

## Resumen Ejecutivo<sup>1</sup> Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile 2015

### Institucionalidad democrática y derechos humanos

#### Corrupción y derechos humanos

Hoy pocos se atreverían a decir que en Chile la corrupción no es un problema. Los casos Penta, Caval, SQM y Corpesca reinstalaron el debate acerca de la corrupción con una fuerza incontenible, obligando a repensar con cierta urgencia la relación entre dinero y política, la eficacia de las normas, instituciones y políticas existentes e imponiendo el desafío de fortalecer los principios de ética pública en este ámbito. Así, el INDH analiza en este capítulo la legislación interna en relación con los estándares internacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción y el diagnóstico y propuestas del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (en adelante “Consejo Engel” o “el Consejo”).

En cuanto a la prevención de la corrupción, al INDH le preocupa la asimetría de regulaciones existentes entre los poderes del Estado, en el sentido de que no es observable idéntica densidad de normas entre estos. Entendiendo que los actos de corrupción pueden involucrar a cualquiera de los poderes públicos, un abordaje adecuado debe propender a regular todo el ámbito público de forma integral.

Respecto de los conflictos de interés, el INDH reconoce que este ha sido uno de los primeros aspectos que fue objeto de regulación en Chile, instaurando la obligación de transparentar dichos conflictos. Con todo, el INDH observa en algunas materias una regulación limitada, como en el caso del Congreso Nacional, donde la inhabilitación para parlamentarios/as de votar en proyectos de ley específicos donde puedan haber conflictos de interés solo opera ante las hipótesis de nexos familiares.

En cuanto al financiamiento de la política el capítulo trata diversas materias. Por ejemplo, respecto del aporte a campañas políticas por parte de personas jurídicas, el INDH estima que no debieran estar permitidos los aportes económicos a las campañas electorales por parte de personas jurídicas. En el caso que el legislador regule esta posibilidad favorablemente, el INDH considera que estos aportes debieran ser totalmente transparentes, es decir, sin posibilidad de anonimato por parte de quien los realiza. En materia de reinscripción de los/as militantes de los partidos políticos, para el INDH es relevante que la determinación definitiva que tome el legislador acerca de este punto sea, de las opciones en debate, la que favorezca en mayor medida la transparencia de los

---

<sup>1</sup> Este Resumen Ejecutivo constituye una síntesis de los contenidos de los capítulos, que deja fuera parte de los mismos. Para conocer el diagnóstico completo del INDH sobre cada punto, por favor, referirse al texto completo del IA 2015. Por las mismas razones, no se debe citar como referencia este Resumen Ejecutivo, sino que las referencias deben basarse en el texto original.

partidos. Asimismo, el Instituto estima que la reinscripción debiera ser gratuita, en atención al interés público que está en juego en la implementación de esta medida.

El INDH además manifiesta su preocupación por la lenta o nula implementación de las recomendaciones del Consejo Engel, y la reacción adversa por parte de algunos partidos políticos frente a ellas.

### Institucionalidad democrática y derechos humanos

Este capítulo analiza distintas reformas aprobadas este año, proyectos actualmente en discusión legislativa, y acciones de política, que si bien varían en su naturaleza y funciones, forman parte de la red de institucionalidad democrática que permita al Estado cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este sentido, el análisis es acotado a la institucionalidad o medida legislativa en discusión, sin ahondar en un diagnóstico general respecto de la situación del país en ese ámbito particular.

#### *Constitución y Derechos Humanos*

En Informes Anuales anteriores, el INDH señaló que la Constitución Política de un país debe ser el reflejo de los acuerdos mínimos dentro de una sociedad democrática dotándola de un relato político que le permita fundar su vida en común. De ahí la relevancia que en octubre de 2015 la Presidenta de la República anunciara las etapas del proceso constituyente y los mecanismos que podrán utilizarse para la modificación del texto constitucional actual. Si bien el anuncio está planteado en términos genéricos, la implementación de las etapas, principalmente las cuatro primeras (educación cívica y constitucional; diálogos ciudadanos libres, transparentes, sin presiones; entrega de las Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución a la Presidenta de la República; y reforma constitucional para una nueva Constitución), debe incorporar la paridad y la voz de todos los grupos, con especial consideración a los grupos vulnerados. En especial, el contenido de “Educación cívica y constitucional” debiera incorporar información acerca de los derechos humanos involucrados en este proceso, la que deberá estar disponible en un lenguaje claro, sencillo y en distintas lenguas.

En relación con los mecanismos para la aprobación de un nuevo texto constitucional, el nuevo Congreso Nacional deberá elegir entre una Comisión Bicameral compuesta por un grupo de senadores y diputados, una Convención Constituyente mixta que incluya parlamentarios y ciudadanos, una Asamblea Constituyente o un Plebiscito para que la ciudadanía decida entre las tres opciones anteriores. El INDH, en su Informe Anual 2014, planteó que independientemente del mecanismo utilizado para la reforma constitucional, todo mecanismo debía cumplir ciertos mínimos. A saber: (i) confianza ciudadana; (ii) participación; (iii) participación de grupos vulnerados; (iv) paridad entre hombres y mujeres; (v) representación territorial; (vi) transparencia y acceso a la información; e (vii) igualdad del voto. Además, el proceso debe ser sencillo, es decir, fácil de comprender en sus etapas.

### *Reforma al sistema binominal*

El sistema binominal ha sido objeto de críticas, entre otros factores, por los efectos negativos respecto de la participación política de las mujeres y de los pueblos indígenas. Por lo mismo, la modificación del sistema electoral binominal por un sistema de carácter proporcional inclusivo constituye un avance para el ejercicio de los derechos políticos. Con todo, el sistema se implementará por primera vez en la próxima elección parlamentaria (2017), donde habrá que analizar cómo funciona en la práctica.

El INDH destaca que la Ley integra lo que se ha denominado “medidas afirmativas de carácter temporal”, lo que constituye un avance importante desde la perspectiva de derechos humanos al promover la igualdad entre hombres y mujeres al momento de postular a cargos de elección popular.

### *Seguridad ciudadana*

En enero de 2015 el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley “que facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos” (Boletín 9885-07). El INDH ha planteado que el proyecto pretende modificar el ordenamiento jurídico en diversos aspectos cuyo análisis integral implica un endurecimiento de la herramienta penal, cuestión alejada de los estándares internacionales de utilización del derecho penal como medio de *ultima ratio*.

En primer lugar, el proyecto pretende modificar el Código Penal para establecer un sistema especial de determinación de penas para ciertos delitos en materia de propiedad (apropiación de cosas muebles ajenas, robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, hurto y abigeato). El proyecto de ley, al establecer un sistema de establecimiento de penas especial e independiente del de aplicación general, no brinda una justificación suficiente para establecer una diferencia tan radical entre la forma general de determinación de penas y la que se propone como sistema especial para este tipo de delitos, afectando el principio de igualdad y no discriminación.

El proyecto también busca incorporar entre las hipótesis de fuga, para la determinación de la prisión preventiva (artículo 140 del Código Procesal Penal), que la persona cuente con “reiteradas detenciones anteriores”. Esto vulnera la libertad personal, ya que podría restringir dicha libertad en base de un historial que ni siquiera ha concluido necesariamente en una sentencia condenatoria, acarreado formalizaciones o haber sido incluso declaradas como ilegales.

El proyecto además crea un control de identidad independiente del ya existente en el artículo 85 del Código Procesal Penal. Este último, a juicio del INDH, otorga poder suficiente a las policías para llevar a cabo los controles de identidad, incluso preventivamente al dotar a Carabineros de un margen amplio para su realización. Así, este nuevo control de identidad resulta innecesario y desproporcional. Junto con generar una tensión con la presunción de inocencia, el nuevo control de identidad que se busca aprobar está en tensión con el principio de igualdad y no discriminación, en el sentido de

que facultar legalmente y de manera amplia a la policía para controlar identidad, crea escenarios de arbitrariedad y con escaso control sobre dicho actuar.

Finalmente, el proyecto propone modificar el artículo 85 del CPP permitiendo que el control de identidad ya existente proceda además cuando los funcionarios policiales “tengan algún antecedente que les permita inferir que una determinada persona tiene una orden de detención pendiente”. La causal resulta vaga en su planteamiento y carece de elementos objetivos que permitan evitar un uso arbitrario de esta.

#### *Consejo Nacional de la Infancia*

El 14 de marzo de 2014, mediante el Decreto Supremo N° 2131, fue creado el Comité Interministerial denominado Consejo Nacional de la Infancia. El Consejo tiene como misión asesorar a la Presidenta de la República en la formulación de medidas para garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Debido a su naturaleza interministerial busca servir de instancia de coordinación entre los diversos organismos con competencias asociadas a infancia. La agenda de trabajo del Consejo se organizó en tres ejes: (i) *Nuevo marco político, normativo e institucional*; (ii) *Más y mejor protección especial de derechos* y (iii) *Más equidad, más inclusión*, que abarca el fortalecimiento y extensión del subsistema de protección integral Chile Crece Contigo, entre otros temas. Es dentro de estos ejes que en septiembre de 2015 la Presidenta de la República presentó el Proyecto de Ley de sistema de garantías de los derechos de la niñez (Mensaje N° 950-363).

La presentación del proyecto es un hecho a ser destacado. Con todo, el artículo 2 señala que “es deber de los órganos de la Administración del Estado, de la familia y de la sociedad respetar, promover y proteger los derechos de los niños”. Si bien la familia y la sociedad son actores claves en la promoción y protección de los derechos humanos, hay que recordar que es el Estado en su totalidad, y no solamente la administración del Estado, sobre quien recae el cumplimiento de las obligaciones internacionales, por lo que el artículo debe integrar a los otros poderes del Estado.

Asimismo, es necesario que el proyecto haga distinciones entre, por una parte, niños y niñas y, por otra, adolescentes, siendo que en relación con las personas mayores de 14 años el nivel de autonomía necesariamente debe ser reforzado, teniendo en cuenta que a esa edad ya cuentan con responsabilidad penal, y que la legislación actual concerniente a tribunales de familia reconoce a varios efectos esa importante diferencia. Asimismo, el proyecto establece la obligación de establecer una Política Nacional de la Niñez (PNN) la que, con todo, siendo esta una materia propia de los derechos humanos, se debe considerar cómo se va a armonizar con el Plan Nacional de Derechos Humanos que llevará a cabo la Subsecretaría de Derechos Humanos.

#### *Ministerio de la Mujer*

El 8 de marzo de 2015, en el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer, se promulgó la Ley 20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, con el

mandato de “colaborar con el Presidente o Presidenta de la República en el diseño, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género, la igualdad de derechos y de procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria en contra de las mujeres” (artículo 1).

Contar con un Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género supone fortalecer la actual institucionalidad de género, dotándola de mayores atribuciones y rango a nivel nacional y regional y profundizando a la vez su incidencia en políticas públicas, en la legislación y en todas aquellas materias en donde tiene competencia directa o que –estando bajo la competencia de otros ministerios u organismos del Estado– son relevantes para los derechos de las mujeres.

#### *Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas*

La Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (MITP) fue creada en 2008 mediante Decreto Exento N° 2821, como una comisión asesora de carácter permanente con composición interministerial e intersectorial, liderada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Entre los avances del año el INDH destaca que el Ministerio Público y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública presentaron en junio de 2015 una Guía de Buenas Prácticas en la investigación criminal del delito de trata de personas y la asistencia y protección a víctimas.

#### *Consejo Técnico de Política Migratoria*

El INDH en diversas instancias y especialmente en sus Informes Anuales ha planteado la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas migrantes. El INDH también ha participado del Consejo Técnico de Política Migratoria, coordinado por el Departamento de Extranjería y Migración, en uno de sus siete grupos de trabajo, este es, el de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, coordinado a su vez por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia. Tanto en este grupo como en los otros seis se ha convocado a un amplio espectro de actores de gobierno (secretarías y servicios), órganos de justicia, organismos internacionales y no gubernamentales, realizando seis reuniones durante el año, donde se han formulado observaciones para asegurar el resguardo de los derechos humanos de la población migrante en la arquitectura institucional que está en preparación. Está pendiente la presentación del proyecto de ley de migraciones, el que ha sido reiteradamente postergado.

#### *Subsecretaría de Derechos Humanos*

El INDH ha planteado la necesidad de profundizar la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos, recalcando la necesidad de que el Poder Ejecutivo diseñe, coordine e implemente políticas públicas que permitan guiar el contenido y organicidad de la acción del Estado en estas materias. En este sentido, la aprobación de la Subsecretaría de Derechos Humanos (en adelante la Subsecretaría) es un avance notable para que el Estado cumpla con sus obligaciones de promover, garantizar y proteger los derechos humanos.

No obstante la valoración que el INDH hace a la creación de esta instancia gubernamental, de la lectura de sus funciones se observa que –pese a estar la protección de los derechos humanos entre sus objetivos- estas en general están ligadas principalmente a la función de promoción y con escasa capacidad operativa. En este sentido, no obstante incorporar la protección de los derechos humanos entre las materias que la ley exige como mínimo a abordar en un Plan Nacional de Derechos Humanos, no hay nada en relación con esta obligación del Estado. Del mismo modo, la ley no establece los objetivos del Plan, tal como lo había planteado el INDH, sino que mandata que este mismo los establezca (artículo 14 bis, literal a).

#### *ONG de promoción de la democracia y protección de derechos humanos*

Las organizaciones no gubernamentales de promoción de la democracia y protección de derechos humanos son una parte constitutiva esencial de la institucionalidad disponible – si bien no pública– de defensa y protección de la democracia y los derechos humanos. No obstante que a nivel internacional se reconocen y fomentan las contribuciones de las ONG dedicadas a la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos, este reconocimiento no tiene un correlato similar a nivel nacional.

Si bien es un avance contar con una norma que regule la forma en que las ONG, entre otros actores sociales, participan e influyen en las decisiones del Estado, muchas organizaciones plantean como preocupante que las instancias de participación que se promueven desde el Estado sean de carácter informativo y consultivo, sin favorecer una participación incidente.

Por su parte, la actual regulación de las ONG, contenida en el Código Civil y la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, resulta muy general y no reconoce un estatuto específico a aquellas organizaciones que promueven la democracia y los derechos humanos. En cuanto a su financiamiento, el INDH estima positivo y necesario que exista financiamiento disponible para las organizaciones de promoción de la democracia y protección de los derechos humanos, como parte de una política más amplia de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil. Con todo, la disponibilidad de financiamiento se encuentra hoy prácticamente reducida a los recursos provenientes del Estado por la vía de la implementación de políticas, planes y programas.

## **Derechos Civiles y Políticos**

### Función pública y derechos humanos

El acceso a la función pública, que según la Constitución y la ley debe cumplirse en igualdad de condiciones, tiene entre sus puntos críticos la situación de los empleos temporales a contrata, que son los más numerosos (un 63,7% de una dotación pública de 236.368 personas, según datos preliminares, a julio de 2015), que no están sujetos a concurso público obligatorio como los de planta, además de sobrepasar con creces el 20% de la dotación de la planta establecido en el Estatuto Administrativo. Otro problema es el

de aquella parte de las y los trabajadores contratados a honorarios - 41.099 personas a la misma fecha, según datos preliminares - que realizan labores habituales, no acordes a esa modalidad contractual. Una discriminación en el acceso a la función pública es la que afecta a las mujeres, cuya proporción aumenta en los empleos temporales del Estado, y se reduce en los cargos directivos. Así, el apartado plantea la necesidad de que el Estado sincere las necesidades reales de personal para llevar a cabo sus funciones, cumpliendo en cada caso con los derechos asociados.

### *Relaciones de especial sujeción*

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce la posibilidad de restricciones al ejercicio de derechos en el caso de funcionarios/as de las FF.AA y de Orden y Seguridad, imponiendo requisitos para su aplicación. En Chile el cuerpo normativo que rige a estos funcionarios restringe sus derechos fundamentales en áreas como el debido proceso, la protección de la familia, la libertad de asociación y el ejercicio de los derechos políticos. Estas restricciones se justifican en las particulares exigencias que las funciones militares y de seguridad imponen a sus integrantes.

Al examinar la situación nacional se observa que algunas de las restricciones son permitidas por el derecho internacional, como sucede con la prohibición al personal de las FF.AA. y de Orden y Seguridad de afiliarse a partidos políticos o sindicalizarse. Por el contrario, la intervención de las instituciones para autorizar el matrimonio, previa revisión de antecedentes del/la futuro/a cónyuge, vulnera el derecho a contraer matrimonio libremente, y el derecho a la privacidad. Se observa también que las normas sobre acceso a las FF.AA y de Orden y Seguridad contienen algunas disposiciones discriminatorias como la exigencia de estado civil de soltero/a y certificado de honorabilidad, que se pide en algunas ramas sólo a las postulantes mujeres. Se observa, además, restricciones al derecho al debido proceso en el contexto de los mecanismos de evaluación y calificación del personal, que no cuentan con vías adecuadas de impugnación administrativa, como es el caso de los demás funcionarios públicos. Finalmente, se anota que el régimen disciplinario de las FF.AA y de Orden y Seguridad, tanto en el diseño de los procedimientos aplicables como respecto de las sanciones mismas, han sido establecidos por la autoridad administrativa, a través de reglamentos que no tienen rango legal, según lo exigen la Convención Americana y la misma Constitución Política de la República, en la medida que restringen el ejercicio de una serie de garantías fundamentales, como sucede con la sanción de arresto de un funcionario.

### Derecho a la protección a la familia

Existe una tendencia de cambio social y jurídico sobre la concepción de familia plasmada en el Código Civil del siglo XIX, que era la de una unión matrimonial, indisoluble, entre un hombre y una mujer, sometida esta última, al igual que sus hijos e hijas, a la autoridad del padre. Como parte de estos cambios, se ha ido ampliando el reconocimiento de derechos para vínculos de pareja y de parentalidad no originados en matrimonio, como es el caso del Acuerdo de Unión Civil, que reconoce la validez legal de uniones afectivas no constituidas por matrimonio y de la norma que instauró la igualdad de derechos de

hijos/as no matrimoniales. Se ha reconocido la igualdad de derechos y deberes de mujeres y hombres en la familia, y se ha avanzado en la protección jurídica de cada uno de los integrantes de las relaciones familiares, particularmente de mujeres, adultos/as mayores, niños niñas y adolescentes, ampliando así el deber del Estado de proteger a las familias.

El capítulo revisa los estándares internacionales de derechos humanos sobre protección a la familia y su cumplimiento en las normas y políticas del país. Analiza la protección que ofrece el Estado chileno para la conformación, la vigencia y la ruptura de vínculos familiares, deteniéndose en situaciones específicas. Entre ellas se da cuenta de la protección del derecho a tener hijos/as por medio de programas como los incorporados en el ámbito de la salud para tratar problemas de infertilidad, considerando también el derecho del niño/a tener una familia, abordado en las reformas en curso sobre la adopción. Se analiza igualmente el alcance de la protección social en algunas situaciones de especial vulnerabilidad en el período de gestación, debido a la situación de pobreza o a la adolescencia de la madre y se revisa la protección legal de derechos filiales y parentales en casos de ruptura o ausencia de vínculo matrimonial.

El informe pone especial atención a la situación de las reclusas embarazadas y en período de lactancia (117 mujeres a junio de 2015), que cuentan con algunos beneficios en el sistema penitenciario - incluida la permanencia del hijo o hija con la madre hasta los dos años-, y la de los internos e internas que informaron tener hijos menores de edad al momento del ingreso a prisión, quienes conformaban el 63,6% de las 3.202 internas y el 40,5% de los 41.337 internos, al 30 junio de 2015. Con preocupación se anota que en esta extendida situación, las normas y prácticas penitenciarias no ofrecen condiciones para mantener un relación regular de los padres, madres o tutores privados de libertad con los niños o niñas a su cargo, debiendo éstos atenerse al régimen de visitas, en que a veces sufren revisiones y tratos poco dignos, a los eventuales traslados de padres o madres a centros de reclusión alejados que imposibilitan las visitas, y a la dificultad para compatibilizar visitas y asistencia escolar. Se vulnera así el derecho a la protección de la familia que corresponde tanto a las personas privadas de libertad como los niños, niñas y adolescentes con padres, madres o tutores encarcelados.

## **Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

### Pobreza y Derechos Humanos

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de toda persona a una vida digna (o nivel de vida adecuado) en diversos tratados, y propone el mejoramiento de las condiciones de existencia como foco de las acciones de los Estados para la garantía de los mismos. En este sentido, desde épocas tempranas la comunidad internacional ha reconocido que la pobreza no es una situación aceptable y que constituye un asunto de derechos humanos. La Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2015 adoptó en Nueva York la meta de “erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” el 2030.



En Chile los resultados de la encuesta CASEN 2013 muestran que la pobreza por ingresos cayó de 29,1% en 2006 a 14,4% en 2013 bajo la nueva metodología utilizada y de 38,6% a 7,8% según la forma de medición tradicional para el mismo período. Si bien estos resultados son alentadores y muestran el efecto acumulado tanto del crecimiento económico como de las políticas públicas desarrolladas en las últimas décadas, persiste un segmento de la sociedad en extrema pobreza (2,5% de las personas con la metodología tradicional y 4,5% según la metodología nueva, de acuerdo con datos del 2013) y aparecen nuevas formas de precariedad. En la actualidad Chile tiene el desafío de abordar el combate de la pobreza desde una perspectiva compleja y multifactorial, en sintonía con los debates internacionales y en apego a sus compromisos en materia de derechos humanos. Esta preocupación ha sido relevada en la Encuesta Nacional de Derechos Humanos realizada por el INDH en 2015, la que mostró que 60,8% de la población considera que a las personas en situación de pobreza no se les respetan sus derechos humanos, percibiéndose como uno de los colectivos más vulnerados en Chile. Además, la pobreza es el segundo motivo por el que la población considera que se discrimina en nuestro país, con 57,1% de las menciones.

En la visita que realizó en marzo de este año a nuestro país el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, Sr. Philip Alston, él señaló: “[e]n relación a la pobreza, Chile es una paradoja. El país ha logrado un avance extraordinario en términos de crecimiento económico, desarrollo integral y reducción de la pobreza. Pero al mismo tiempo persisten tasas preocupantes de pobreza y pobreza extrema, y los niveles de desigualdad son extremadamente altos, los cuales no son ni sostenibles ni aceptables en una sociedad que se enorgullece de su compromiso fuerte y profundo con el respeto de los derechos humanos de todo sus pueblos”.

Desde una óptica de derechos humanos, las políticas sociales deben poner el acento en la persona humana, en su dignidad y en cómo eliminar los factores que profundizan su vulnerabilidad en nuestra sociedad. Esto implica un análisis crítico de las políticas de carácter asistencialista, donde el Estado toma las decisiones y ejerce el rol de autodeterminación que le corresponde a cada persona. La acción del Estado planteada mediante normas y políticas públicas se encuentra focalizada en algunos elementos de la vida digna, sin una mirada integral del abanico de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a las que las personas deben acceder en consonancia con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado. Es importante señalar que el hecho de que las acciones del Estado en favor de las personas en situación de pobreza se materialicen principalmente por prestaciones sociales, bonos y transferencias condicionadas, más que superar la pobreza o alcanzar un nivel de vida adecuado, tienden a paliar o mejorar temporalmente las circunstancias en que viven, dejando espacio para que quienes quedan en una situación de vulnerabilidad vuelvan a experimentar los embates de la pobreza. Esto se agudiza más cuando las intervenciones no se hacen cargo de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza o no consideran todas las dimensiones de los derechos humanos, que van más allá del acceso a un servicio.

A la fecha se han desarrollado dos catastros nacionales de personas en situación de calle, uno en 2005 y otro en 2012. El Segundo Catastro detectó a 12.255 personas en situación de calle a nivel nacional, 5.001 más que en su primera versión. De este total, 84% son hombres, los que tienen mayor presencia en las regiones del Maule, Los Lagos y Atacama. En promedio, las personas en situación de calle tienen 44 años de edad y llevan 5,8 años en dicho contexto. Entre los problemas que se detectan en el abordaje que realiza el Estado respecto de esta población, uno de base es la conceptualización que se realiza de las personas en situación de calle. El concepto pone como el componente más relevante la falta de techo, como si ese fuese el problema de ese colectivo. Eso es para sintonizar con los conceptos que se usan internacionalmente, para no usar etiquetas que incitan la discriminación, pero hablar de ‘personas en situación de calle’ esconde la diversidad y unifica, siendo que en su interior tiene realidades muy específicas, cada una con sus propias complejidades y necesidades, que requieren atenciones especiales y diversificadas.

Otra realidad de pobreza y pobreza extrema de gravedad en el país es la que afecta a la población que integra los pueblos indígenas, la que según datos de la encuesta CASEN 2013 alcanza a 1.565.915 personas indígenas. Si bien la encuesta CASEN 2013 evidencia una disminución de la pobreza en la población indígena en relación con mediciones anteriores, se advierte una persistente brecha con los niveles de pobreza de la población no indígena. Las estadísticas antes referidas dan cuenta de que las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, si bien han permitido reducir en parte su situación de pobreza y pobreza extrema, no han sido capaces de revertir la situación de desigualdad que experimentan en relación con el resto de la población del país.

### Derecho al Trabajo

En diciembre de 2014 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley “que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo” (Mensaje 1055-362), constituyendo una oportunidad para que Chile mejore el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos laborales colectivos. Así, el capítulo analiza los principales aspectos en cuanto a sindicalización, negociación colectiva y huelga.

En cuanto a la sindicalización, preocupa al INDH la indicación presentada al proyecto con el objeto de aumentar el número de trabajadores/as necesarios para la constitución de un sindicato. Esto eleva las exigencias para el ejercicio del derecho, al establecer un quórum mayor al existente para la constitución de organizaciones sindicales, sin que medie una justificación objetiva y razonable que fundamente la medida. Desde el punto de vista de los derechos humanos, y en la medida que ella no se ha justificado de manera explícita, la indicación puede ser considerada una medida regresiva. Asimismo, el proyecto modifica el régimen actual en cuanto a que limita la extensión de los beneficios obtenidos en la negociación colectiva a los /as trabajadores/as sindicalizados/as, lo que puede constituir una discriminación en perjuicio de quienes no lo están y, al mismo tiempo, puede considerarse también una medida regresiva en relación con lo actualmente vigente.

En materia de negociación colectiva, el proyecto de ley plantea una derogación completa del Libro IV del Código del Trabajo sobre la negociación colectiva, acotando la prohibición del tipo de trabajador/a que no podría negociar colectivamente; ampliando el fuero no solo a aquellos trabajadores/as afiliados/as al sindicato al inicio de la negociación colectiva, sino que a aquellos/as que se afilian a la organización durante el desarrollo de la negociación colectiva, y generando el deber en las empresas de entregar al sindicato información específica respecto de la empresa con el objeto de que el sindicato pueda contar con toda la información pertinente antes de iniciar la negociación colectiva.

Un punto que surge es la eliminación del fuero planteada en el proyecto de ley para los grupos negociadores. Bajo la legislación actual la negociación colectiva reglada puede llevarse a cabo tanto por el sindicato como por un grupo negociador, a los cuales la ley otorga fuero a ambos en los términos del artículo 309 del CT. No mantener el fuero al grupo negociador sería una medida regresiva contraria a los estándares internacionales y, por otra parte, no resultaría proporcional considerando que el proyecto incluye medidas menos lesivas para fomentar la sindicalización (como la titularidad sindical).

En materia de huelga, para el INDH ésta constituye un derecho y, como tal, debe entenderse en relación con la sindicalización y la negociación colectiva, al constituir el principal medio de negociación para las personas trabajadoras ante sus empleadores. No obstante, la legislación actual restringe de diversas maneras el derecho a huelga, por ejemplo, al permitirla solo cuando el proceso de negociación colectiva hubiera fracasado, o mediante el artículo 381 del CT, que permite el reemplazo de sus trabajadores en huelga. Por lo mismo, el INDH recomendó al Estado mantener la redacción original del proyecto de ley en el cual se prohibía el reemplazo de trabajadores/as.

Otro punto en este ámbito es el plazo para el inicio de la huelga. El INDH planteó en su momento su preocupación respecto del plazo de tres días acorde al actual artículo 374 del CT, señalando que no resulta claro cuál es el verdadero fin buscado. En este sentido, dicha preocupación se mantiene al pretender el proyecto aumentar ese lapso.

Finalmente, en cuanto a los derechos colectivos de los funcionarios /as públicos/as el INDH estima que es necesario que el Estado regule el derecho a huelga de los trabajadores de este sector, garantizando la provisión de servicios mínimos en ciertos sectores acorde a sus funciones.

### Derecho a Educación

Ante los anuncios de un programa de reformas educacionales, el INDH manifestó en su Informe Anual 2014 que era necesario que se desarrollara el abordaje de los diferentes problemas existentes desde una perspectiva de derechos humanos. Ello requiere abordar los problemas en materia de igualdad y no discriminación en el acceso y permanencia en el sistema, calidad de la educación y la incorporación de la educación en derechos

humanos (EDH) en la educación. También involucra revisar la institucionalidad del Estado necesaria para garantizar todo lo anterior.

El proceso de reforma se ha materializado hasta el momento en un conjunto de iniciativas de ley, algunas de ellas ya han sido aprobadas, otras que se encuentran en tramitación y otras propuestas que aún no se han traducido en un proyecto de ley.

#### *Subsecretaría de Educación Parvularia*

Como parte de los proyectos anunciados en el marco de la reforma educativa, el 5 de mayo de 2015 se publicó la Ley 20.835, que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la que será el estamento del Ministerio de Educación responsable de la promoción, desarrollo, organización general y coordinación de este nivel educacional. La aprobación de esta ley constituye un avance en relación con la institucionalidad del Estado disponible en materia de educación inicial, ya que separa las funciones de provisión de los servicios educativos para este nivel, las que quedan en manos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), y las funciones fiscalizadoras del sistema, las que quedan en manos de la Superintendencia de Educación y de la Agencia de la Calidad.

#### *Ley de inclusión N°20.845*

Durante 2015 continuó el debate legislativo en torno al proyecto de ley de inclusión, el que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. La publicación de esta ley constituye un avance en el plano de garantizar la igualdad de la calidad de la educación, al establecer que es una obligación del Estado “propender a asegurar a todas las personas una educación inclusiva de calidad” y que “el financiamiento estatal a través de la subvención que regula la presente ley, tiene por finalidad asegurar a todas las personas el ejercicio del derecho a una educación de calidad. Sin embargo, preocupa al INDH la ausencia de medidas de especial protección en el sistema, orientadas a mejorar la inclusión de grupos de población que están en una situación de desventaja, ya sea por su situación geográfica, como la población rural, o por las dificultades de integrarse en un proceso educativo de manera efectiva, como las personas privadas de libertad, adultos con escolaridad incompleta, migrantes, poblaciones indígenas y las personas con necesidades educativas especiales.

#### *Ley que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior*

Con fecha 18 de junio de 2015 fue publicada la Ley 20.843, que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior. Esta restricción fue eliminada expresamente en la nueva ley y se generaron indicaciones en aras a evitar que las regulaciones internas de las instituciones de educación superior “contenga[n] disposiciones que prohíban, limiten u obstaculicen la libre organización de éstos”. Los artículos no definen ni el tipo de participación que se le reconocerá a estas organizaciones estudiantiles, académicas y de funcionarios en la toma de decisiones ni su alcance, quedando la definición de esas formas de participación en

manos de la autonomía institucional de cada establecimiento. Se valoran positivamente las medidas introducidas por la Ley 20.843 para avanzar en la promoción de los derechos humanos en la educación superior.

#### *Proyecto de ley sobre sistema de desarrollo profesional docente*

En abril de 2015 el Poder Ejecutivo ingresó al Congreso el proyecto de Carrera Docente. En cuanto a su aplicación, el proyecto comprende a la totalidad de los programas de formación de profesores y a la totalidad de los/as profesores/as que ejercen en establecimientos de educación escolar con financiamiento público (municipales, particulares subvencionados y de administración delegada). Sin embargo, el proyecto no aborda la situación de los y las profesionales de educación parvularia, lo que ha sido objeto de crítica por parte de representantes de este sector. El proyecto tampoco aborda la situación del personal asistente de la educación, quienes corresponden al 38% del personal que trabaja en establecimientos educativos. Sería deseable que el proyecto abordara su situación para asegurar la generación de espacios educativos respetuosos de derechos y coherentes con la calidad de la educación en todo el ámbito de la escuela.

Por lo demás, desde el punto de vista de la calidad de la educación, el proyecto carece de una definición respecto de lo que se entiende por una educación de calidad. Sería deseable que el proyecto contuviera dicha definición de calidad de la educación, e incorporase propuestas de evaluación diagnóstica y acreditación de carreras y programas que apunten a asegurar una formación docente acorde a las exigencias de esos criterios, lo que debiera complementarse con las iniciativas de las propias instituciones que forman docentes. Por último, el proyecto no asegura una adecuada distribución de los docentes calificados en las diversas escuelas por lo que sería deseable que el proyecto contemple mecanismos para que todas las escuelas y liceos cuenten en su planta con una proporción de docentes que haya recibido una alta calificación. Pese a las preocupaciones que genera la propuesta, el INDH considera que el proyecto en su conjunto constituye un avance en cuanto al establecimiento de un sistema de mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de los y las docentes, como ha sido establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

#### *Plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado*

El currículum nacional chileno ha ido reforzando la inclusión en EDH y la ha ido haciendo cada vez más explícita durante el proceso de reforma curricular que se iniciara en el 2010. Sin embargo, la escasa formación docente en estas materias se torna un impedimento para que este currículum sea implementado en el aula y en las actividades extra programáticas que desarrollan los establecimientos educacionales. Por lo mismo, es de preocupación del INDH el hecho de que el proyecto de ley trabaje tan someramente este componente y le asigne a los establecimientos la mayoría de la responsabilidad de esta formación, ya que ello supera las posibilidades de las unidades educativas. El Ministerio de Educación debiera determinar los mínimos en el diseño del Plan y fiscalizar que dichos mínimos se cumplan, pero también debiera destinar recursos humanos y financieros para

colaborar con las escuelas en la implementación del Plan y el cumplimiento de las obligaciones que recaen en ellas.

## **Territorios y derechos humanos**

### Derecho a un medio ambiente libre de contaminación

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación ha sido una preocupación constante para el INDH, Hay varios hechos que denotan la relevancia del derecho a un medio ambiente libre de contaminación en la agenda pública nacional actual. Entre ellos, el aumento de los conflictos territoriales (requiriendo en algunos casos el desarrollo de misiones de observación por parte del INDH), y la adquisición de compromisos por parte del Estado –en tanto signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto– para enfrentar los efectos nocivos que el calentamiento global está teniendo sobre los ecosistemas y el bienestar de las personas. Todo esto ha sido precedido por 18 años con relevantes cambios en este ámbito. A esto se suma el resultado de la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2015, donde el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación ocupa el segundo lugar entre los derechos percibidos como más vulnerados en el último año, con 20,3% de las menciones.

El presente apartado analiza, desde la perspectiva de los estándares internacionales de derechos humanos, tres proyectos de ley actualmente en discusión, y que son especialmente sensibles dada su vinculación con el ejercicio de derechos fundamentales y las disputas ambientales que se han suscitado en el último tiempo en el país: i) la reforma al Código de Aguas, ii) la protección de glaciares, iii) la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El impacto de la acción de las empresas en materia ambiental, así como la potencial afectación de derechos humanos por sus operaciones, también ha ido adquiriendo relevancia a nivel internacional desde la perspectiva de derechos humanos. La adopción de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos por parte de Naciones Unidas (2011) es una muestra de ello, aun cuando los mismos no tengan un carácter vinculante. Así, estos Principios proponen un marco para la acción que se basa en tres pilares: “a) [l]as actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales; b) [e]l papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos; c) [l]a necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento”.

### *Proyecto de ley que reforma el Código de Aguas*

La tensión identificada en nuestro país entre la necesidad de procurar el agua para el consumo humano y para las actividades productivas tiene como nudo la regulación otorgada por el Código de Aguas de 1981. Durante el último tiempo se han presentado

varios proyectos de reformas al Código de Agua, siendo el que más avanza –por contar con el impulso del Poder Ejecutivo– el proyecto contenido en el Boletín N° 7543-12.

Tal como ha dicho el INDH, bajo el prisma del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen obligaciones en materia del derecho al agua, entre otras: (1) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para uso personal y doméstico y para prevenir enfermedades y; (2) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados (INDH, 2013, pág. 209). El INDH valora, en general, positivamente el proyecto de reforma, y considera que su aprobación permitiría a la población, en particular a las comunidades rurales y pueblos indígenas, una mayor protección del derecho al acceso al agua.

#### *Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*

La biodiversidad se vincula a los dos grupos de derechos humanos que identificó el actual Relator sobre Medio Ambiente. De esta forma, en lo sustantivo, la biodiversidad impacta en derechos como la vida, la alimentación, la salud o la vida cultural. Asimismo, la biodiversidad afecta el goce de los derechos de pueblos indígenas a vivir su cultura y a subsistir de manera tradicional. El 18 de junio de 2014 ingresó el proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esta iniciativa legal es la respuesta a una obligación impuesta en el artículo octavo transitorio de la Ley 20.417, en cuya virtud se debía enviar al Congreso Nacional dentro de un año desde su publicación, uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se creara el mencionado Servicio. Además, el país es signatario de instrumentos internacionales en materia de biodiversidad, que para su correcta aplicación requieren de una institucionalidad acorde en materia de áreas protegidas. El proyecto tiene como finalidad la conservación de la diversidad biológica del país mediante la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas. En el estado actual de tramitación, al proyecto se le han formulado 1.251 indicaciones. Si bien el INDH valora esta iniciativa, le preocupa desde la perspectiva de los derechos humanos, la ausencia de consideración de modalidades de participación de los pueblos indígenas y comunidades locales en materia de áreas protegidas y protección de la biodiversidad. Llama la atención en este sentido el reconocimiento y los incentivos que el proyecto de ley considera exclusivamente para las áreas de protección privadas, cuestión por cierto relevante, con el total desconocimiento de los pueblos indígenas y de su aporte a la conservación de la diversidad biológica. El proyecto de ley tampoco se hace cargo de la superposición existente entre las áreas protegidas, cuando son parques nacionales, y las tierras de propiedad indígena.

#### *Proyecto de ley de protección y preservación de glaciares*

Desde una perspectiva de derechos humanos, el devenir de los glaciares impacta en el goce y ejercicio de diversos derechos, especialmente porque aquellos son la principal fuente permanente de agua en Sudamérica. Se ingresó en mayo de 2014 un proyecto de

ley por parte de un grupo de diputados, que busca su protección<sup>74</sup>. Este proyecto fue objeto de una indicación sustitutiva de la Presidencia de la República en marzo de 2015, que cambió en gran medida el sentido del proyecto original y el 7 de octubre de 2015 el gobierno ingresó una nueva indicación sustitutiva. Como se ha observado anteriormente, la necesidad de la protección de los glaciares obedece principalmente a un aseguramiento de la provisión de agua para consumo humano, así como también para la protección del medio ambiente y la subsistencia de grupos en condición de vulnerabilidad. La posición del Poder Ejecutivo en orden a disminuir la protección inicial, mediante sus indicaciones sustitutivas, es de preocupación, ya que no se establece una protección general a los glaciares, y además desprotege otras categorías de hielos, como el *permafrost*, que sí cumpliría funciones análogas a los glaciares.

### *Sobre la consulta indígena*

Además de los alcances específicos a cada uno de los proyectos de ley descritos, resulta relevante hacer algunas observaciones relativas a su potencial vinculación con los derechos o intereses de los pueblos indígenas, a propósito de la pregunta referida a la pertinencia de la consulta previa en estos tres proyectos. Es necesario señalar que Chile se encuentra en una situación de debilidad en términos normativos, institucionales y de política en materia indígena, que han sido ampliamente analizados por el INDH. Por otro lado, y como reflejo de lo anterior, el Poder Legislativo aún no ha definido un procedimiento de consulta indígena para la tramitación legislativa, cuestión que ha sido advertida por el Tribunal Constitucional.

Así, en el marco de la discusión de los tres proyectos de ley descritos (proyecto de ley que reforma el Código de Aguas, el que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y el proyecto de ley de protección y preservación de glaciares) es posible pensar, bajo un criterio de buena fe, que las medidas puedan tener algún impacto –aunque sea indirecto– en los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, en tanto van a modificar la regulación y el acceso a recursos naturales que son de relevancia para las particulares cosmovisiones de dichas culturas y que se encuentran protegidas en su preservación y desarrollo por el derecho internacional. En razón de lo anterior es que el INDH ha recomendado como buena práctica, incluso cuando existan razones para pensar que la afectación sea indirecta y, por tanto que la consulta no será preceptiva, la realización de un proceso de consulta indígena.

### Relaciones interculturales y derechos humanos

Desde la instalación del INDH en el 2010, la ausencia de reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad del Estado y de la sociedad ha sido una preocupación, además de la falta de políticas públicas e institucionalidad para abordar las relaciones con los pueblos indígenas del país. Aunque las demandas del pueblo mapuche suelen tener mayor visibilidad en la opinión pública, similares reclamos han planteado otros pueblos, como el Rapa Nui, que demanda el reconocimiento de su propiedad ancestral sobre las tierras de Isla de Pascua o de las comunidades indígenas del norte del país, que han manifestado desde hace varios años su preocupación por la afectación de la provisión de agua,



sustento de sus formas de vida y mantención de cultura a consecuencia de proyectos mineros y otras actividades.

#### *Procesos de consulta previa desarrollados*

Este deber de consulta previa constituye, si bien no exclusivamente, uno de los instrumentos disponibles para avanzar en la interculturalidad en los Estados. Durante el 2015 se han terminado de desarrollar en el país dos procesos de consulta previa a nivel nacional: (1) el proceso de consulta previa referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y, (2) el proceso de consulta previa de la indicación sustitutiva al anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio, desarrollado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA).

El INDH ha realizado labores de observación en ambos procesos, y ha elaborado informes acerca de su desarrollo y contenidos, desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos.

#### *Violencia en el contexto de las relaciones interculturales en La Araucanía*

El INDH ha manifestado frecuentemente su preocupación por hechos de violencia en contextos interculturales. Al cierre de este informe, el Instituto ha realizado 14 misiones de observación en diferentes localidades del país, que han dado cuenta de conflictos interculturales de algún grado, incluidos conflictos con violencia. Sin lugar a dudas, La Araucanía es la región que presenta mayores hechos de violencia ocasionados en contextos de conflicto intercultural, la que incluye tanto la violencia sobre población mapuche como los actos de violencia que se ejercen contra población no indígena en la región.

En cuanto a las posibles vías de solución, el Instituto ha señalado la necesidad de que el Estado adopte varias medidas de corto, mediano y largo plazo, que basadas en un enfoque intercultural se refieran a todas las aristas del conflicto. En ese marco, el INDH entiende que la persecución penal efectiva de los hechos de violencia, que es ante todo un deber del Estado de Derecho, no puede ser por sí sola la forma de solucionar el conflicto intercultural de la región, ya que el problema subyacente es multifactorial y tiene como uno de sus elementos centrales el conflicto relativo a la propiedad de las tierras, que a su vez hunde sus raíces en el periodo de la colonización y sucesos posteriores. De este modo, si bien la respuesta al conflicto debe incluir una estrategia para asegurar la paz y el orden público en la región, ella necesariamente trasciende a dicha estrategia y constituye una cuestión que, por sobre todo, debe ser resuelta políticamente.

## Ejercicio de derechos sin discriminación

### Prostitución y Derechos Humanos

Analizar la temática de la prostitución implica revisar una actividad en la que convergen diversas cuestiones de derechos humanos: los derechos de las mujeres, el derecho a la salud, la libertad de trabajo, la necesidad de prevenir la violencia física, psicológica o institucional contra quienes se encuentran en situación de prostitución; la explotación y la trata de personas; y la relación entre discriminación, pobreza y prostitución, entre otras. Son mujeres, travestis y trans que sufren la violencia, el estigma y la discriminación, y donde tanto el Estado como la sociedad suelen olvidar lo más básico e importante: que ante todo son personas y, por ende, sujetas de derechos humanos que el Estado debe respetar, garantizar y proteger, con especial atención, debido a su condición de vulnerabilidad. Así, el presente apartado revisa los estándares internacionales de derechos humanos, describe la normativa nacional atinente tanto a nivel constitucional y legal y, finalmente, revisa la situación en Chile, para ello se recogen experiencias de personas en situación de prostitución, que se han prostituido o que trabajan en la defensa de sus derechos.

Si bien existen, a nivel regional e internacional, robustos debates y organizaciones que plantean tanto la necesidad de definir la prostitución como un acto de explotación, promover su prohibición, y frenar la expansión de la “industria del sexo”, como la necesidad de regular esta actividad y entenderla como una forma de trabajo, estas posiciones no tienen un correlato equivalente en el país. A nivel nacional, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las feministas, tienden a posicionarse, si bien con matices, a favor de una regulación de los diferentes aspectos involucrados en la prostitución, concibiéndola como una forma de trabajo. Desde esta última perspectiva, un primer problema es la falta de una regulación jurídica que aborde esta materia de forma integral. La falta de regulación incentiva la clandestinidad, reafirmando la vulnerabilidad y limitando la capacidad del Estado para proteger los derechos humanos. No obstante dicha necesidad, de los actuales proyectos de ley en tramitación, no existe ningún mensaje o moción que tengan por objeto regular de manera integral esta materia. En Chile, la regulación de la prostitución está dada a propósito del tratamiento de Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS). La concepción regulatoria en esta materia entiende la prostitución como un problema de salud, y no bajo una óptica integral, donde la preocupación del Estado no sea únicamente los riesgos de enfermedades, sino que piense en la persona que ejerce la prostitución o que es prostituida como titular de derechos en un sentido amplio.

Un segundo aspecto es que el INDH detectó prácticas de discriminación y hostigamiento hacia las prostitutas principalmente en centros públicos de salud. En este sentido, los testimonios recogidos indican que tratos discriminatorios donde en los servicios de salud las tildan de “borrachas” o, en el caso de mujeres trans, la falta de respeto al no llamarlas por su nombre social, lo que las inhibiría de acceder a los centros de salud. Es deber del Estado remover todos los obstáculos que impidan garantizar un derecho, en este caso, a la

salud. Por tanto, en este campo, las medidas a adoptar debieran abarcar desde la capacitación al personal de la salud hasta el desarrollo de campañas para erradicar los estereotipos existentes que inhiben el acceso al servicio.

Un tercer problema de acuerdo con los estudios disponibles en este ámbito y los testimonios recogidos por el INDH, es que las personas en situación de prostitución suelen estar expuestas a abusos por parte de las fuerzas de orden y seguridad, las que se dan con mayor frecuencia, si bien no exclusivamente, en el marco de las clausuras de prostíbulos como en los controles de identidad cuando están en la calle. Al respecto cabe recordar que sobre el Estado pesa la obligación de prevenir, investigar, sancionar la violencia de género y todo acto que atente contra la integridad física y psíquica o la vida de las mujeres, principalmente aquellas más vulneradas y expuestas a un mayor riesgo.

Por último, en materia de trata con fines de explotación sexual, es importante mencionar que desde la entrada en vigencia de la Ley 20.507, el INDH ha interpuesto cuatro querellas en este ámbito, dos de ellas durante el 2015 que se encuentran aún en tramitación. Los casos de este año corresponden, por un lado, a mujeres de origen coreano que eran engañadas para que accedieran a viajar a Chile y, una vez en el país, les quitaban sus pasaportes y las coaccionaban para ejercer la prostitución en un bar en Recoleta. El otro caso se refiere a mujeres venezolanas captadas para ejercer labores de promotora y *escort*, quienes finalmente eran explotadas sexualmente en departamentos del sector oriente de Santiago.

### **Violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas de derechos humanos (1973-1990): Acceso a la Justicia**

Como en años anteriores, el informe reconoce que a 25 años del retorno a la democracia, el Estado de Chile ha dado pasos importantes hacia el cumplimiento de su obligación de establecer verdad, justicia y reparación en relación con las violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas perpetradas durante la dictadura. Al mismo tiempo reitera la persistencia de obstáculos para el logro de esos fines por quienes fueron víctimas de dichas violaciones. La muerte de Manuel Contreras y de Moren Brito, ex jefe y ex agente de la DINA, respectivamente, puso en evidencia la urgencia de redoblar los esfuerzos para establecer verdad y justicia en estos casos, antes de que el tiempo siga avanzando.

Este capítulo examina los estándares internacionales aplicables al derecho de acceso a la justicia en relación con esas graves violaciones y evalúa su cumplimiento en el país. En este sentido, analiza algunos acontecimientos relevantes del año, señalando que los avances registrados durante 2015 se han concentrado de manera casi exclusiva en la labor realizada por el Poder Judicial, en tanto que el Poder Legislativo y el Ejecutivo han tenido un desempeño insatisfactorio en el cumplimiento pleno de sus obligaciones. Algunas excepciones, como la reciente aprobación por el Senado del proyecto de ley que otorga

un bono reparatorio a las víctimas de tortura calificadas por las Comisiones Valech I y II, no son suficientes para constituir una política integral de justicia y reparación a las víctimas de la dictadura, tarea aún pendiente para el Estado de Chile. En el ámbito judicial, se constata el incremento del número de causas falladas por la Corte Suprema en las causas de derechos humanos, producto de las medidas concretas adoptadas para ese fin entre 2014 y 2015. Al mismo tiempo, se destaca el criterio fijado por la Corte en el sentido de que las acciones civiles derivadas de hechos constitutivos de violaciones de derechos humanos no son susceptibles de prescripción, permitiendo así las indemnizaciones de perjuicios correspondientes.

En relación con los poderes colegisladores el informe reitera la necesidad de levantar el secreto legal impuesto sobre los antecedentes de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, que dificulta la acción de la justicia, y de dejar sin efecto jurídico el Decreto Ley de Amnistía de 1978. Se anota que aún no se elimina la media prescripción en causas penales de DDHH, pese que en 2014 se presentó un proyecto de ley con esa finalidad. Los organismos internacionales han advertido sobre estos y otros compromisos incumplidos, tales como el retardo injustificado en el inicio de investigaciones relativas a hechos de tortura documentados en las dos comisiones Valech, y la inexistencia de una entidad especializada para la asistencia judicial y social de las víctimas de tortura. Finalmente, se advierte que persistirían pactos de silencio entre ex agentes estatales, orientados a encubrir los hechos y la identidad de los responsables, así como casos de entrega de honores y condecoraciones a responsables de graves violaciones a los derechos humanos.