así como su tratamiento como sujetos de derechos que tienen, a su vez, el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten.

## **Intolerancia religiosa, pandemia y crisis social**

Diversas personas entrevistadas señalan que, durante el último tiempo, se han producido casos de intolerancia religiosa. Particularmente, la Oficina Nacional de Asuntos Religiosos (ONAR), dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, ha identificado situaciones de discriminación contra mujeres musulmanas.

En el ámbito de la protección interamericana de los derechos humanos y respecto a la intolerancia religiosa y la discriminación, actualmente está en tramitación ante la CIDH el caso de Fabiola Palomino Flores, musulmana practicante, quien se vio forzada a quitarse su velo o hiyab para ser atendida en una sucursal del Banco Estado en 2010. La CIDH estimó que las alegaciones requieren un estudio de fondo dado que podrían caracterizar, entre otras vulneraciones, una violación al artículo 12 de la libertad de conciencia y religión reconocidas en la Convención Americana de Derechos Humanos.

## **Limitación en pandemia al ejercicio de la libertad religiosa**

En 2020, el derecho a la libertad religiosa cobró protagonismo ante la limitación del aforo y cierre de templos religiosos con el objeto de evitar la propagación del COVID19. Si bien, líderes eclesiásticos han señalado que las decisiones institucionales fueron adecuadas, hubo casos específicos en que las restricciones

establecidas no se ajustaron a los criterios de legalidad, proporcionalidad y estricta necesidad, contraponiendo el derecho a la salud y a la libertad religiosa. Cabe recordar que las convicciones religiosas o de creencias –y su manifestación– son parte del núcleo central de las vidas de quienes son creyentes, y determinantes en su salud psicológica.

La Fundación Paternitas dio cuenta de impedimentos durante la pandemia para asistir presencialmente a Centros de Detención de Justicia Juvenil en Concepción, con el fin de visitar a la población adolescente que estaba internada. Ante la negativa, estableció un método telemático, que no resguardaba la intimidad y el ejercicio de la libertad religiosa, dado que la conexión se hacía bajo acompañamiento del personal del centro. En esta materia, el INDH interpuso un *amicus curiae* ante la Corte de Apelaciones de Concepción, con el fin de ilustrar los alcances del derecho a la libertad de conciencia y religión en el derecho internacional de los derechos humanos.

### **La quema de templos religiosos en Chile**

Según datos recibidos por la ONAR, entre el 18 de octubre de 2019 y el 21 de octubre de 2020, se registraron un total de 68 ataques a espacios de ritos religiosos, pertenecientes a la Iglesia evangélica y a la Iglesia católica. La Conferencia Católica Episcopal de Chile reportó actos de saqueo, rotura de vidrios, quemas parciales, quiebres de vitrales y destrucción de mobiliario en diversas iglesias.

Dos iglesias fueron completamente destruidas, una de ellas, declarada monumento histórico. El director de ONAR, declaró a la prensa que estos hechos lesionan la libertad religiosa y encienden la alerta de las autoridades ante la magnitud de los ataques.

El estallido social es la manifestación de una irritación, de un malestar profundo respecto de cómo la sociedad chilena se ha ido construyendo y organizando, y yo creo que muchas de las personas que participaron en estos hechos de violencia son personas que descargaron una rabia frente a cualquier expresión institucional. Y, de ese modo, dentro de esa expresión institucional, están las iglesias (Nicolás Viel, capellán católico de La Moneda).

## **Consideraciones finales**

El derecho a la libertad religiosa tiene altos niveles de protección en Chile. Sin embargo, persisten algunas situaciones de intolerancia religiosa y necesidades específicas por parte de grupos de especial protección que deben ser atendidas.

Las limitaciones dictadas en la pandemia no estaban previamente establecidas por ley. Este hecho es una oportunidad para evaluar la posibilidad de dictar una normativa específica que permita responder ante situaciones similares.

Frente a los casos de ataques a centros de culto e iglesias, durante la crisis social, resulta necesario una evaluación y seguimiento, a fin de que el Estado mejore sus herramientas para el resguardo de estos espacios, y pueda cumplir su obligación de garantía respecto de este derecho, esto es, realizar acciones encaminadas a la cautela y protección de los lugares de culto cuando exista evidencia de amenazas a esos sitios.

Otro de los hallazgos de este capítulo es la falta de datos respecto del alcance de la ley antidiscriminación y su utilización ante casos de discriminación por motivos religiosos. Contar con esa información permitiría analizar la urgencia del reforzamiento normativo de esta ley, ya sea de la propia ley o mediante nuevas normativas, como una ley específica sobre incitación al odio, considerando que

algunos grupos religiosos, especialmente personas judías y musulmanes, advierten sobre casos de discriminación sufridos por miembros de sus comunidades.

Respecto de grupos de especial protección, la situación de los pueblos indígenas supone un tema de especial preocupación. La CONADI no tiene suficientes herramientas en términos legales, presupuestarios y humanos para atender a los requerimientos de catastro de sitios de significación cultural que tienen las comunidades indígenas. Un catastro nacional beneficiaría no solo a estas comunidades, sino que, también, a particulares para tener un conocimiento previo sobre estos sitios, a fin de evitar la judicialización vinculadas con controversias respecto de tierras y territorios indígenas.

Sobre las personas privadas de libertad, faltan instalaciones para ejercer el derecho a la libertad religiosa. Lo anterior es especialmente relevante respecto de pueblos indígenas, de niños, niñas y adolescentes en centros de reclusión.

En materia educativa, surge la necesidad de evaluar cuál es el contenido de las asignaturas de religión. Es imperante evaluar en qué medida se está protegiendo a quienes no se declaran o adscriben a la asignatura de religión. Puede ser positiva la inclusión de clases sobre las religiones y su diversidad, ponderando el derecho de niños, niñas y adolescentes a su autonomía progresiva, y permitiendo el intercambio cultural y religioso entre estudiantes.

## **Recomendaciones**

1. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Ministerio de Bienes Nacionales y el Consejo de Bienes Nacionales, la elaboración de un catastro nacional sobre sitios sagrados de significación cultural indígena.
2. Se recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos asegurar que en todo centro de privación de libertad, tanto juvenil como adulto, existan espacios de culto y con pertinencia cultural respecto de pueblos indígenas.
3. Se recomienda al Poder Judicial, respecto de la Ley N° 20.609, que, a través de la Dirección de Estudios de la Corte Suprema, publicite la base de datos de las acciones judiciales interpuestas en esta materia, desagregadas por motivo de interposición, entre ellos, la libertad religiosa.
4. Se recomienda al Poder Legislativo, a fin de fortalecer las medidas de no discriminación, discursos de odio e intolerancia religiosa, la dictación de una ley específica contra la incitación del odio.
5. Se recomienda al Poder Ejecutivo la adecuación y modificación del Decreto Supremo 924, del Ministerio de Educación, a la luz de la sentencia condenatoria

de la Corte IDH de Sandra Pavez Pavez vs. Chile, de la Ley de Cultos y el derecho a la libertad religiosa consagrado en los tratados internacionales ratificados por el país.

6. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, la revisión y, de ser necesario, la modificación de las mallas curriculares en educación básica y media respecto de clases de religión, para que su contenido esté conforme con los tratados ratificados por Chile, ponderando el derecho preferente de educar de los padres; los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y el derecho a la igualdad y no discriminación.
7. Se recomienda a la Oficina Nacional de Asuntos Religiosos, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, la elaboración de un diagnóstico nacional sobre el daño ocasionado a iglesias y templos durante la crisis social.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que, en situaciones similares a la de crisis social, establezca medidas de resguardo de orden y seguridad de los espacios de culto, coordinando a Carabineros de Chile para esa labor, a fin de evitar la repetición de daños y quemas de templos e iglesias ocurrida durante la crisis social.

9. Se recomienda al Poder Ejecutivo que, en casos de pandemia o situaciones similares, las autoridades competentes que dicten medidas que restrinjan la libertad de religión, se rijan por lo establecido en la CPR y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, a fin de evitar la discrecionalidad y discriminación.
10. Se recomienda a los poderes colegisladores la revisión y modificación de la normativa y protocolo que autoriza la objeción de conciencia para instituciones de salud privadas en los casos de despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, atendido que contraviene los estándares internacionales de derechos humanos en la materia y que han sido ratificados por el Estado de Chile.
11. Se recomienda a los poderes colegisladores del Estado impulsar un proyecto de ley sobre limitaciones de derechos durante casos de pandemia o en situaciones similares, como en el caso del derecho a la libertad religiosa, que se sujeten a lo establecido por los tratados ratificados por Chile, esto es, que las restricciones deben estar previamente definidas por ley, ser objetivas, perseguir un fin legítimo y ser proporcionales.
12. Se recomienda a los poderes colegisladores ratificar la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia.



Foto: Adulto mayor, sentado de espalda, solo en un jardín de un ELEAM.

# **CAPÍTULO 5.**

## **Derechos humanos de las personas mayores**

---



## **Antecedentes**

**Naciones Unidas ha señalado que la población mundial está envejeciendo y precisa que la mayoría de los países del mundo está experimentando un aumento en el número y la proporción de personas mayores. Así, en 2050, una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 65 años (16%), superior a la proporción de una de cada 11 en 2019 (9%).**

Latinoamérica y Chile no están ajenos a este fenómeno. Chile es el país de la región que ha aumentado más rápidamente la expectativa de vida al nacer llegando a los 79,5 años.

Este rápido envejecimiento poblacional se da en un contexto de desigualdades socioeconómicas, de género y urbano-rural, por los accesos diferenciados a servicios importantes en esta etapa de la vida, los montos de las pensiones y las oportunidades de mantenerse socialmente activos/as.

Resulta fundamental que las personas mayores experimenten un nivel adecuado de calidad de vida, donde se les brinden oportunidades, se fomente una integración real a la sociedad y se les ofrezca una provisión de bienes y servicios, en especial en los ámbitos de la salud, cuidados y entornos favorables.

Así también, los adultos mayores deben ser tratados como sujetos de derecho y no como simples beneficiarios de políticas públicas o sujetos de asistencia.

## **Estándares internacionales**

Los organismos internacionales señalan que existen lagunas de protección respecto de las personas de mayor edad, así como dispersión e insuficiencia normativa. En atención a esto, se impone el desafío de establecer mecanismos eficaces y específicos que garanticen el bienestar, la salud, seguridad social, así como todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas mayores, pero que además sean de carácter vinculante para los Estados.

Frente a ello, la Organización de los Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIDHPM), cuyo objetivo es “promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad” (Artículo 1).

Además de reafirmar la dignidad, el protagonismo, la autorrealización y la seguridad física, económica

y social (Artículo 3), esta Convención reconoce la independencia y la autonomía como derechos en sí mismos: “Los Estados Parte en la presente Convención reconocen el derecho de la persona mayor a tomar decisiones, a la definición de su plan de vida, a desarrollar una vida autónoma e independiente, conforme a sus tradiciones y creencias, en igualdad de condiciones y a disponer de mecanismos para poder ejercer sus derechos” (Artículo 7).

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores representa un hito en la consagración explícita y específica de la condición de sujetos de derecho de los adultos mayores. A su vez, impone desafíos respecto a establecer condiciones de vida digna para los y las adultos mayores, pero por sobre todo, considerarlos parte del desarrollo y el bienestar de toda sociedad.

Finalmente, cabe destacar algunas de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establecen vulneraciones de los Estados, en relación con los derechos de las personas mayores, como el caso de Poblete Vilches y otros Vs. Chile, y el caso de los profesores de Chañaral y otras municipalidades Vs. Chile.

## **Discriminación y violencia hacia personas mayores**

La discriminación que se basa en la edad ha sido denominada edadismo. Este concepto refiere a los estereotipos, prejuicios y discriminación hacia las personas en función de su edad. Puede ser institucional, interpersonal o autoinfligido (OMS, 2021).

La imagen negativa de esta etapa de la vida se asocia al menoscabo de las capacidades de las personas mayores y genera que sean consideradas enfermas, carentes de autonomía, asexuadas, con dificultades para aprender e improductivas. En consecuencia, a las personas mayores se les infantiliza y se les da menor valorización, se las excluye de la participación social y comunitaria, se restringen sus oportunidades laborales y de acceso a crédito, así como de vivir su sexualidad y su identidad de género plenamente.

Para resguardar y proteger el derecho a la no discriminación, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores:

- 1.** Prohíbe utilizar la edad como un criterio para establecer diferencias; y
- 2.** Establece el deber del Estado de realizar acciones afirmativas sobre envejecimiento y vejez, especialmente respecto de aquellas personas que se encuentran en

situaciones de vulnerabilidad y de aquellas afectadas por discriminación múltiple, como es el caso de las mujeres, personas con discapacidad u con orientaciones sexuales e identidad de género diversas.

Una dimensión particularmente invisibilizada y discriminada con relación a las personas mayores es su sexualidad. Esta es negada tanto por las familias, como en los hogares de residencia o cuidado, existiendo poca investigación en el tema.

Las consecuencias de la discriminación son graves y de gran alcance para la salud, el bienestar y los derechos humanos de las personas mayores. Entre las consecuencias más destacables está la reducción de su calidad de vida; el incremento de su aislamiento social y su soledad; la restricción de su capacidad de expresar su sexualidad; y el aumento del riesgo de violencia y abuso contra ellas.

Los factores que se asocian al maltrato y la violencia son las relaciones familiares conflictivas, la dependencia financiera, la falta de conocimientos y formación para el cuidado, el rebrote de antiguos conflictos familiares y las alteraciones conductuales de las personas mayores.

A nivel institucional, una de las formas más visibles de maltrato ocurre en las residencias de cuidados de largo plazo. Este maltrato se debe a una capacitación insuficiente o inapropiada del personal, su sobrecarga de trabajo o el no considerar a las personas mayores como sujetos de derecho.

Según la OMS (2022), una de cada seis personas mayores de 60 años sufrió algún tipo de maltrato en los entornos comunitarios; en tanto que, en residencias y centros de atención crónica, dos de cada tres trabajadores refieren haber infligido algún tipo de maltrato en el último año.

El maltrato físico de personas mayores puede tener consecuencias graves, principalmente debido a su fragilidad ósea, que pueden derivar en la muerte. Las consecuencias psicológicas pueden ser, entre otras, la disminución de su autoestima, sentimientos de inseguridad, miedo o angustia constante. Desde una perspectiva social, la consecuencia más grave del maltrato es el aislamiento de la persona mayor.

En los últimos años, Chile ha avanzado en la prevención y abordaje del maltrato hacia los mayores, con la Ley N° 20.427 de 2010, que incluyó el maltrato al adulto mayor; en la Ley N°20.066 de Violencia Intrafamiliar que dotó de facultades especiales a los Tribunales de Familia, al incorporar el concepto de abandono como “el desamparo que afecta a un adulto mayor que requiere cuidados” y ampliar la protección de los adultos mayores víctimas de abuso patrimonial, situaciones que se considerarán delitos de hurto, defraudaciones y daño.

Por otra parte, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) ha implementado el Programa Buen Trato al Adulto Mayor, el cual desarrolla acciones para prevenir su maltrato, mediante instancias de capacitación, sensibilización y articulación, desde una mirada

intersectorial, integral y psico-socio-jurídica y cuenta con el Defensor Mayor en cada Coordinación Regional de SENAMA, que atiende y otorga asesoría legal especializada frente a situaciones de abuso, maltrato, violencia o vulneraciones de sus derechos.

Sin embargo, nuestro país no cuenta con estudios que permitan medir la incidencia de los casos de violencia que afectan a la población mayor de 60 años: no se incluyen en Encuesta Nacional sobre Violencia hacia la mujer, donde la consulta solo incluye a personas de 65 años o menos; y el Instituto Nacional de Estadísticas no tiene desglose por edad en sus registros de violencia de género.

Aun así, las investigaciones realizadas por Senama (2014) señalan que aproximadamente un 30% de los adultos mayores han sido víctimas de maltrato, en cualquiera de sus tipos.

## **La institucionalidad en relación a personas mayores**

El Estado de Chile aborda la temática de las personas mayores fundamentalmente a través de tres ministerios:

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia, donde la responsabilidad directa recae en el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) que opera los programas sociales y los de cuidado;

- Ministerio de Salud, que administra el Plan Nacional de Salud Integral para Personas Mayores y su Plan de Acción 2020 – 2030; que incluye la Política Integral de Envejecimiento Positivo, que representa un trabajo intersectorial y que proporciona el marco global del trabajo, y
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de Instituto de Previsión Social (IPS), cuyo sistema de pensiones solidarias generado en el 2008, ha sido reemplazado por la Pensión Universal Garantizada. Así también, el IPS es el responsable de otorgar el bono por hijo nacido vivo, que se entrega junto a la pensión.

A su vez, las municipalidades desarrollan el Programa del Adulto Mayor dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), y cuya finalidad es promover en los adultos mayores instancias de participación, integración, inclusión, formación y capacitación en procesos de envejecimiento activo para favorecer la asociatividad, la autovalencia y el ejercicio de derechos.

A nivel normativo, el Estudio sobre brechas legales en Chile en la implementación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2017), concluye que existe un vacío en la legislación chilena, quedando pendiente el deber del Estado de realizar acciones afirmativas sobre envejecimiento y vejez en sus políticas públicas respecto de personas mayores que son víctimas de discriminación múltiple.

Solo en lo que respecta al derecho a la vida digna hasta el final de los días, nuestro país tiene una normativa acorde con la Convención, incluyendo el contenido de recomendaciones y otras indicaciones no vinculantes. Sin embargo, en los cuidados de largo plazo, el derecho al sistema integral de cuidados y las medidas de apoyo a familias y cuidadores, no cuentan con protección jurídica. Lo mismo ocurre con la capacidad jurídica de las personas mayores, que es parte de aquellos derechos que están más desprotegidos en la legislación nacional. Los indicadores del nivel de protección del derecho a seguridad social son muy bajos.

En este sentido, si bien nuestro país ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, hay todavía un gran desafío de adecuación de la legislación nacional a sus planteamientos.

## **Derechos económicos, sociales y culturales de personas mayores en Chile**

### **Derecho a la salud**

El envejecimiento poblacional representa variados desafíos para los países, principalmente porque, al momento de afrontar esta realidad, se debe considerar un enfoque multidimensional e intersectorial que permita responder a las distintas necesidades de salud y a todas

aquellas dimensiones que repercuten en la salud de la población: económicas, sociales, culturales y políticas.

Es por ello que la OMS promueve el concepto de envejecimiento activo como “el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen”. En este marco se proponen cuatro políticas fundamentales para la respuesta de los sistemas de salud:

- prevenir y reducir la carga del exceso de discapacidades, enfermedades crónicas y mortalidad prematura;
- reducir los factores de riesgo relacionados con las causas de enfermedades importantes y aumentar los factores que protegen la salud durante el curso de la vida;
- desarrollar una continuidad de servicios sociales y de salud que sean asequibles, accesibles, de gran calidad y respetuosos con la edad, y que tengan en cuenta las necesidades y los derechos de las mujeres y los hombres a medida que envejecen, y
- proporcionar formación y educación a los cuidadores.

Al realizar un análisis general de la salud de las personas mayores, es importante destacar que los cambios que ocurren durante el envejecimiento no son lineales ni uniformes y varían considerablemente entre individuos de la misma edad cronológica. A su vez, están fuertemente influenciados por el entorno y comportamiento de las personas.

Según estimaciones del Minsal, 14%, de las personas mayores tiene algún grado de dificultad para desarrollar actividades básicas de la vida diaria, y el 7,1% de las personas de 60 años y más presenta deterioro cognitivo, el que aumenta al 13% en las personas entre 75-79 años y al 36,2% en los mayores de 85 años (SENAMA, 2009).

Existen grandes disparidades en salud según el estrato socioeconómico. Mientras la situación de dependencia de las personas mayores es de 28,7% en el NSE alto, en el NSE bajo llega a 60,1% en Chile (Dr. Carlos Rodríguez, académico de la Escuela de Medicina de la Universidad Católica de Chile).

Desde el punto de vista de acceso a salud, un 86% de las personas mayores está adscrita al sistema de salud público (Fondo Nacional de Salud, FONASA) como sistema previsual, lo cual es superior al 78% de afiliación a FONASA en la población general.

En las últimas décadas, se ha avanzado en la implementación de programas de salud para las personas mayores. En la actualidad, el MINSAL cuenta con la Oficina Nacional de Salud Integral de las Personas Mayores, la cual tiene como uno de sus objetivos primordiales que las personas mayores permanezcan independientes por el mayor tiempo posible y que sus problemas de salud sean resueltos en forma oportuna con calidad en la atención.

Entre los principales programas existentes están: Examen de Medicina Preventiva del Adulto Mayor (EMPAM),

el programa Más Adultos Mayores Autovalentes y el Programa de Alimentación Complementaria.

## Derecho al cuidado

El cuidado es una función social, un bien público y un derecho básico sin el cual no es posible concebir la existencia y la reproducción de la sociedad. Sin embargo, hasta hoy las familias han asumido la responsabilidad por la asistencia económica y el cuidado de las personas mayores, mientras que el Estado y las organizaciones de la sociedad civil han jugado un rol secundario.

De hecho, el 92% de los cuidadores son familiares y, dentro de este grupo, el 89% son mujeres que trabajan más de 12 horas diarias; 2 de 3 no han tomado vacaciones hace más de 5 años y se sienten sobrecargadas. Esta situación aumentó con la pandemia, elevando en un 593% el caso de las mujeres que no buscaron trabajo remunerado por razones temporales de cuidados y quehaceres domésticos.

El país no cuenta con un sistema estatal de cuidado de largo plazo y los programas de los Ministerios de Salud y Desarrollo Social tienen una acotada cobertura y están focalizados en el 60% más vulnerable de acuerdo al Registro Social de Hogares o en personas pertenecientes a los quintiles I, II y III.

El 3,6% de las personas de 60 años y más con dependencia funcional no cuenta con asistencia personal, 46,4% señala que

otro integrante del hogar le presta ayuda para sus actividades básicas (Subsecretaría de Evaluación Social, 2020).

El presidente Gabriel Boric anunció que durante su gobierno se implementara un Sistema Nacional de Cuidados, cuyos ejes serán: a) Registro de personas cuidadoras; b) Fortalecimiento de los programas de cuidados domiciliarios; c) Fomento de la capacitación y empleo formal para quienes ejercen estas labores y d) Universalidad.

## **Derecho a la seguridad social**

“Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social” (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Artículo 17).

Desde la década de los años 80, Chile cuenta con un sistema de pensiones que incorpora un régimen de capitalización individual obligatorio, el que fue complementado en el 2008 con un sistema de pensiones solidarias y que fue reformulado en agosto de 2022 con la Pensión Garantizada Universal (PGU). Esta corresponde a

\$193.917 y excluye a las personas mayores de 65 años que integren el 10% más rico de la población.

Un estudio del Centro de Investigaciones en Personas Mayores de la Universidad del Desarrollo (CIPEM, 2019), identificó que:

- 1 de cada 3 adultos mayores declara que sus ingresos no le permiten satisfacer sus necesidades básicas
- 19% de los hogares compuestos sólo por personas mayores tiene una preocupación permanente por no tener suficientes alimentos.
- 39% de los hogares constituidos sólo por adultos mayores declaran tener algún tipo de deuda.
- Los hogares de personas mayores declaran un gasto per cápita en salud de \$62 mil mensuales. En hogares integrados solo por individuos menores de 60 años este gasto es de \$30 mil.

Según datos de la Fundación Sol, 50% de las personas recibe una pensión autofinanciada menor a \$154.655 que, con el aporte previsional solidario, alcanza a los \$215.120. De esta forma, la mitad de las personas que reciben una pensión autofinanciada reciben montos menores a un sueldo mínimo y se encontrarían bajo la línea de la pobreza para hogares unipersonales, si no recibieran el Aporte Previsional Solidario.

De acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2020) un 4,6% de las personas mayores se encuentra bajo la línea de la pobreza por ingresos y el 22,1% en condiciones de pobreza multidimensional. Para la población general del país, el nivel de pobreza llega al 10,8%.

Asimismo, la Encuesta Nacional de Empleo 2019 realizada por el Instituto Nacional de Estadística, informa que 570.305 personas mayores siguen trabajando. De ese total, 249.290 tienen 70 años y más (Godoy, 2020). Según la Tercera Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez (2013) el 64,5% de las personas mayores que continuaban trabajando lo hace por necesidades económicas.

Según las estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social (2017), las personas mayores pertenecientes a pueblos originarios presentan mayores índices de pobreza multidimensional (36,9%) respecto del resto de la población (20,7%).

## **Autonomía e independencia de las personas mayores**

---

Las personas mayores tienen derecho a vivir de manera independiente, libre y tomar decisiones en todas las cuestiones que les afecten, como sus bienes e ingresos, el lugar de residencia, sus tratamientos médicos o cuidados. La autonomía también supone el

reconocimiento de las personas mayores como sujetos con personalidad jurídica ante la ley.

La negación o la restricción de la capacidad jurídica perjudica directamente la autonomía de las personas mayores, pues ya no serán capaces de ejercer su derecho a adoptar decisiones sobre asuntos civiles, comerciales, administrativos, judiciales o de salud, entre otros.

Una dimensión de la autonomía de las personas en general, y de los adultos mayores en particular, es el consentimiento informado, aplicado centralmente en el área de la salud, pero también en la decisión de ingreso a un establecimiento de larga estadía para personas mayores.

Si bien el consentimiento informado es una obligación garantizada por la ley de derechos y deberes de los pacientes (ley N°20.584 de 2012), el proceso no siempre garantiza que la persona mayor haya comprendido cabalmente lo que implica la atención de salud que requiere de su consentimiento y firma.

Por otra parte, los tribunales de Familia pueden decretar la internación de una persona mayor en un ELEM sin considerar la voluntad de la persona mayor, en casos de violencia intrafamiliar. Además, no existe regulación que prohíba la internación no voluntaria en los establecimientos privados.

De acuerdo a los resultados de la Quinta Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez (PUC, 2019), un 67,5% de

las personas encuestadas indicó que su mayor temor y preocupación era la dependencia/pérdida de la autonomía.

Por ello preocupan las medidas de tutela del Código Civil, que considera a la persona con deterioro o daño cognitivo como una situación excepcional que, al ser declarada como tal, pierde todos sus derechos, incluyendo la capacidad de disponer de sus bienes. Dicha calificación absoluta atenta contra la autonomía de los adultos mayores afectados por estados graduales de deterioro cognitivo.

Al respecto, el INDH ha señalado que son problemáticos los modelos clásicos de incapacidad, debido a que despojan a la persona de la capacidad jurídica y se nombra a un sustituto que decidirá por ella, contraviniendo las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado en materia de derechos humanos de las personas mayores y de las personas con discapacidad.

En abril de 2021, la Excm. Corte Suprema de Chile elaboró el Protocolo de Acceso a la Justicia de Personas Mayores, señalando “la importancia de la valoración que debe efectuar el tribunal sobre la competencia de la persona mayor para tomar decisiones autónomas de aspectos de su propia vida. Con especial énfasis en las consecuencias de la declaración de interdicción y considerando los principios imperantes en la Convención Interamericana respecto a los principios de dignidad, independencia, protagonismo y autonomía”.

## Consideraciones finales

Chile presenta un acelerado proceso de transición demográfica, caracterizado por el envejecimiento de la población, que llevará en los próximos 25 años a que se duplique el porcentaje de personas mayores. Esta realidad impone grandes desafíos para la sociedad en general y para el accionar del Estado en particular.

La institucionalidad pública, abocada al trabajo con las personas mayores, ha realizado avances importantes en asumir una perspectiva de derechos humanos. Un número significativo de leyes y de acciones de política pública abogan por los derechos de las personas mayores. Destacan, en este sentido, la consideración de estos como sujetos de derechos y no como beneficiarios de políticas públicas y que las voces de las organizaciones de personas mayores sean consideradas en la elaboración de políticas, programas y acciones que los afectarán de manera directa.

Sin embargo, la mayoría de los programas que impulsa tanto SENAMA como el Ministerio de Salud, tienen una escasa cobertura y muchos de ellos solo están disponibles en las capitales regionales de nuestro país, dificultando el acceso de las personas mayores que viven en zonas rurales. Además, se carece de un programa de salud mental especializado en las personas mayores, capaz de abordar las situaciones que se enfrentan en este periodo de la vida: limitaciones de su capacidad de

autonomía e independencia, aislamiento y soledad, dolor crónico y discriminación en razón de su edad, entre otras situaciones.

Otra deuda es contar con un sistema nacional de cuidados, que asegure acceso a quienes lo requieran y que garantice derechos de las personas que cuidan. La familia tiene un rol muy importante pero no puede soportar por sí sola los costos del cuidado, debiendo el Estado cumplir el rol que le corresponde en esta materia. Además, la labor de las familias tradicionalmente recae en esposas, hijas y nueras, se ha caracterizado por la falta de apoyo económico, social y asistencial.

En materia de seguridad social, preocupa que la mitad de las personas que reciben una pensión autofinanciada (por cotizaciones en las AFP) se encontrarían bajo la línea de la pobreza para hogares unipersonales, si no recibiera el aporte previsional solidario (APS). Esta situación es especialmente grave para las mujeres, que han visto disminuida su capacidad de cotizar por desarrollar tareas no remuneradas al interior de sus hogares o por trabajar de forma informal.

Finalmente, es indispensable situar la protección de los derechos de las personas mayores en el centro de las respuestas de políticas públicas, incorporando la perspectiva de derechos humanos que emana de instrumentos y acuerdos internacionales y regionales.

El reconocimiento de quienes forman parte de este grupo, como sujetos de derechos, es parte de una lucha más amplia por avanzar hacia sociedades incluyentes y democráticas, en cuyo seno la edad como factor de discriminación y violencia deje de ser parte de la vida cotidiana de mujeres y hombres mayores.

## **Recomendaciones**

- 1.** El INDH recomienda al Poder Ejecutivo, particularmente al Ministerio de Desarrollo Social y Familia y al Poder Legislativo, adoptar las medidas administrativas y legislativas que sean necesarias para establecer un Sistema Nacional de Cuidados, con perspectiva de derechos humanos y de género.
- 2.** El INDH recomienda al Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la generación de estadísticas desagregadas que permitan conocer la situación específica de las personas mayores pertenecientes a los pueblos originarios y la realidad de las personas LGBTIQ+, a fin de poder desarrollar políticas públicas con pertinencia cultural e identitaria.
- 3.** El INDH recomienda al Ministerio de Salud el desarrollo de un programa específico de salud mental para personas mayores.
- 4.** El INDH recomienda al SENAMA el desarrollo de campañas públicas, a través de los diferentes medios de comunicación, para avanzar en la erradicación de los estereotipos, prejuicios, la discriminación y la violencia hacia las personas mayores.
- 5.** El INDH recomienda al SENAMA y al Ministerio de Salud continuar fortaleciendo la capacitación con

enfoque en derechos humanos al personal que trabaja en ELEAM, con especial énfasis sobre el derecho de las personas mayores a disfrutar de su sexualidad, sin limitaciones emanadas de mitos, prejuicios y estereotipos.

6. El INDH, recomienda al SENAMA y al Ministerio de Salud realizar los mayores esfuerzos para aumentar la cobertura de sus programas para personas mayores, considerando en su planificación presupuestaria un aumento progresivo de los fondos destinados a estos programas.
7. El INDH recomienda al Ministerio de Salud incorporar en el Plan Nacional de Salud Integral para las Personas Mayores la dimensión de atención de la salud sexual de estas personas.
8. El INDH recomienda al Ministerio de Salud generar los mecanismos que permitan dar cumplimiento integral y oportuno a las garantías GES, con especial enfoque en disminuir las listas de espera para garantizar el derecho a la salud y la integridad física y psíquica de las personas mayores.
9. El INDH recomienda al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, al SENAMA y al Ministerio de la Mujer y la equidad de Género, incorporar a las personas mayores dentro de la elaboración de planes, políticas y programas sobre derechos sexuales y reproductivos; y capacitar a los respectivos profesionales en el tema.

- 10.** El INDH recomienda al Ministerio de la Vivienda, en coordinación con SENAMA, garantizar el derecho a la vivienda adecuada para las personas mayores.
- 11.** El INDH recomienda al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, adoptar las medidas administrativas y legislativas que sean necesarias a fin impulsar la urgencia al proceso de tramitación de una reforma al Sistema de Pensiones y poner énfasis en que en ésta se enmarque en una perspectiva de derechos humanos.
- 12.** El INDH recomienda al Ministerio de Transporte garantizar que la locomoción colectiva, tanto urbana como rural, cuente con una accesibilidad física que dé cuenta de los requerimientos y necesidades de las personas mayores.
- 13.** El INDH recomienda al Ministerio de Vivienda y Urbanismo impulsar planes para el desarrollo de ciudades amigables con las personas mayores, es decir, adaptar los servicios y estructuras físicas para ser más inclusivos y que se ajusten activamente a las necesidades de esta población.



Foto: Niñas de educación básica con mascarilla y algunos puestos vacíos por ausentismo escolar. Presentación del plan de trabajo para la promoción de la asistencia y permanencia escolar en liceo Bicentenario de Talagante. 10 de mayo de 2022. Fuente: Ministerio de Educación.

# CAPÍTULO 6.

## Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el entorno escolar post pandemia

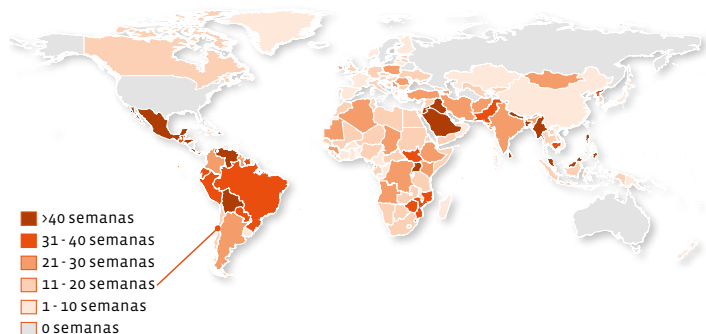
---



## Antecedentes

La pandemia hizo reaccionar a los Estados con medidas sanitarias que implicaron el cierre de los establecimientos educacionales, que en el caso de Chile se concretó en un primer periodo de cierre total de las escuelas de marzo a septiembre de 2020, y un lento proceso de apertura progresiva hasta marzo de 2022. Esta situación ha tenido impactos en el ejercicio del derecho a educación, pero también en temas de convivencia escolar y salud mental de niños, niñas y adolescentes, que se han manifestado en un alto ausentismo escolar en el retorno a la presencialidad y un alza en la violencia escolar.

**Duración de los cierres completos de las escuelas, al 28 de febrero de 2022**



**Fuente:** Monitoreo global de cierre de escuelas de UNESCO

Frente a ello, el INDH ha decidido analizar la situación post pandemia de niños, niñas y adolescentes en contextos escolares, bajo la perspectiva de derechos humanos. Se ha puesto especial atención a las medidas tomadas y desafíos vinculados al resguardo físico y psíquico de las comunidades escolares.

## **Estándares para garantizar el derecho a educación post pandemia**

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha precisado dos aspectos fundamentales a monitorear en materias de garantía de derechos en el espacio escolar:

- 1.** el acceso igualitario a la educación y la capacidad del sistema para incluir a todas las personas considerando su diversidad.
- 2.** la prevención y protección contra la violencia, particularmente de los grupos de especial protección, como, por ejemplo, niñas y diversidades sexuales, personas con discapacidad y pueblos originarios.

Para ello se deben tomar acciones que fomenten la asistencia regular a las escuelas y reducir la tasa de deserción (Convención de los Derechos del Niño, art 28.1 literal e). Además, se deben equiparar las condiciones materiales e inmateriales para eliminar las barreras

que impiden ejercer el derecho a la educación, lo que incluye el acceso a equipamiento y recursos digitales, como lo señala la Observación General N°25 sobre entornos digitales del Comité de Derechos del Niño (2021), el informe de la Relatora Especial del Derecho a Educación sobre las repercusiones de la digitalización de la educación en el derecho a la educación (2022) y las orientaciones conjuntas de UNESCO y UNICEF (2022) sobre Políticas digitales en educación en América Latina.

En la misma línea, estos organismos han llamado a los Estados a que adopten planes de contingencia para abordar las brechas educativas que podrían haberse generado producto de los contextos desiguales de educación a distancia.

Los estándares internacionales de derechos humanos contra la violencia abogan porque los sistemas educativos incorporen formas pacíficas de resolución de conflictos y fomenten el respeto y la tolerancia, para reducir la violencia al interior de los establecimientos y en las interacciones digitales, propiciando el aprendizaje de formas positivas de relacionamiento.

Los organismos internacionales han manifestado preocupación por los riesgos del mundo digital que expone a contenidos violentos y sexuales, así como a la explotación y maltrato infantil; y la incitación del suicidio o de actividades que pongan en peligro la vida, como la ejecución de crímenes o faltas delictuales.

Además, el Comité de Derechos del Niño le indicó a Chile reducir la violencia en las escuelas y proveer talleres informativos para niños, niñas y adolescentes sobre resolución pacífica de conflictos. En la misma línea, el Comité de Expertas de seguimiento de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, indica la necesidad de tomar medidas para que niñas y jóvenes puedan estudiar y desarrollarse en espacios seguros, libres de ciberacoso y violencia sexual.

La legislación chilena ha avanzado al establecer que la educación en todos los establecimientos educacionales debe orientarse hacia el respeto de la diversidad y la no violencia, lo que ha sido reforzado con la Ley N° 21.430, sobre Garantías y Protección integral de los derechos de la Niñez y Adolescencia de 2022.

## **La vuelta a la educación presencial**

En Chile se registraron 25 semanas sin educación presencial. La apertura inició en octubre de 2020 bajo el plan “Abrir las Escuelas Paso a Paso”, logrando que solo un 9% de los establecimientos abrieran de forma normal. A inicios del año 2021, un 37% abrieron, en medio de un clima de antagonismo entre autoridades ministeriales y el Colegio de profesores respecto al retorno, que desplazó la discusión pública del foco en el derecho a educación de

niños, niñas y jóvenes a la evaluación de las voluntades existentes para la ejecución de clases presenciales.

Yo lamento que, a nivel mediático, se terminó poniendo una pugna entre los que estaban por volver y los que no estaban por volver. Se llevó a otro nivel la conversación y eso muchas veces lo empezamos a evidenciar dentro de nuestros profesores que solo quieren el bien de los niños. (...) creo que no estuvimos a la altura de poner un relato común y decir: “¿sabes qué? Somos los adultos, tenemos que pensar esto con los niños” y creo parte de esas consecuencias también las hemos visto estos años (Alejandra Arratia, Directora Ejecutiva Educación 2020).

A inicios del 2022 se retoma la presencialidad en todo el sistema escolar, aunque 126 establecimientos dejaron de funcionar, y un 27% indicó requerir mejoras urgentes para permitir la presencialidad. Junto a los problemas de infraestructura, hubo otros efectos que no fueron diagnosticados a tiempo, respecto de la movilidad interna de la población a sectores menos densamente poblados que produjo la pandemia: el traspaso de estudiantes desde establecimientos particulares a los del sistema público, por la crisis económica; y el aumento de población migrante. El sistema de admisión escolar no logró dar una respuesta que permitiera un acceso a matrícula en establecimientos para toda la población de acuerdo a su territorio, generándose un problema de disponibilidad que afectó a niños, niñas y adolescentes a lo largo del país, generando un mayor rezago en sus

aprendizajes y un complejo escenario para su reingreso al sistema educativo.

### **Condiciones y recursos para la docencia y aprendizaje en modalidad híbrida**

En los dos años de pandemia la señal televisiva de educación NTV se mantuvo y se generó AprendoFM, que emitió contenido para séptimo básico a cuarto medio a través de 136 radios regionales para llegar a zonas remotas o con problemas de conectividad. Además, se distribuyó una gran cantidad de material a través de sitios como Aprendo en Línea y por el programa Escuelas Arribas. Junto a ello, se dio continuidad al sitio web Desarrollo Docente en Línea del Centro de Perfeccionamiento, experimentación e investigaciones pedagógicas (CPEIP), con cursos online sobre alfabetización digital y recursos para el diseño de educación a distancia. En estos dos años de pandemia se inscribieron más de 22.700 docentes.

Por otra parte, las becas TIC de los programas “Me Conecto Para Aprender” (MCPA) y “Yo Elijo MI PC” (YEMPC) disminuyeron su presupuesto desde 2021, cuando se asignaron \$35.799.291.000 (7,1% menos que el año anterior), y en 2022, \$32.969.994.000 (7,9% menos), debido a una deuda de arrastre generada tras el proceso de modernización del programa. Así, en el 2021 se entregaron 150 mil equipos y en 2022, se espera entregar 117 mil, cerca de 30 mil menos que años anteriores.

A ello se suma que, en el segundo semestre de 2021, los directivos de los establecimientos escolares señalaron que un 25% de los y las estudiantes no cuenta con conectividad suficiente, siendo aquellos de establecimientos públicos quienes, con un 33%, presentan mayores problemas de conexión (Encuesta de Monitoreo de Escuelas en Pandemia, 2021b).

Pese a todo el esfuerzo del Estado y del profesorado por generar más y mejores herramientas para dar continuidad al aprendizaje a distancia o de manera híbrida, se generaron desigualdades por las diferentes competencias digitales con que cuentan los y las estudiantes y sus familias o redes de apoyo.

Hasta la fecha se carece de evaluaciones de impacto sobre el aporte de los materiales y recursos educacionales dispuestos para la formación a distancia, cuya estandarización no logró responder a los contextos específicos de todas las escuelas, como señaló la jefa de la División de Educación General del Ministerio de Educación. Además, se carece de estimaciones de la efectividad de las medidas educativas o que dimensionen las brechas de aprendizaje que se produjeron en este periodo, ya que se suspendió la aplicación de las pruebas estandarizadas de carácter censal, en particular el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

## **Trayectorias educativas y deserción a 2 años de la pandemia**

En la última década las tasas de deserción escolar venían en descenso, pero al año 2021, esta cifra volvió a aumentar, llegando a 39.498 niños, niñas y adolescentes en edad escolar que no se matricularon en ningún establecimiento.

Junto estas cifras, se ha estado evidenciando un aumento en la inasistencia grave, factor vinculado a la deserción escolar, que se duplicó entre 2019 y 2022. Este aumento se estaría explicando por la pérdida de la rutina escolar, el cumplimiento de otros roles dentro de la familia, el aumento de los problemas de salud mental que generó el encierro, y su consecuencia en la desmotivación y pérdida de sentido o valoración de la educación formal.

Tenemos niños que desde el 2019 a la fecha no han asistido a clases o llevan tres años sin asistir a clases y son muchos y no han desertado, porque siguen, se pasan de curso, etc. Entonces, podríamos estimar que puede ser un 20%, un 15-20% de la población escolar que no ha asistido a clases en tres años, eso es grave; entendiendo que el 2019 tuvimos problemas distintos, pero con paros muy largos de colegios públicos, 3-4 meses de paros y después vino el 2020 la pandemia, 2021 la pandemia y un 68% de asistencia de este primer semestre nos habla de que tenemos muchos niños que no han ido al colegio. Eso es muy

grave, entonces nos falta algo ahí (Pedro Larraín, Director Ejecutivo Belén Educa).

### Estudiantes con inasistencia grave 2019-2022

Nivel	2019		
	Inasistencia grave	Total de estudiantes	%
Básica	298.392	1.841.281	16%
Media HC	99.826	564.221	18%
Media TP	58.419	257.096	23%
<b>Total</b>	<b>456.637</b>	<b>2.662.598</b>	<b>17%</b>

Nivel	2022 ene-jun		
	Inasistencia grave	Total de estudiantes	%
Básica	685.274	1.874.962	37%
Media HC	205.294	617.396	33%
Media TP	98.186	252.480	39%
<b>Total</b>	<b>988.754</b>	<b>2.744.838</b>	<b>36%</b>

Nivel	Cambio porcentual 2019-2022
Básica	130%
Media HC	106%
Media TP	68%
<b>Total</b>	<b>117%</b>

Fuente: CEM \*No incluye particulares pagados

El Plan Estamos a Tiempo, cuyo objetivo es vincular a estudiantes desconectados y desvinculados de sus escuelas, permitió ampliar el Sistema de Alerta Temprana a todos los establecimientos educacionales públicos y subvencionados. Además, se logró identificar al 10% de los y las estudiantes en mayor situación de riesgo de deserción y revincular al 60% de los niños, niñas y adolescentes que no estaban teniendo contacto con sus comunidades educativas el 2021.

Junto a estos esfuerzos se desarrolló un programa de retención con foco en los y las estudiantes de Residencias Familiares dependientes del SENAME, a través de tutorías pedagógicas. Sin embargo, la cobertura del programa sigue siendo baja, en torno al 11% y cada situación de deserción que se concreta es más difícil de reinsertar.

Respecto a los y las estudiantes con discapacidad, entre 2020 y 2022 aumentó en un 5% el número de establecimientos que cuentan con Programa de Integración Escolar (PIE). Esto ocurrió principalmente en colegios particulares (aumentando de 75% en 2020 a 79%), en regiones como Maule y Los Ríos, el aumento también fue del 5%; y en zonas rurales se aumentó en un 6% (CEM, 2020b, 2021b, 2022a).

Con todo, en 2021, del 30% de estudiantes que presentan necesidades educativas especiales (NEE), un 34% mejoran sus condiciones de aprendizaje en relación al año anterior (Ministerio de Hacienda, 2021b), por lo que en el marco de la Política “Seamos Comunidad” en julio de 2022 se lanzó el

proyecto “Fortalecimiento de condiciones para promover la reactivación de aprendizajes a través de la innovación pedagógica en Escuelas Especiales”, que busca dotar con equipamiento y capacidades pedagógicas virtuales ad hoc a estos establecimientos.

Considerando las cifras de deserción y ausentismo de los años anteriores y lo que ha ocurrido en este año 2022, no solo no se estarían recuperando los aprendizajes perdidos, sino más bien se estarían aumentando las pérdidas y las brechas. Según la Encuesta de Monitoreo de Escuelas en Pandemia (2022), al iniciar el segundo semestre 2022, alrededor de un 75% de los directivos de escuelas con financiamiento público determinaron que la magnitud de las brechas educativas en sus establecimientos aumentó respecto a 2019. Esta aseveración es sostenida por un 50% de directivos de escuelas particulares.

La carencia de información pública y precisa sobre estos temas, al igual que la actualización 2022 de los datos de matrícula, no permiten establecer la cobertura de los programas de retención escolar ni el efecto que han tenido las medidas tomadas durante la pandemia, en particular respecto a los grupos más vulnerables, como la población migrante con Identificador Provisorio Escolar (IPE), estudiantes con discapacidad y pertenecientes a pueblos indígenas.

## **Crisis de la violencia y convivencia escolar**

Junto al retorno masivo a la presencialidad, se informaron diversos casos de violencia entre estudiantes y otras situaciones complejas para la convivencia. El primer semestre del año 2022, ingresaron 2.968 denuncias en la Superintendencia de Educación, un 6% más que el mismo período en 2019, y 1.700 más que las hechas durante los dos años de cuarentenas. El 86% de las denuncias fueron por maltrato entre estudiantes. Se registró un aumento en 54% las denuncias sobre situaciones de connotación sexual.

Al desagregar estas denuncias, se observa que las víctimas según los grupos de enseñanza, se distribuyen en 71% de estudiantes de educación básica y 29% jóvenes de enseñanza media; 2% a estudiantes cuya identidad de género es distinta a su sexo registral y 1% estudiantes con necesidades educativas especiales.

Así también, la Encuesta de Monitoreo de Escuelas en Pandemia (2022), señala que un 53% de los equipos directivos indicó que la situación de violencia estaba peor que en 2019. Además, un 33% de los y las jóvenes entre 15 y 19 años han sufrido acoso virtual al menos una vez en los últimos 3 meses (Encuesta Ciberacoso y Salud Mental, 2021).

Según la Subsecretaría de Prevención del Delito, las denuncias y detenciones al interior de las escuelas

aumentaron un 8% entre el 2022 y 2019, principalmente por porte de armas, violaciones, lesiones menos graves, graves o gravísimas, abusos y delitos sexuales y robo de vehículo motorizado. A esto se suma la cifra oculta de la violencia ligada al narcotráfico.

Lo que más me preocupa tiene que ver con el narco: como hay niños traficando en las escuelas, que están llegando armados [...] Yo no sé cuándo va a ser el primer caso que llegue un niño y le dispare a sus compañeros, porque hemos sabido de muchos casos este año de niños que han sido devueltos a sus casas porque llevan pistolas, a mostrarle al compañero lo choro que era, porque era el protegido del narco del barrio y están vendiendo droga. Eso está siendo frecuente y siento que no estamos preparados. Creo que a esa violencia le hemos puesto poca atención, creo que los colegios están totalmente sobrepasados con cómo llevar esto. Los apoderados también tienen miedo, porque pasa que, si castigan al niño, después el narco se va contra el colegio (Sylvia Eyzaguirre, ex integrante de la Mesa de prevención de la Deserción Escolar).

Por ley de Aula Segura se abrieron 1.135 procesos a 885 estudiantes entre 2019 y 2022, el 68% de los casos terminó en expulsión. La aplicación de esta ley genera valoraciones dispares entre los y las especialistas, debido a sus efectos en las trayectorias educativas y las limitaciones que tiene para abordar los factores que están en la base de las situaciones de violencia.

## **Abordaje de la convivencia y violencia escolar durante la pandemia y post pandemia**

Los planes para la apertura gradual de 2020 y 2021 establecían que los establecimientos debían identificar las necesidades socioemocionales de sus estudiantes con el fin de actualizar y adaptar el Plan de Gestión de Convivencia Escolar a la contingencia actual. El MINEDUC entregó lineamientos para hacer el levantamiento, pero no hubo seguimiento de cómo esto fue abordado por cada comunidad educativa.

También se realizaron una serie de encuentros para la apropiación de la Política Nacional de Convivencia Escolar, entre 2020 y 2021, con enfoque socioemocional en contexto de pandemia. Y, ante las denuncias de violencia escolar en 2022, se anunció la “Estrategia de Bienestar y Convivencia”, en el marco de la Política de Reactivación Educativa Integral “Seamos Comunidad”, sumándose jornadas de Educación no sexista.

Por otra parte, se presentó la “Estrategia Nacional de Salud Mental en Comunidades Educativas”, junto a MINSAL, las subsecretarías de Educación y Párvulos, y JUNAEB. En el marco de la estrategia con el MINSAL, se anunció que el Programa de Apoyo a la Salud Mental Infantil aumentará su cobertura territorial para 2023, incluyendo también atención a menores de 3 y 4 años. A la vez, el Programa Nacional de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes ha desarrollado nuevas guías y orientaciones técnicas para fortalecer el trabajo en la atención primaria.

## Preparación docente para la convivencia escolar

Un factor relevante para estos procesos es que gran parte de la responsabilidad de la gestión de la convivencia escolar recae en el cuerpo docente, quienes en su formación inicial carecen de una formación que les habilite a enfrentar adecuadamente estas nuevas demandas del sistema escolar. Según el estudio del INDH con el CEPPE de la Universidad Católica (2020), un 51% de los y las estudiantes de Pedagogía General Básica reciben formación en temas de convivencia escolar pero solo el 4% accede a cursos que aborden directamente la violencia de género, institucional o temas de protección y reparación en casos de abuso y maltrato.

Para aumentar las capacidades docentes, el CPEIP y el MINSAL, en un acuerdo de cooperación con el Consorcio de Universidades del Estado de Chile, diseñaron talleres sobre habilidades socioemocionales para la prevención de la violencia, detección y derivación de casos de salud mental en 2022. Hasta la fecha de este informe, un 51% de los cupos han sido utilizados. En el marco de las capacitaciones de herramientas digitales, se realizaron 6 talleres de seguridad digital y qué hacer frente al acoso en internet, en el que se inscribieron 1.800 docentes.

Por otra parte, un 9,2% del profesorado ha renunciado, disminuido su carga o estuvo con licencia durante junio de 2022, lo que para casi la mitad de las escuelas significa una disminución mayor de docentes presentes que en 2019.

## Consideraciones finales

El retorno a la presencialidad evidenció un impacto diferenciado en el derecho a educación a nivel de la disponibilidad de la educación, con falta de matrículas y malas condiciones de los establecimientos educacionales; pero también en la accesibilidad y aceptabilidad de la oferta educativa que ha redundado en el aumento de la deserción y exclusión escolar.

La falta de información no permite hacer un análisis detallado de quiénes son los niños, niñas y adolescentes que están excluidos de las políticas y programas que permitirían apoyarles en sus procesos formativos. Ya sea para quienes se encuentran bajo custodia del Estado, sean estudiantes con necesidades educativas especiales, los que están cursando cuadros complejos de salud mental o que por su condición migratoria no logran una adecuada y oportuna integración al sistema escolar.

Por otra parte, han tomado relevancia otros factores que quiebran el vínculo de los y las estudiantes con sus comunidades educativas, como el aumento de la violencia y del narcotráfico, ambas situaciones para las cuales el profesorado cuenta con muy pocas herramientas; y las bajas coberturas de las políticas educacionales y de salud que se vinculan con la atención de salud mental de estudiantes y docentes. Ante el aumento de los casos de tipo depresivo, de trastornos de aprendizaje y de desmotivación, ausentismo

escolar y docente, los equipos psicosociales de los establecimientos no logran dar abasto ante la demanda.

Por su parte, han faltado políticas que aborden la situación docente y se ha dado poco acompañamiento para enfrentar la triple demanda de preparar y acompañar a estudiantes de forma presencial, híbrida y además intentar retener a quienes no se conectan con sus comunidades escolares. Además, están enfrentando situaciones de violencia en el retorno y en la virtualidad, para los cuales no están preparados/as. El elevado número de licencias médicas y la dificultad de encontrar docentes de reemplazo, vuelve a impactar negativamente en la continuidad de estudios de los y las escolares.

Las autoridades ministeriales han establecido alianzas para poder hacer algunos primeros intentos de capacitación, pero por la complejidad de las realidades a enfrentar son aún insuficientes.

Es así que el retorno a la presencialidad ha dejado en evidencia que hay un grupo de estudiantes que ha quedado fuera del sistema escolar; otros viviendo condiciones de infraestructura deficiente, con déficit de docentes o enfrentados a diversas situaciones de violencia. Si bien se han trabajado medidas para estos temas, no han sido suficientes. Se vuelve necesario profundizar en políticas que aseguren el acceso a la educación para todos y todas, así como la generación de ambientes seguros y acogedores para que niños, niñas y

adolescentes puedan desarrollarse plenamente, según determina el estándar internacional y los compromisos asumidos por el Estado de Chile.

## Recomendaciones

1. Se recomienda al Poder Ejecutivo, y en particular al Ministerio de Educación, que amplíe la infraestructura escolar de emergencia en el más corto plazo posible, y mejore las condiciones generales de los establecimientos de manera de asegurar el acceso a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes que residen en el país.
2. Se insta al Ministerio de Educación a llevar un sistema actualizado y público de estadísticas de acceso y permanencia en el sistema educacional, que incluya variables clave del perfil de los y las estudiantes como su sexo, identidad de género y orientación sexual; condiciones de etnicidad, discapacidad o situación migratoria y otras variables de vulnerabilidad, con los debidos resguardos de la privacidad de estudiantes para prevenir la vulneración de su vida privada.
3. Se recomienda al Poder Ejecutivo fortalecer la estrategia de retención escolar, ampliando la cobertura del programa orientado a estudiantes de la Red Sename y a los programas de reingreso educativo.
4. Se recomienda al Poder Ejecutivo que adopte políticas de convivencia escolar y de contención socioemocional como una práctica permanente, de carácter colectivo, y con un enfoque comunitario.

5. Se recomienda al Poder Ejecutivo fortalecer sus medidas de prevención de la violencia escolar, tanto en espacios presenciales como virtuales que comparten las comunidades escolares, para atender especialmente a las situaciones de violencia de género que afectan a niñas y estudiantes LGTBQII+, así como otras formas de violencia asociadas a discriminación, como ocurre con la población escolar migrantes o con discapacidad.
6. Se recomienda a los poderes colegisladores la tramitación de una ley de educación sexual y afectividad, especialmente para prevenir y abordar de manera integral las situaciones de discriminación, violencias sexuales y de género, que incluya aspectos de refuerzo curricular de la formación docente.
7. Se recomienda a los poderes colegisladores reforzar las normativas y los programas especializados de educación orientada a población rural, indígena, así como para los y las estudiantes en situación de discapacidad, en particular de carácter intelectual y psicosocial.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de la Prevención del Delito, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y los Municipios, que fortalezca la articulación de las políticas preventivas en materia de violencia y delincuencia en las comunidades escolares y que fortalezca las competencias en materia de intervención educativa y psicológica.

9. Se recomienda al Poder Ejecutivo fortalecer el rol docente y el de los equipos psicosociales de los establecimientos educacionales, por medio de la capacitación y su reconocimiento dentro de la ley de desarrollo docente.
10. Se recomienda al Poder Ejecutivo mantener la flexibilización del uso de la Subvención Escolar Preferencial, para que pueda cada comunidad focalizar el uso de los recursos en función de la realidad de sus estudiantes y familias, por un tiempo adecuado a la atención a los desafíos de la recuperación de aprendizajes y de accesibilidad a los recursos didácticos.
11. Se recomienda al Poder Ejecutivo que, en el marco de las próximas reformas curriculares, se integre una estrategia de apoyo al desarrollo psicoemocional de los y las estudiantes, la adquisición de herramientas de resolución de conflictos y desnaturalización de discriminaciones y el desarrollo habilidades sociales.
12. Se recomienda al Poder Ejecutivo que integre en sus prácticas pedagógicas la formación del cuerpo docente nacional en habilidades digitales destinadas a la apropiación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para usos educativos y autoaprendizaje.

13. Se recomienda al Poder Ejecutivo desarrollar políticas que permitan generar una mayor conectividad digital en el país.
14. Se recomienda a los órganos colegisladores que desarrollen los marcos normativos que aseguren entornos digitalmente seguros.
15. Se recomienda al Poder Ejecutivo promocionar la alfabetización digital de la población adulta, como forma de integración social y para el acompañamiento de los procesos educativos de niños, niñas y jóvenes.

Foto: Una flor roja y la vela encendida han sido el símbolo con que se ha recordado a las víctimas de desaparición forzada.

# **CAPÍTULO 7.**

## **Desaparición forzada de personas en dictadura: deberes internacionales en materia de justicia transicional**

---



## **Antecedentes**

**El artículo 2° de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIPPDF) de 2006, define la desaparición forzada de personas como:**

“el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sea obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.

En el caso chileno, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, (Comisión Rettig), define los casos de personas detenidas desaparecidas, como la detención -acompañada de medidas de ocultamiento y de negativas oficiales - durante la cual, por lo general, se aplicaron torturas, y de la que se tiene la certeza moral que concluyó en el asesinato de la víctima y la disposición de sus restos de modo que no pudieran ser encontrados.

La desaparición forzada es un crimen cometido por el Estado en contra de las personas que se supone representa y protege, el que no se define solo por una acción en particular, a saber, la privación de libertad de la víctima, sino que también por la omisión o negación

de información sobre los hechos previos y posteriores a la detención, ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida y una ausencia insuperable de sus restos.

En el país existen distintas instancias en que las Fuerzas Armadas de Chile han abordado estos hechos ocurridos durante la dictadura, no obstante, aún se mantiene vigente una deuda de reconocimiento oficial por parte de ellas sobre su participación en las violaciones a los derechos humanos que constituyeron.

## **Estándares internacionales**

Chile ha ratificado la totalidad de los instrumentos fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas y la mayoría de sus protocolos facultativos que abordan la desaparición forzada de personas, así como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Estos instrumentos en relación a la materia en estudio, tienen como objetivo (i) prevenir las desapariciones forzadas de personas; (ii) garantizar que todas las desapariciones forzadas sean investigadas de manera pronta, exhaustiva y eficaz; (iii) que los responsables sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sancionados con penas apropiadas que tengan en consideración la extrema gravedad de sus actos; y, (iv) que las víctimas reciban reparación integral.

En el año 2019, el Comité contra la Desaparición Forzada (CED) aprobó los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, con el fin de identificar mecanismos, procedimientos y métodos para la implementación del deber jurídico de buscar a las personas desaparecidas (Naciones Unidas, 2019). Entre los criterios más importantes que establecen estos principios, destacan:

- **La búsqueda debe regirse por una política pública integral**, que debe buscar, localizar, identificar y restituir los restos de todas las personas sometidas a desaparición. Esta política debe materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestarias adecuadas;
- **La búsqueda debe iniciarse sin dilación** y las autoridades deben iniciar y emprender de oficio las actividades tendientes al efecto;
- **La búsqueda es una obligación permanente** y debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida;
- **La búsqueda debe ser organizada de manera eficiente**. El Estado debe contar con instituciones competentes y las autoridades a cargo de la búsqueda deben tener acceso, sin restricciones, a toda información, inclusive aquella considerada de seguridad nacional, a los registros y archivos de las fuerzas de seguridad, militares y de policía y de instituciones particulares;

- **La búsqueda debe usar la información de manera apropiada; y,**
- **La búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal.**

## **Verdad y memoria**

La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas consagró por primera vez, de manera autónoma, el derecho de las víctimas a saber la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, los resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Para lo anterior, establece la obligación de cada Estado Parte de adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.

La desaparición forzada de personas no solo afecta a la víctima y su familia, sino que también a la sociedad en su conjunto. Por ello, el derecho a la verdad supone dos dimensiones: el derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad con respecto a los hechos que dieron lugar a la desaparición, así como la obligación de los Estados de esclarecer, investigar, juzgar y sancionar a las personas responsables de los casos de graves violaciones de derechos humanos. Y segundo, que toda sociedad

tiene el “irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, p. 77).

En relación a la memoria, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH 2021, p. 101) la entiende como “las formas en que las personas y los pueblos construyen sentido y relacionan el pasado con el presente en el acto de recordar respecto de graves violaciones a los derechos humanos y/o de las acciones de las víctimas y sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos humanos y valores democráticos en tales contextos”.

En la misma línea, el Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición, definió que la memoria era el quinto pilar de la justicia transicional, complementando los pilares de: sin memoria del pasado, no puede haber derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación, ni garantías de no repetición.

Otro objetivo de la memoria es que la sociedad pueda dar una explicación a un pasado traumático, permitiendo una convivencia más pacífica con el legado de divisiones pasadas, y a la vez evitar que se justifiquen los hechos de violencia, o que se aliente un relativismo peligroso de las violaciones cometidas o, en definitiva, negacionismos. Así, la memoria representa una herramienta que le permite a las sociedades salir de la lógica del odio o del conflicto

e iniciar procesos sólidos hacia una cultura de paz. El mismo Informe del Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición señala también que no se deben avalar afirmaciones contra las conclusiones de comisiones de la verdad y/o de procesos judiciales, pues estos dan un piso comprobado de violaciones cuyo número real en la práctica suele ser mucho mayor.

El derecho a la verdad implica la obligación por parte del Estado de resguardar y preservar archivos y documentos que puedan aportar información en el esclarecimiento de las violaciones. Actualmente, Chile no cuenta con una ley sobre la materia, el marco normativo que existe data del año 1929 –Decreto con fuerza de ley N°5.200–, en él se establece que el Archivo Nacional depende de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, y que a este debe concurrir toda la documentación generada por la Administración. Sin embargo, en su artículo 14, incorporado en enero de 1989 por la Ley N° 18.771, se establece una excepción para que la documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública pueda ser archivada o eliminada, conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva. Mediante un proyecto de ley presentado en marzo de 2015 (Boletín 9958-17), se pretendía derogar dicha ley a fin de suprimir la posibilidad de eliminar archivos de este tipo.

El tema cobra especial importancia actualmente dado que, a noviembre de 2022, al discutir el presupuesto

para los programas de Memoria para el próximo año fiscal, el debate parlamentario incluyó mención a “una supuesta búsqueda de detenidos desaparecidos”, rechazada por la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, que publicó un comunicado afirmando que no permitirían “que se niegue la existencia de nuestros detenidos desaparecidos y nuestras detenidas desaparecidas. Es urgente legislar para detener y condenar el negacionismo”.

Sobre ello, en septiembre de 2022, la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile publicó informe que complementa la información de documentos de la [misma] Biblioteca del Congreso Nacional sobre Proyectos de ley destinados a prohibir las conductas negacionistas sobre las graves violaciones de los derechos humanos, el enaltecimiento de éstas y garantías de no repetición y leyes sobre reparaciones de violaciones en materia de derechos humanos, acaecidos durante la dictadura cívico militar chilena.

### **Análisis judiciales en materia de crímenes de lesa humanidad: causas de personas detenidas desaparecidas**

Para este apartado, se consideraron las 27 sentencias de derechos humanos dictadas y publicadas durante el 2022, de las cuales 12 se relacionan directamente con desaparición forzada de personas. Sin embargo, por la legislación aplicable a la época, estos hechos fueron

sancionados como secuestro calificado, secuestro agravado, secuestro simple y/o exhumación ilegal, que eran los tipos penales vigentes al momento de comisión de aquéllos. En la actualidad, si bien la desaparición forzada se encuentra tipificada y sancionada en la Ley N°20.357, que tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra, aun no constituye crimen o delito común o autónomo. El trámite legislativo de un proyecto de ley para modificar el Código Penal, tipificando el delito de desaparición forzada en estos términos, ingresó al Congreso Nacional en diciembre del año 2014 (Boletín N° 9818-17), sin avances sustanciales hasta la fecha.

Tras varios años del comienzo de las investigaciones judiciales respecto a las violaciones ocurridas en dictadura en Chile, el Poder Judicial y, principalmente, la Excelentísima Corte Suprema, fundando sus fallos en el Derecho Internacional, ha ido paulatinamente determinando las responsabilidades de quienes tuvieron participación en las graves, masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos de aquel entonces y, asimismo, aplicando sanciones como medida positiva para poner coto a la impunidad. Conforme lo dispuesto en el artículo 5°, inciso segundo de la Constitución Política de la República, la incorporación del Derecho Internacional por la Corte Suprema ha permitido avanzar hacia el cumplimiento de las obligaciones internacionales en torno a la lucha contra la impunidad y, en particular, a asentar jurisprudencialmente la imprescriptibilidad de las acciones penales y civiles,

así como a consagrar el derecho de las víctimas a ser reparadas del daño que se les haya ocasionado.

### **Improcedencia de la media prescripción**

En los años recientes, el Tribunal Supremo viene asentando la improcedencia de la media prescripción o prescripción gradual en el análisis de los crímenes de lesa humanidad, establecida en el artículo 103 del Código Penal, que, en concreto, beneficiaba a los agentes condenados con la reducción de las penas hasta en tres grados, y que había sido aplicada por la Corte Suprema desde el año 2007, por ejemplo, en los casos “Episodio Parral” y el de Arturo Benito Vega González y otros, en los que incluso se concedió la pena de libertad vigilada a quienes fueron condenados por hechos punibles con más de 10 años de prisión.

En los años recientes la Corte Suprema ha venido asentando la improcedencia de la media prescripción o prescripción gradual en el análisis de los crímenes de lesa humanidad, entendiendo que estas regulaciones son contrarias a las del ius cogens, que rechazan la impunidad y la imposición de penas no proporcionadas a la gravedad intrínseca de los delitos, fundadas en el transcurso del tiempo. Además, ha considerado que las normas a las que se remite el artículo 103 del Código Penal otorgan una mera facultad al juez y no le imponen la obligación de disminuir la cuantía de la pena, aunque concurren varias atenuantes. Sin embargo, aún no existe una jurisprudencia

uniforme, ya que no es observada por todos los ministros al interior de la misma Corte Suprema, ni tampoco por todas las Cortes de Apelaciones.

### **Circunstancias atenuantes y agravantes**

Otro de los temas que sigue siendo obstáculo para el pleno acceso a la justicia, en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado, es la incorporación de circunstancias atenuantes y la nula consideración de agravantes. Durante 2022, se aplicaron circunstancias minorantes de responsabilidad penal, como la “irreprochable conducta anterior” (art. 11 N°6 del Código Penal), considerando sólo la fecha de ocurrencia de los hechos, sin atender a que en la época no se contaba con tribunales imparciales y donde era inexistente el Estado de Derecho. Es el caso de Krassnoff Martchenko, pese a tener más de 80 condenas por delitos de lesa humanidad.

A diferencia del artículo 11 N°6, la atenuante de “colaboración sustancial al esclarecimiento de los hechos” (art. 11 N°9 del Código Penal), se otorgó en menor medida durante ese año, dado que la Corte Suprema estableció su aplicación sólo si dicha colaboración habría resultado decisiva para la evidencia del suceso. En contraposición, cabe señalar que en las sentencias revisadas en el 2022 no se contemplaron agravantes de responsabilidad penal. Fue el caso del denominado “Episodio Paine principal”, donde no se le aplicó agravantes a ninguno de los acusados.

## Indemnizaciones civiles

Otro de los temas que sigue siendo un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia, dice relación con el dispar monto de las indemnizaciones civiles, en la que tampoco hay una jurisprudencia uniforme respecto de la responsabilidad del Estado por las conductas de sus agentes, ni sobre la aplicación de la figura de prescripción de la reparación relacionadas con crímenes de lesa humanidad.

La incorporación del Derecho Internacional ha generado efectos importantes en materia de reparaciones. Durante 2022, la Corte Suprema ha ordenado el otorgamiento de indemnizaciones civiles, aunque no se haya logrado determinar la responsabilidad penal del o de los agentes específicos que ejecutaron o participaron en el delito de desaparición forzada. El reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado por las conductas de sus agentes va en línea con el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de justicia para casos de violaciones graves, masivas y sistemáticas a los derechos humanos. Sin embargo, preocupa que esta jurisprudencia no sea uniforme. Las Cortes de Apelaciones siguen manteniendo la postura contraria, es decir, condicionando la responsabilidad del Estado por las conductas de sus agentes a la efectiva sanción penal, requisito que no deriva del DIDH, ni de las normas internas –en particular del artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República–.

## Discrepancias en las cifras de víctimas de desaparición forzada y necesidad de calificación permanente

A más de 30 años de recuperada la democracia, el Estado de Chile no cuenta con un registro único y centralizado sobre las víctimas de la dictadura. De hecho, existen discrepancias respecto de las cifras elaboradas por las instancias calificadoras de víctimas de violaciones de derechos humanos en dictadura, situación que fue señalada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 2013, y relevadas por el INDH en sus informes anuales de 2020 y 2021.

Fuente	N° personas detenidas desaparecidas
Comisiones de Verdad: Rettig (1990) y Valech I (1996) y II (2011)	1.109
Informe de Chile ante el Comité de Desapariciones Forzadas (2019)	1.101
Nómina de víctimas de Desaparición Forzada – Subsecretaría de Derechos Humanos (2022)	1.469

## **Invisibilización de las mujeres y personas LGBTIQ+ en dictadura**

El Informe Rettig calificó 2.298 personas como víctimas de violaciones de derechos humanos, de las cuales solo 138 (6%) eran mujeres. Un porcentaje similar (6,3%) calificó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. En su informe se consideraron también cuatro casos de aborto como consecuencia de los golpes y malos tratos infringidos por agentes del Estado y un apartado sobre violencia sexual, que no logra relevar los graves hechos que afectaron a muchas más personas que las calificadas.

Por otra parte, se omite también la historia de mujeres que se organizaron para buscar dar solución a los problemas de la época: al cuidado de niños y niñas se agregaron formas de obtener trabajo remunerado; ante la escasez de alimentos se organizaron en las ollas comunes; participando activamente en marchas para visibilizar las violaciones a los derechos humanos; exigiendo la libertad a las y los presos políticos; o exigiendo información sobre el paradero de personas desaparecidas.

En el mismo sentido, respecto a las personas LGTBIQ+, las Comisiones de Verdad no calificaron víctimas en base a los crímenes motivados por la orientación sexual o identidad de género de las personas. Los casos de diversidades sexuales presentados a la Comisión Valech II en 2010, fueron desestimados por falta de testigos y medios para confirmarlos.

## **Políticas sobre búsqueda de personas**

En Chile los procesos judiciales han tenido como objetivo principal establecer la responsabilidad de las y los perpetradores, por lo que las investigaciones para esclarecer el destino de las personas detenidas desaparecidas están supeditada a estos procesos. A casi 50 años desde el inicio de la dictadura, sólo se han identificado a 310 personas detenidas desaparecidas de las más de mil que se encuentran bajo esta condición.

Además, y a pesar de que en el año 2009 entró en vigencia la Ley N° 20.357, que tipifica los crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra, se carece de una ley que tipifique la desaparición forzada como un delito autónomo (Boletín 9818-179), lo que implica que las investigaciones de los delitos ocurridos en dictadura se persiguen por la comisión de los delitos comunes, lo que puede desatender el carácter contextual que caracteriza a los crímenes de lesa humanidad.

En el segundo semestre de 2022, el Presidente de la República Gabriel Boric anunció la creación de un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en Dictadura y presentó un documento sobre su diseño participativo. La propuesta considera 5 ejes principales:

- participación de familiares en la búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega

de los restos a los familiares de las víctimas de desaparición forzada de la dictadura en Chile;

- creación de un registro único nacional de víctimas de desaparición forzada;
- recopilación, análisis y sistematización de antecedentes existentes en instituciones públicas y privadas referentes a víctimas de desaparición forzada que pudiera aportar respecto de las circunstancias de la desaparición y/o muerte;
- investigación del paradero de las víctimas de desaparición forzada y realización de trabajos para recuperar sus restos, identificarlos y entregarlos a sus familiares; y
- la investigación judicial por los delitos de inhumación y exhumación de las víctimas de desaparición forzada.

## **Consideraciones finales**

A más de 30 años del inicio del periodo democrático, aún el Estado tiene deudas pendientes en materia de desaparición forzada, pese a las innumerables normativas y recomendaciones internacionales sobre el tema; siguen pendientes legislaciones referentes a la preservación de los archivos históricos y a la tipificación del negacionismo sobre graves violaciones de derechos humanos; las investigaciones judiciales han sido poco eficaces para avanzar en materia de imputados y, aunque está en proceso de modificación, no necesariamente se aplican penas proporcionales a la gravedad de los hechos.

En ámbito civil, los datos demuestran una desproporcionalidad entre los montos indemnizatorios pagados por el Estado sin un criterio específico definido, así como la aplicación, en algunos casos, de cosa juzgada, o excepción de prescripción, aun cuando se trata de crimen imprescriptible; y permanece en discusión legislativa el proyecto de ley que tipificaría la desaparición forzada como un delito autónomo.

Junto a las deficiencias en el registro, sistematización y divulgación de las cifras exactas de personas desaparecidas, en un sistema oficial centralizado, se carece de una instancia calificadora permanente, para recibir antecedentes de víctimas aún no declaradas, y persiste la invisibilización de las vulneraciones a derechos

humanos que afectaron a mujeres y a personas LGTBIQ+, pese a que la Corte IDH ya se haya manifestado sobre la perspectiva de género en los crímenes de lesa humanidad.

Respecto a los estándares sobre la obligatoriedad de la búsqueda de las personas de las que se desconoce su paradero, aún en Chile esto no se constituye como el objeto principal de la investigación, sino sólo como consecuencia de los procesos judiciales penales.

Asimismo, la ausencia de nuevas tecnologías que ayuden en la búsqueda de los restos mortales después de décadas de desaparición, aparece como una brecha que se debe subsanar para alcanzar resultados concretos.

En ese contexto, el **Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas** anunciado por el Gobierno, deberá contar con un presupuesto compatible con la tarea y permanente en el tiempo; incorporar capacitación; la entrega de información oportuna y confiable; y, principalmente, la garantía de participación efectiva de familiares de las víctimas.

## Recomendaciones

1. Se reitera recomendación realizada el año 2020, dirigida al Poder Ejecutivo, en relación a la implementación de una política pública integral en materia de desapariciones, garantizando el cumplimiento de obligaciones de búsqueda, localización, identificación y restitución de restos de todas las personas sometidas a desaparición forzada, cumpliendo con los estándares de derechos humanos en dicha materia.
2. Se reitera recomendación del año 2020, emitida al Poder Legislativo, para agilizar la discusión del proyecto de Ley que modifica el Código Penal, tipificando la desaparición forzada como un delito autónomo en el ordenamiento interno, otorgando una participación plena a las organizaciones de la sociedad civil y de familiares de personas desaparecidas en dicha discusión. Particularmente, acelerar, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, la discusión del Boletín 9818-179.
3. Se reitera recomendación emitida los años 2013, 2020 y 2021, en la que se recomienda al Poder Judicial y a todas las entidades públicas que participan en el sistema de justicia y/o que brindan apoyo técnico en la tramitación de las causas de desaparición forzada, contribuir en la agilización de las gestiones

vinculadas a estos casos, disminuyendo los tiempos de resolución y de evacuación de las sentencias firmes y ejecutoriadas.

- 3.1.** Adicionalmente, se recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por medio de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que inicie los procesos judiciales en los casos de las víctimas de desaparición forzada que no cuenten con este procedimiento, con el objeto de llevar a cabo las investigaciones pertinentes y sancionar a los responsables considerando la gravedad de los delitos cometidos.
- 4.** Se reitera recomendación del año 2021, en la que se indica al Consejo de Defensa del Estado que cese en oponerse con las excepciones de pago, prescripción de la acción civil y cosa juzgada en las causas por violaciones a los derechos humanos ocurridas en dictadura, de acuerdo a las medidas determinadas en la sentencia Órdenes Guerra y otros versus Chile, del 2018 (relativo a la imprescriptibilidad de las acciones civiles), y a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia, en múltiples fallos de término.
- 5.** Se reitera recomendación del año 2021, en la que se insta a todo el Poder Judicial a abstenerse de aplicar la institución de la media prescripción, que vulnera el principio de imprescriptibilidad de estos crímenes de derecho internacional y el de proporcionalidad.

6. Se reiteran recomendaciones de los años 2017 y 2020, emitidas al Estado, en relación a ratificar la Convención sobre imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (Boletín 1265-10).
7. Se reiteran recomendaciones de los años 2014, 2015 y 2021, en las que el INDH sugiere al Poder Ejecutivo dotar de un presupuesto permanente para las entidades estatales destinadas o vinculadas a la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada, incluyendo Instituciones que brindan apoyo al sistema de justicia, como la Brigada Investigadora de Delitos contra los Derechos Humanos de la Policía de Investigaciones, el Servicio Médico Legal, entre otras. Ello, favoreciendo la instalación de programas estables y especializados en la materia, normados bajo protocolos y procedimientos específicos, vinculantes y de conocimiento público.
8. Se reitera recomendación del año 2021, al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que establezca priorización de recursos humanos y financieros para el II Plan Nacional de Derechos Humanos, incluidos los destinados a las metas del capítulo “Dictadura y Memoria”.
9. Se reitera recomendación a la Subsecretaría de Derechos Humanos, emitida en el año 2020 por el INDH, sobre la instalación de un mecanismo de calificación de víctimas de desaparición forzada

de carácter permanente, que permita actualizar y especializar la información y, a su vez, recibir antecedentes nuevos y/o complementarios a los analizados por las Comisiones Rettig; la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación; y comisiones Valech I y Valech II, cumpliendo con las obligaciones internacionales en la materia.

- 10.** Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, implementar un sistema de registro unificado que incluya el listado de las personas víctimas de desaparición forzada, integrado a nivel nacional y cuya información sea pública para los Organismos del Estado y la ciudadanía en general. Este sistema debe permitir actualizar la información, incluyendo los casos en que la situación de las víctimas cambie. Asimismo, debe contribuir a la elaboración de reportería especializada en la materia, elaborando información oportuna, confiable, sistematizada y transparente, cumpliendo con las obligaciones internacionales en la materia y otorgando certezas a los familiares de las víctimas y a la sociedad en su conjunto.
- 11.** Se recomienda al Poder Judicial aumentar la cantidad de Ministras y Ministros en Visita para la investigación de los procesos judiciales sobre los crímenes cometidos en la dictadura, a fin de tramitar de manera oportuna y efectiva estas causas.

- 12.** Se recomienda al Poder Judicial que los tribunales superiores de justicia evalúen inaplicar la atenuante de irreprochable conducta anterior en casos de macro-criminales que ya contemplan 2 o más sentencias condenatorias de término, en consideración que, a la fecha de los hechos, no existían tribunales imparciales que juzgarán estas conductas. Asimismo, se reconoce positivamente la restricción de la aplicación de la atenuante de colaboración sustancial, para aquellos casos en que el inculpado o inculpada efectivamente ha prestado una colaboración decisiva para avanzar en las investigaciones.
- 13.** Se recomienda a los Poderes colegisladores implementar normativas que permitan al sistema de justicia y a los mecanismos administrativos de búsquedas de víctimas de desaparición forzada, acceder a los archivos de las Fuerzas Armadas, particularmente a aquellos antecedentes sobre actos administrativos, en los que se pueda encontrar información valiosa para dar con el paradero de víctimas aún desaparecidas.

  - 13.1.** En este orden de ideas, se reitera la recomendación del año 2020, en cuanto a priorizar la discusión del proyecto de ley (Boletín 9958-17) que busca suprimir la facultad excepcional que autoriza a las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa Nacional para retener o destruir, sin control externo, los documentos relacionados por sus actividades.

- 14.** Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos finalizar el diseño e implementar un Plan Nacional de Búsqueda (PNB) de víctimas de desaparición forzada y garantizar su presupuesto de manera estable, en el que se incluya recursos para la formación y especialización de las y los funcionarios públicos involucrados en los procesos de búsqueda de víctima de desaparición forzada.
- 15.** Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos que, en la instalación del Plan Nacional de Búsqueda (PNB), diseñe e implemente una estrategia para la efectiva integración de este modelo de “doble vía”, en donde los procesos judiciales y el PNB establezcan mecanismos para compartir información de manera oportuna y confiable, resguardando el principio de transparencia.
- 16.** Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos, en relación al primer eje del PNB, esto es “Participación de familiares en la búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega de los restos a los familiares de las víctimas de desaparición forzada de la dictadura en Chile”, garantizar el cumplimiento de los principios al acceso a información y participación de los familiares de las víctimas de desaparición forzada, incluyendo la ampliación de las estrategias de convocatoria a los encuentros participativos, incorporando divulgación abierta y pública sobre estas instancias.

- 16.1.** Se recomienda elaborar y dar a conocer la metodología que se utilizará en los distintos espacios de participación, incluyendo sus objetivos, alcances, y medidas para garantizar los principios de protección, equidad, no discriminación, no revictimización, contención y efectividad de tratamiento de las víctimas.
- 17.** Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos, la realización de un protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de desaparición forzada en dictadura, que sea complementario al Protocolo de acción para instituciones públicas que auxilian a la justicia en la búsqueda e identificación de víctimas de desaparición forzada, que integre una mirada técnica sobre la exhumación, tanto de las instituciones públicas intervinientes en el PNB como de equipos especialistas en este tipo de investigaciones provenientes de la arqueología y/o antropología física.
- 18.** Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos considerar en el PNB la aplicación de tecnologías de percepción remota, dado que permiten analizar áreas de investigación extensas o detectar cambios en la composición del terreno sin ser invasivas, lo que reduce considerablemente la posibilidad de daños en el terreno investigado.
- 19.** Se recomienda al Poder Ejecutivo incluir perspectiva de género, búsqueda de personas LGBTIQ+, de personas de pueblos originarios y otros grupos

de especial protección en la elaboración e implementación de las políticas públicas y leyes referentes a la desaparición forzada.


20. Se recomienda a los Poderes Colegisladores que impulsen modificación legislativa en torno a la imprescriptibilidad de los efectos civiles y penales de la desaparición forzada como elementos respecto a la tipificación de dicho delito como crimen o delito común, para evitar a futuro la aplicación de medidas como la media prescripción o la excepción de prescripción en materia civil.
21. Se recomienda a los Poderes Colegisladores la dictación de una ley sobre la responsabilidad extracontractual del Estado en materia de violaciones a los derechos humanos, con énfasis en las desapariciones forzadas, especialmente avanzando en directrices claras sobre el barómetro en materia de daño moral y otros elementos.
22. Se recomienda al poder Judicial, por intermedio de la Academia Judicial, la enseñanza en materia de derechos humanos y los respectivos deberes del Estado, especialmente sobre desapariciones forzadas y crímenes durante la dictadura.
23. Se recomienda al Ministerio Público la creación de un protocolo especializado de acuerdo con los estándares internacionales en materia de investigación de desapariciones forzadas.

- 24.** Se recomienda a los Poderes Colegisladores la adopción de medidas administrativas y legislativas para avanzar en la erradicación del negacionismo en materia de violaciones a derechos humanos por desapariciones forzadas.
  
- 25.** Se recomienda al Poder Ejecutivo realizar campañas educativas sobre las desapariciones forzadas en el contexto de la dictadura, en el contexto de la promoción y preservación de la memoria.

 [www.indh.cl](http://www.indh.cl)

 Indh Chile

 @inddhh

 (56 2) 2887 8800

**INDH**  
INSTITUTO NACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS 