RESUMEN EJECUTIVO
INFORME ANUAL 2014. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE
INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

DESAFÍOS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Constitución y Derechos Humanos

La Constitución Política de un país debe ser un reflejo de los acuerdos mínimos dentro de una sociedad democrática dotándola de un relato político que le permita a la sociedad fundar su vida en común. Actualmente existe un debate en torno a la necesidad y oportunidad para reformar la Constitución. Este capítulo expone, desde una perspectiva de derechos humanos, qué aspectos debieran ser considerados en un proceso de reforma constitucional, sea este más o menos profundo, y cuáles son las razones para ello.

El capítulo abarca diversas temáticas. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, el INDH recalca que el actual diseño constitucional es débil en esta materia, ya que, por una parte, no reconoce todos los derechos existentes (vivienda y agua, por ejemplo) y, por el otro, la protección judicial sobre estos derechos es limitada (previsión social, educación, salud y trabajo). En materia de pueblos indígenas está pendiente el reconocimiento constitucional a los pueblos y la naturaleza multicultural del Estado. Entre otras reformas planteadas, el INDH reitera que la regulación constitucional del derecho a manifestación –como mecanismo de participación- no respeta el principio de reserva legal y que el artículo 16 de la Constitución debe ser reformado para no suspender el derecho a voto de personas imputadas de delitos.

El capítulo concluye con una revisión de las ventajas y desventajas, desde una perspectiva de derechos humanos, de los mecanismos que se han planteado para una posible reforma constitucional o para una nueva Constitución (reforma según el capítulo XV de la CPR, comisión bicameral, cabildos ciudadanos y Asamblea Constituyente). Para el INDH, cualquiera sea el mecanismo, este debe cumplir con requisitos mínimos, entre ellos: i) *Confianza ciudadana*. En caso de que le procedimiento de reforma constitucional contemple la participación de órganos constituidos, tales como asambleas parlamentarias u otras, éstos deben contar con la confianza ciudadana. ii) *Participación.* El procedimiento debe asegurar la participación de la sociedad civil organizada, evitando la captura de los procedimientos por parte de los partidos políticos. También debe asegurar la participación activa de la ciudadanía procurando evitar los niveles de abstención que caracterizan nuestros actos electorales. iii) *grupos vulnerados*. El procedimiento debe garantizar la participación de los pueblos indígenas, de las personas con discapacidad, y de las diversidades sexuales; es decir, de los grupos vulnerados o históricamente discriminados. iv) *Paridad entre hombres y mujeres*. La participación debe ser paritaria, logrando la igual participación de hombres y mujeres en el debate constitucional. v) *Representación territorial.* El procedimiento debe garantizar una adecuada representación de los intereses territoriales de sus habitantes. vi) *Transparencia y acceso a información.* La forma en que se lleve a cabo el proceso, los documentos y avances de borradores que se redacten, los fundamentos de las decisiones que se vayan adoptando y, en general, todo el proceso de

reforma constitucional debe ser transparente y garantizar el principio de máxima divulgación de la información. vii) I*gualdad del voto.* Cada voto de cada participante debe tener el mismo peso, reflejando el principio "una persona, un voto".

Institucionalidad democrática y derechos humanos

Si bien el INDH ha destacado cómo Chile ha propendido al fortalecimiento de su institucionalidad democrática, el capítulo analiza algunos ámbitos específicos sobre los que el INDH ha manifestado preocupación en reiteradas oportunidades, esto es: la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos y del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura; los compromisos pendientes del Estado de Chile en materia de reforma a la justicia militar, así como fallos relevantes de los tribunales superiores de justicia sobre la materia. En relación con la Ley 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad (Ley Antiterrorista), se aborda la discusión en torno a su eventual modificación, la cual ha estado marcada por los hechos del 8 de septiembre, cuando un artefacto explosivo fue detonado al interior de uno de los basureros ubicados en la galería comercial en la estación de metro "Escuela Militar", dejando catorce personas lesionadas de diversa gravedad y por el caso de Sergio Landskron, víctima fatal del bombazo ocurrido el pasado 25 de septiembre en el Barrio Yungay. Finalmente se da cuenta de la publicación y contenido de los Protocolos de Carabineros para el mantenimiento del orden público dados a conocer este año.

El INDH releva la importancia de que en la investigación y sanción de la criminalidad grave, especialmente en aquella que pueda estar vinculada con actos de carácter terrorista, el Estado cuente con procedimientos, facultades y recursos que permitan una persecución eficaz de dichos crímenes. No obstante, tan importante como eso es que dichos procedimientos y facultades estén en consonancia con los derechos y garantías propias de un Estado de derecho. En cuanto al derecho a la manifestación, el capítulo analiza las ventajas y desventajas desde una perspectiva de derechos humanos de los Protocolos para el mantenimiento del orden público de Carabineros, y en este sentido, reconoce la preocupación que ha manifestado su Dirección General por incorporar el respeto al derecho a la manifestación en las medidas de control del orden público.

En cuanto a la Subsecretaría de Derechos Humanos persiste la necesidad de crearla con mandato para diseñar, implementar y coordinar las políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos. En octubre de 2014, el Poder Ejecutivo presentó una serie de indicaciones al proyecto de ley (Boletín 8207-07) y el INDH valora positivamente que el Ejecutivo haya acogido algunas de las observaciones formuladas. En relación con la Justicia Militar, el Estado de Chile mantiene pendiente la adopción de las medidas legislativas adecuadas que permitan dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte IDH en el caso Caso Palamara Iribarne vs. Chile, y que garantice el derecho a un debido proceso legal y un tratamiento conforme al principio de igualdad. El capítulo destaca positivamente los avances jurisprudenciales que han mostrado el Tribunal Constitucional y

la Corte Suprema de Justicia, puesto que ambas Cortes han desestimado la aplicación de la justicia militar para el conocimiento de causas por delitos comunes, con víctimas civiles y cometidos por personal uniformado.

Catástrofes naturales, emergencias y derechos humanos

El presente año, el terremoto que afectó al Norte Grande y el incendio que devastó Valparaíso evidenciaron nuevamente la vinculación entre desastres naturales, emergencias y las vulneraciones a los derechos humanos.

Los días 1 y 2 de abril de 2014, las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá se vieron afectadas por dos terremotos, el primero de 8,2 grados y el segundo 7,6 grados Richter, causando la muerte de seis personas, graves daños en las estructuras de casas, edificios, embarcaciones, y caminos, y un gran temor en la población, incrementado por las alertas de tsunamis en la zona costera de ambas regiones. Las costas de Arica e Iquique fueron evacuadas, decenas de miles de personas subieron a los cerros y alojaron en carpas. Asimismo, hubo que adoptar medidas para garantizar que personas privadas de libertad o con movilidad reducida puedan resguardarse tras el terremoto y la alerta de Tsunami. Por su parte, entre los días 12 y 16 de abril de presente año la ciudad de Valparaíso fue azotada por un incendio que afectó a los cerros El Litre, La Cruz, Las Cañas, Mariposas, Merced, Ramaditas y Rocuant, registrándose 12.500 damnificados, 2.900 viviendas destruidas y 1.200 personas albergadas. La catástrofe evidencia la fragilidad de la ciudad entre cuyos principales factores se distinguen: el deterioro ambiental de sus quebradas, el problema histórico de accesibilidad asociado a la dificultad topográfica, la deficiente infraestructura de conectividad de las distintas partes de la ciudad, la deficitaria regulación y el incumplimiento de normativas urbanísticas en el desarrollo de los asentamientos y la ausencia de obras de mitigación y/o prevención de riesgos urbanos asociados a la topografía de los cerros. En el capítulo, el INDH llama la atención sobre el hecho de que el área urbana afectada por el incendio de Valparaíso no cumplía con los estándares sobre el derecho a la vivienda adecuada, específicamente en lo relativo a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.

La institucionalidad vigente, en particular la ONEMI, no está preparada para enfrentar adecuadamente una catástrofe. Entre las principales debilidades detectadas cabe mencionar: inadecuado diseño institucional; falta de una política de gestión de riesgos; centralismo y baja participación; sistemas de información inadecuados y problemas logísticos que han afectado las comunicaciones.

ACCESO A LA JUSTICIA

Personas privadas de libertad en prisión preventiva

El respeto a los derechos de las personas privadas de libertad ha seguido vigente en el debate público este año. Parte de este debate es la preocupación por el abuso de la prisión preventiva en las investigaciones penales. La prisión preventiva es una excepción a

la presunción de inocencia y, por tanto, su regulación y aplicación debe ser excepcional. En este capítulo, el INDH analiza la situación de la prisión preventiva en el país, tanto para personas adultas como para adolescentes, entre los años 2009 a 2013.

A nivel normativo, la prisión preventiva presenta aspectos que están en tensión con los estándares internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, las justificaciones para decretar la prisión preventiva exceden el marco jurídico internacional, donde solo se permite para garantizar la comparecencia de la persona en el juicio. No obstante, la regulación constitucional y legal agrega la causal de "peligro para la sociedad", regulándola además con términos poco específicos. Además, es preocupante el criterio establecido de decretar prisión preventiva si la persona imputada hubiese sido condenada con anterioridad por un delito al que la ley señale pena igual o superior que al delito que actualmente se le imputa, ya que le asigna a la persona imputada nuevas consecuencias penales (la prisión preventiva) en base a hechos por los cuales ya fue investigada y sancionada.

En cuanto a personas adultas cumpliendo prisión preventiva, el tiempo promedio de duración de esta medida, entre 2009 a 2013, fue de 121,1 días. En cuanto a la población carcelaria cumpliendo esta medida, el 88,5% de las personas en prisión preventiva son hombres. Asimismo, 28,7% de las personas en prisión preventiva tienen entre 18 y 23 años y 23,8% tienen entre 24 y 29 años. Los delitos con mayor peso en el decreto de una prisión preventiva corresponden a delitos de robo y robos no violentos, y a delitos establecidos en la Ley 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

En cuanto a los y las adolescentes (Ley de Responsabilidad Penal Adolescente), entre 2009 y 2013 existió un total de 10.169 ingresos de adolescentes a centros del Sename para cumplir internación provisoria, siendo 93,8% hombres. En cuanto a la edad, la medida se aplica con mayor frecuencia en jóvenes de 16 (29,4%) y 17 años (38,6%). En cuanto a las causas de la internación provisoria, la mayor proporción corresponde a delitos contra la propiedad, particularmente aquellos categorizados como robos y robos no violentos. En cuanto a la duración de la internación provisoria, entre 2009 a 2013, las cifras muestran que un adolescente estuvo, en promedio, 81,5 días cumpliendo esta medida.

Finalmente, el capítulo trata las acciones judiciales cuyo objeto es la indemnización para quienes habiendo cumplido prisión preventiva, fueron absueltos o condenados a una pena distinta de la privativa de libertad. En cuanto a la indemnización por error judicial (artículo 19 N°7 literal i) de la Constitución), de los casos analizados, en ninguno se acogió la acción constitucional interpuesta. Por su parte, la segunda acción judicial posible (establecida en el artículo 5 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público) mostró resultados similares. De los casos analizados, ninguno fue acogido por parte de tribunales.

EJERCICIO DE DERECHOS SIN DISCRIMINACIÓN

Trabajo no remunerado en el ámbito doméstico

El capítulo aborda los efectos del trabajo doméstico no remunerado sobre los derechos humanos de las mujeres, anotando que la creciente integración de éstas al trabajo remunerado no ha reducido las labores domésticas y de cuidado de familiares en el hogar, ni se ha plasmado en una redistribución de responsabilidades, con otros actores pertinentes del grupo familiar, el Estado y el mercado. En este sentido, un estudio del INE sobre el uso del tiempo verificó en 2008 que las mujeres incorporadas al mercado laboral promediaban 10,4 hrs. diarias de trabajo total, incluyendo 2,9 de trabajo no remunerado y 7,5 de trabajo remunerado en el hogar. La misma medición daba a los hombres un promedio de 8,8 hrs. de trabajo total (8 remuneradas y 0,8 no remuneradas).

El trabajo doméstico de producción de bienes y servicios para el grupo familiar y de entrega de cuidados a personas dependientes es tradicionalmente asumido como parte natural y gratuita de la función social de las mujeres, sin ponderar su valor para la economía y el funcionamiento de la sociedad, y sin reconocerlo como un trabajo más, manteniéndose así como una fuente de desigualdad y discriminación. Entre los efectos sobre los derechos humanos de las mujeres se ubican los obstáculos para integrarse o permanecer en el empleo y participar en la vida de la comunidad, la excesiva duración de la jornada de trabajo y la ausencia de derechos a descanso y vacaciones, entre otros. Todo ello se agrava por la insuficiencia de las políticas y servicios para las personas dependientes.

Destacan como grupos más vulnerados las mujeres más pobres y las que cuidan a personas dependientes, las madres jóvenes y adolescentes que no logran un trabajo remunerado ni pueden estudiar por esta carga de trabajo, y las adultas mayores que no lograron acumular fondos previsionales. Estudios recientes dan cuenta de que 33,2% las niñas de 15 a 17 años dedican más de tres horas diarias a las tareas domésticas o de cuidado, lo que se asimila, según OIT, a trabajo infantil peligroso por su duración. La situación también ocurre en menor escala con niños del mismo grupo de edad y con niños y niñas de 9 a 14 años.

El capítulo también da cuenta de los vacíos de información que existen sobre trabajo doméstico no remunerado en Chile y señala algunos avances legislativos y de políticas en los últimos años, orientados a reconocer y valorar este trabajo y a incentivar las responsabilidades compartidas en este ámbito, tales como la pensión solidaria para quienes nunca cotizaron (como es el caso de muchas dueñas de casa) y el bono por hijo, que reconoce el trabajo de crianza, y una serie de normas laborales que otorgan permisos a los padres trabajadores, como es el caso de la Ley 20.761, promulgada en julio de 2014 que amplía a los padres el permiso de hasta una hora al día para alimentar a sus hijos o hijas de hasta 2 años de edad.

Autonomía de las personas con discapacidad mental

Según las últimas cifras disponibles de SENADIS, en Chile existen 2.068.072 de personas que poseen alguna discapacidad, de las cuales 16,83% posee algún grado de discapacidad mental. A nivel de los estándares internacionales, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce su dignidad inherente, autonomía individual, independencia y libertad para tomar las propias decisiones. De esta forma, las personas con discapacidad mental (PcDM) son titulares de derechos y obligaciones para el pleno ejercicio de su capacidad jurídica en todos los aspectos de su vida. Todo esto se enmarca en un paradigma que busca pasar de un modelo de voluntad sustitutiva de decisiones hacia un modelo de apoyo en la toma de éstas, mediante apoyos y salvaguardias en caso de ser necesarios frente a posibles abusos.

A nivel de la normativa nacional, si bien la Ley 20.422 busca asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades y erradicar toda forma de discriminación hacia las personas con discapacidad, permanecen otras normativas o prácticas que contradicen esta intención, porque se generaliza y no se reconocen diferencias de grados de discapacidad mental, ni el derecho a decidir el tratamiento y a recibir información sobre éste, el acceso a la ficha médica propia, entre otros.

En el caso de las interdicciones, a las PcDM se les suprime su capacidad jurídica de forma definitiva "por demencia", quedando a cargo de un curador/a o tutor/a, aunque tengan intervalos lúcidos para tomar decisiones. Esta medida impide que las PcDM administren sus bienes. Respecto las internaciones involuntarias, estas constituyen una limitación a la libertad personal, derecho garantizado constitucionalmente, por lo que se deben considerar salvaguardias necesarias para que no constituyan medidas arbitrarias o discrecionales. La Ley 20.584 incluye algunas salvaguardias, pero otros reglamentos permiten no considerar el consentimiento previo para la internación. En este aspecto es preocupante que en las cárceles chilenas se mantengan personas que fueron ingresadas teniendo alguna discapacidad mental, lo que constituye una vulneración a sus derechos. Por último, esta misma ley permite que la PcDM sea tratada contra su voluntad, incluso en los procedimientos médicos irreversibles, tales como las psicocirugías. En cuanto a las esterilizaciones, sólo pueden practicarse a mayores de edad y de ninguna manera deben considerarse como una solución al peligro de abuso sexual que corren las PcDM. En este último punto, lo preocupante es que estos procedimientos irreversibles se estén llevando a cabo sin las autorizaciones que sólo puede otorgar la CONAPPREM (Comisión Nacional de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedades Mentales).

Derechos de las personas afrochilenas

En el caso de Chile, la condición multicultural de la sociedad y el Estado se refleja no sólo en la presencia de nueve pueblos originarios, sino en la existencia de otros grupos humanos, que compartiendo rasgos identitarios, se auto identifican en su condición de

descendientes de las diáspora africana nacidos en Chile. En tanto colectivo que se asume en la diferencia con el resto de la población que habita el territorio nacional, hoy demandan reconocimiento de ese estatus. Se trata de un colectivo especialmente vulnerable como consecuencia del general desconocimiento de que han sido objeto históricamente.

En el Informe Anual 2014, el INDH contribuye a visibilizar la situación de los afrodescendientes chilenos, en la convicción de que este es el paso inicial para avanzar en la construcción de políticas orientadas a la protección y garantía de los derechos humanos de los que son titulares. Para ello, se abordan algunos antecedentes históricos de la presencia afro en el territorio nacional. En segundo lugar, se revisan los estándares internacionales aplicables a la población afrodescendiente, y por último, su situación en el ejercicio y goce de aquellos derechos reconocidos en la normativa nacional e internacional.

En el apartado se valoran los avances registrados (Ley Antidiscriminación, Encuesta de Caracterización de la Población Afrodescendiente Arica/Parinacota), sin embargo, se advierte que persisten desafíos para el Estado, entre otros, garantizar el derecho a la identidad asumiendo constitucionalmente la condición de país multicultural; reconocer a los afrodescendientes chilenos que reúnan los requisitos en la calidad de pueblos tribales, así como los derechos asociados a dicha condición; e incorporar la variable afrodescendiente en el próximo ejercicio censal a los fines de diseñar políticas públicas pertinentes. Ello debe ir acompañado de esfuerzos en todos los ámbitos de la enseñanza -formal e informal- que, por un lado reconozcan la presencia africana y su legado en la construcción del país, y por otro, contribuyan a fortalecer una cultura respetuosa de la dignidad del ser humano.

Derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas y testigos en procesos judiciales

Un actor judicial generalmente olvidado en los procesos judiciales, ya sea en procesos familiares o penales, son los niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas y testigos. El capítulo da cuenta de la invisibilidad de NNA en estos procesos judiciales y como esto contribuye a la vulneración de sus derechos humanos.

Todo NNA que participe como víctima o testigo en cualquier proceso judicial tiene derecho a ser escuchado/a y a expresar su opinión sin importar su edad y a ser informado/a sobre el proceso judicial. Se recomienda que se apliquen salvaguardias que resguarden el interés superior del niño, lo que supone la adaptación de la forma en que se le transmite información, y que los interrogatorios -realizados por profesionales especializados/as- sean más una conversación que un examen unilateral. Estas adaptaciones asegurarían también su derecho a la protección contra la discriminación, de forma que la injerencia en la vida privada del NNA se limite al mínimo necesario, pudiendo escucharse en condiciones de confidencialidad, restringirse la divulgación del proceso

judicial, o limitar su aparición excesiva en público, especialmente ante los medios de comunicación, de forma que se proteja su intimidad. Esto implica asimismo un deber de protección del Estado sobre NNA ante posibles intimidaciones y/o represalias.

A nivel normativo, el capítulo da cuenta de que no existe una única norma que asegure de manera integral la participación y protección de los niños/as víctimas y testigos en todo el proceso judicial. En relación con los procesos penales por delitos sexuales, el capítulo da cuenta de que los NNA deben pasar al menos 8 interrogatorios o entrevistas con diferentes actores institucionales. Asimismo, al no judicializarse todos los casos, no todos los NNA pueden acceder a terapia de reparación, y en los casos en que sí se accede a esta, los tiempos de espera para comenzar dicha terapia constituyen un punto débil, pues el 28,8% de los casos derivados debió esperar entre una y cuatro semanas luego de interpuesta la denuncia, mientras que el 47,2% esperó entre uno y seis meses para ser atendido. El capítulo también da cuenta del problema de descoordinación con los Tribunales de Familia, donde al no existir un trabajo en conjunto entre estos tribunales y los que llevan las causas penales, se abre la posibilidad de que el NNA sufra una victimización secundaria.

Derecho a la libertad religiosa

El derecho de toda persona a adherir o no a una fe determinada, como su derecho a manifestar pública o privadamente esa fe, es un derecho humano que debe ser respetado, garantizado y protegido por el Estado. Asimismo, un Estado no confesional debe abstenerse de intervenir en asuntos propios de los credos, y las leyes, normativas y políticas públicas no deben ser adoptadas en base a criterios o principios puramente religiosos.

Junto con revisar la regulación internacional y nacional de este derecho, el Informe Anual 2014 analiza 5 casos judiciales donde la aplicación práctica de esta garantía entra en tensión con otros derechos. Entre ellos, el respeto de días de descanso de estudiantes adventistas, la negativa de una escolar a recibir clases de religión, el respeto a los lugares sagrados y de culto, y el deber de los Estados de respetar la manifestación del culto por parte de pueblos indígenas.

EL INDH reitera que el derecho a la libertad religiosa posee una composición que plantea desafíos para un Estado no confesional y democrático. Asimismo, llama la atención en los casos analizados, la no aplicación de los criterios de legalidad, proporcionalidad y necesidad, establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos, lo que permiten determinar la legitimidad de las restricciones impuestas a la libertad religiosa.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la reforma educacional

El INDH considera necesaria una reforma del sistema educacional que aborde, desde una perspectiva de derechos humanos, los diferentes problemas existentes. Entre otros, la necesidad de fortalecer la educación pública, a través de financiamiento suficiente; mejorar su institucionalidad; reformar y fortalecer la carrera docente asegurando su calidad, capacitar a directivos de colegios públicos; eliminar los mecanismos de discriminación en el sistema así como las barreras geográficas o étnicas de acceso a la educación que afectan a los grupos vulnerados en sus derechos; el fortalecimiento de las atribuciones de fiscalización del Estado; e integrar la educación en derechos humanos, especialmente en la formación inicial docente, como condición necesaria para su efectiva implementación en la educación escolar, entre otras materias. Mención aparte supone la educación superior, cuyo marco regulatorio, financiamiento, sistema de ingreso, oferta de educación técnica, sistema de educación pública superior entrarán en proceso de modificación.

No obstante, el presente apartado focaliza su contenido en revisar, específicamente, uno de los proyectos presentados por el actual gobierno y que sólo considera un aspecto parcial de la reforma educacional, con el fin de analizar si las medidas propuestas se ajustan a las exigencias de los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En mayo de 2014 el Ejecutivo ingresó al Congreso Nacional el Proyecto de Ley que regula los procesos de admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado (Mensaje 131-362).

En relación con los temas abordados por el proyecto, en el capítulo se plantea que el financiamiento compartido o copago, por el modo en que opera, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación y constituye una barrera en el acceso a la educación y la libertad de elección de la educación, supeditando la elección a la capacidad de pago para ingreso o permanencia. Por su parte, ha cuestionado los procesos de selección, entendiendo por ello la aceptación de estudiantes en atención a criterios fijados por los establecimientos educacionales, pues podría atentar contra las posibilidades de elegir la educación que se desea, generando barreras que dependen de factores sociales, económicos y culturales.

En este sentido, y de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, el capítulo plantea la necesidad de fortalecer las atribuciones del Estado para eliminar prácticas o resultados discriminatorios, incluso en los establecimientos sin financiamiento estatal, respondiendo así al principio de igualdad y no discriminación. Ello considerando que la libertad de abrir y mantener establecimientos educativos debe ser respetada resguardando siempre que la educación impartida, cualquiera sea la entidad que la provea, se oriente hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, tal como lo establecen los principales tratados internacionales en la materia.

Asimismo, el capítulo plantea varias preocupaciones en torno al proyecto. En primer lugar, la prohibición de selección debiera incluir a los establecimientos de educación artística y a los llamados "establecimientos emblemáticos". En segundo lugar, las medidas para regular la normativa interna de los establecimientos recaerían en la Ley de Subvenciones y no en la Ley General de Educación, pues pese a que la legislación debe respetar el desarrollo de proyectos educativos diferentes, el principio de no discriminación es aplicable a todo tipo de establecimiento. Por otro lado, preocupa la afectación de la disponibilidad de educación en sectores rurales si los criterios para otorgar nuevas subvenciones no consideran la adaptabilidad de los proyectos educativos que dan cobertura en el sector.

Derecho a la salud y maternidad

En general, constituye un problema cuando cualquier mujer enfrenta la maternidad o la imposibilidad de ésta en un sentido contrario a sus posibilidades y su proyecto de vida. Las dificultades se pueden complejizar debido a los distintos principios, en ocasiones contrapuestos, que se ponen en juego ante un embarazo no deseado.

El derecho a la salud de las mujeres en el ámbito sexual y reproductivo es vulnerado cuando se niega la orientación y los medios para el ejercicio informado y seguro de la sexualidad, para el ejercicio de la maternidad sin discriminación, y cuando se enfrentan malos tratos, abusos, o desinformación por parte de quienes están obligados a proteger y atender la salud de las mujeres y sus procesos de gestación.

El desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ha ido precisando algunos ámbitos del derecho a la salud sexual y reproductiva, como el de la autonomía, abordando dos aspectos de esta que implican obligaciones para los Estados: por un lado, la protección de la mujer gestante a lo largo de todo el embarazo y después del parto; y por otro, el respeto a la autonomía de la decisión de las mujeres en cuanto a si procrear o no hacerlo, en el sentido de acceder a información y recursos suficientes para ejercer el derecho a la salud sexual y reproductiva. En cuanto al aborto, el derecho internacional no lo ha reconocido expresamente como derecho, si bien ha desarrollado orientaciones para los Estados, como se verá en este apartado.

En cuanto a la situación en el país, la tasa de nacidos vivos de mujeres menores de 19 años ha bajado desde 2009, y MINSAL estima que seguirá cayendo. Las cifras entregadas no son homogéneas a lo largo del país y de los estratos sociales. El factor que más incide es la desigualdad socioeconómica, que se traduce en una mayor proporción de madres adolescentes en las regiones y comunas de menores ingresos. En opinión de especialistas[1], la evolución favorable de este indicador se debería a una combinación de factores como el

[1] http://diario.latercera.com/2014/05/25/01/contenido/tendencias/16-165315-9-embarazo-adolescente-llega-a-su-nivel-mas-bajo-en-15-anos.shtml

mayor conocimiento de la PAE por el público, estimulado por el debate público, las estrategias de acercamiento a los y las jóvenes por parte de la salud pública realizadas desde 2007. A pesar de los esfuerzos del Estado, persisten deficiencias en la atención a las necesidades de las jóvenes madres.

Entre las iniciativas novedosas dirigidas a apoyar las opciones por la maternidad y la paternidad se encuentra la mayor accesibilidad a tratamientos de baja complejidad para la infertilidad. Pese a su cobertura aún reducida en relación con la demanda potencial, estas medidas abren la posibilidad de tratamientos a sectores que no habían podido acceder a ellos debido al alto costo de los mismos.

En términos de garantizar el trato digno a las mujeres en el ejercicio de su derecho a la salud sexual y reproductiva, existe una creciente revelación de casos registrados por la prensa de situaciones de maltrato a una parturienta, de abortos y esterilizaciones forzadas, de partos por cesárea innecesarios, o de procedimientos no consentidos, entre otras formas de maltrato que han sido denominadas como "violencia obstétrica", una terminología que aún no adquiere en Chile una categoría normativa específica. Una preocupación especial del INDH ha sido el acceso a la atención en salud de las madres migrantes y sus hijos o hijas, en particular las que se encuentran en situación irregular.

En cuanto al aborto y la mortalidad materna, si bien es reducida la dimensión numérica de la muerte por aborto, esto no exime al Estado de velar por la salud de quienes se someten a abortos inseguros. Las mujeres y adolescentes que se practican un aborto de manera clandestina y sin adecuada asistencia médica corren riesgos importantes, no sólo de muerte. La denuncia a la justicia de las mujeres que abortan continúa siendo una práctica en la salud pública, demostrando la tensión entre las normas punitivas y la Ley de derechos y deberes del paciente y el instructivo específico de 2009 sobre tratamiento humanizado y confidencial a las mujeres hospitalizadas por aborto. En suma, el aborto inducido en condiciones clandestinas e inseguras se mantiene como un problema con efectos sobre la integridad y la salud de las mujeres que recurren a este medio como último recurso ante un embarazo.

Derecho al trabajo y tribunales laborales

En un Estado de Derecho como el chileno es fundamental tanto el reconocimiento de los derechos humanos, como también el establecimiento de mecanismos judiciales y administrativos que permitan la protección efectiva de estos derechos. Específicamente en materia laboral, la Ley 20.087 –publicada el 3 de enero de 2006- que creó el procedimiento de tutela de derechos fundamentales, es un avance en materia de acceso a la justicia para trabajadores y trabajadoras. Transcurridos varios años desde su creación, el INDH se propuso analizar este procedimiento laboral desde una perspectiva de derechos humanos.

El capítulo analiza los principales problemas y desafíos que presenta este procedimiento judicial, que durante el 2012 concentró el 7,1% de las causas laborales ingresadas. Entre los obstáculos detectados está el uso de la conciliación como forma de término mayoritaria de estos procesos. En 2012, el 49,3% de las acciones de tutela presentadas en tribunales terminaron mediante conciliación, mientras que un 26,2% a través de una sentencia definitiva. En este sentido, preocupa al INDH la posibilidad de que la vía conciliatoria pudiera ser utilizada como una manera de evitar responsabilidades en el respeto a los derechos fundamentales de trabajadores y trabajadoras, toda vez que esta vía, en los casos analizados, no establece la responsabilidad de un empleador determinado por afectar los derechos fundamentales de un trabajador o trabajadora.

El INDH estima que el procedimiento de tutela de derechos fundamentales es, en términos generales, un avance en el acceso a la justicia para trabajadores y trabajadoras en materia de vulneración de sus derechos fundamentales en la relación laboral. No obstante, quedan desafíos en la materia, que están ligados a cambios de políticas públicas y de prácticas administrativas y judiciales, más que a modificaciones normativas. En especial, preocupa que la conciliación, como forma de término de procedimientos en donde está en juego la vulneración de derechos fundamentales, pueda ser utilizada para que empleadores eviten responsabilidades judiciales en materia laboral.

TERRITORIOS Y DERECHOS HUMANOS

Derecho de los pueblos indígenas: territorios y consulta previa

En el transcurso del año, nuevamente han ocurrido hechos de violencia en el sur del país incluyendo afectaciones a la propiedad pública y privada[2], en el contexto del conflicto intercultural entre el Estado e integrantes del pueblo mapuche. Tanto las recientes muertes violentas de José Quintriqueo Huaiquimil[3], y de Víctor Manuel Mendoza Collío[4], ambos comuneros mapuche, así como las graves lesiones provocadas a funcionarios de la policía uniformada, uno de los cuales corre el riesgo de perder la visón de uno de sus ojos

[2] Ejemplo de ello es la quema de seis camiones y de un cargador frontal la madrugada del 11 de enero de 2014, en el sector Los Notros a la altura del kilómetro 7 de la Ruta S40, en el tramo que une Carahue e Imperial, en la zona costera de la Araucanía (Radio Bio Bio, 2014). Otro hecho fue el incendio que afectó la madrugada del 12 de agosto de 2014 a un predio del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) en Carillanca, en el sector rural ubicado entre Cajón y Vilcún, en la región de La Araucanía (La Segunda, 2014).

[3] Deceso ocurrido al interior del fundo Nilpe en circunstancias que un grupo de 20 comuneros mapuche aproximadamente, que reivindican la propiedad del fundo, procedieron a ocuparlo. Uno de los trabajadores del predio, atropelló a uno de los manifestantes identificado como José Mauricio Quintriqueo Huaiquimil (32 años) con un tractor, provocándole la muerte (La Tercera, 2014).

[4] Víctor Mendoza Collío, lonko de la comunidad Manuel Pillan de Ercilla, falleció el 29 de octubre de 2014 como consecuencia del disparo realizado en su domicilio por desconocidos. La víctima era primo de Jaime Mendoza Collío quien falleció como consecuencia de disparos de carabineros hace cinco años atrás (Radio Universidad de CHile, 2014).

como consecuencia de perdigones[5], renuevan de manera urgente la necesidad de abordar las respuestas a un conflicto que recrudece y que no encuentra vías de solución.

Las respuestas del Estado en estas materias han sido insatisfactorias, no sólo para los integrantes de los pueblos indígenas, sino también para empresarios, agricultores (pequeños y medianos), y otros actores no indígenas, quienes con impotencia y desazón viven la experiencia cotidiana de una convivencia interétnica deteriorada. Se hace necesario iniciar un diálogo con miras a construir un nuevo tipo de relaciones con los pueblos indígenas, en particular con el pueblo mapuche. Se trata de un diálogo difícil que no sólo deberá abordar las brechas de inequidad social, pobreza y marginalidad que padecen vastos sectores de los pueblos originarios, sino responder al reclamo por el reconocimiento. El derecho internacional de los derechos humanos ofrece un marco de apoyo en esta senda.

En el capítulo de este año el INDH aborda un aspecto de la relación de los pueblos originarios y el Estado referido a los derechos territoriales. El acceso y garantía al derecho de propiedad sobre las tierras y los territorios, incluidos los de ocupación ancestral, así como garantizar los derechos sobre los recursos naturales que hay en ellos, constituyen una obligación para el Estado. Este tema subyace a la relación de conflicto que el Estado mantiene con los pueblos indígenas. Si bien existe un consenso en orden a responder a la demanda indígena que reclama la restitución de las tierras usurpadas, no existe el mismo nivel de acuerdo acerca del alcance de dicha política, ni del modelo a seguir, el que hasta la fecha ha seguido una lógica que ha desatendido la especial relación que envuelve el territorio para los pueblos indígenas, en cuanto condición de supervivencia y fundamento para el ejercicio y goce de otros derechos fundamentales –religiosos, culturales, a la identidad, el desarrollo y la autodeterminación-. Los marcos normativos vigentes y la institucionalidad responsable de encarar esta política de tierras, ha mostrado signos de ineficacia y agotamiento, incluidas acusaciones de corrupción que ponen en evidencia la obsolescencia del organismo y de la política seguida hasta la fecha.

En segundo lugar, este apartado aborda el derecho a la consulta previa, en atención a que esta obligación representa una herramienta fundamental a los fines de garantizar el ejercicio y goce de los derechos que les asiste a los pueblos originarios. Al respecto, el Estado se ha dotado de dos instrumentos destinados a institucionalizar del deber de

[5] Hechos ocurridos el día 4 de octubre de 2014 en el kilómetro 30 de la Ruta P-70 que une Cañete con Tirúa, por el que la Intendencia Regional del Bio Bio, interpuso en el Juzgado de Garantía de Cañete una querella por los delitos de: desordenes públicos, maltrato de obra a personal de carabineros en ejercicios de sus funciones; porte ilegal de armas de fuego, daños y atentado a la Ley N° 12. 927 sobre seguridad interior del Estado, con fecha 7 de octubre de 2014. Dicha querella da cuenta de lesiones de diversa consideración de 7 funcionarios, el más grave de los cuales, de iniciales LJL presentaba perdigones en cara, cuello, tórax, extremidades superiores y hueco ocular izquierdo. Juzgado de Garantía de Cañete. RUC N° 1410032373-8 RIT N° 1269-2014.

consulta previa (el Reglamento del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, contenido en el Decreto Supremo N° 40 del Ministerio de Medio Ambiente y el Decreto Supremo N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social que regula el Procedimiento de Consulta Indígena contemplado en el Convenio N°169 de la OIT). El INDH, valorando los esfuerzos desplegados por el Estado en esta materia, estima que deben desarrollarse esfuerzos adicionales por revisar, con la participación y consulta de los pueblos indígenas, los instrumentos referidos.

Derecho a un medio ambiente libre de contaminación: Zonas de sacrificio e institucionalidad ambiental

El ejercicio del derecho a un medio ambiente libre de contaminación ha sido preocupación constante para el INDH, en especial la situación crítica que se vive en ciertas zonas del país. Esta contaminación puede deberse a fuentes de distinto tipo: emisiones industriales, uso de leña, medios de transporte, uso de agroquímicos (fertilizantes nitrogenados y pesticidas principalmente), entre otros. Como ha observado el Instituto[6], la afectación del derecho a vivir en un medio ambiente sano puede vulnerar otros derechos. El que suele ser afectado con mayor frecuencia por la contaminación es el derecho a la salud, lo que en ocasiones implica que una persona deba faltar a su trabajo, costear operaciones e incluso jubilar anticipadamente. Lo mismo ocurre con el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes, así como con el acceso a la educación.

El capítulo, junto con revisar los estándares internacionales en la materia y la regulación nacional a nivel constitucional y legal, también realiza un diagnóstico de la situación de dos "zonas de sacrificio". Por una parte, la zona de sacrificio de "Bahía de Quintero", Región de Valparaíso fue declarada zona saturada en 1992, lo que no impidió que continuaran instalándose industrias peligrosas y contaminantes, creciendo de forma desmedida el "Parque industrial Ventanas". Todo esto incide en una intoxicación crónica de niños/as, adolescentes y adultos, depositándose la contaminación en distintos órganos del cuerpo, dañando la calidad de vida, y acortándola. Por otra parte, la zona de sacrificio del Valle de Huasco, Región de Atacama, debió ser declarada zona saturada el año 2005, pero sólo el 2012 es declarada zona latente, lo que significa prevenir el aumento de su contaminación. Sin embargo, en enero de 2014, se aprobó el proyecto para instalar una tercera termoeléctrica en esta zona, que además de contaminación atmosférica, tiene alterado sus ecosistemas marinos y biodiversidad. Finalmente, se analiza la implementación y funcionamiento de los Tribunales Ambientales, como parte de la nueva institucionalidad vinculada al derecho de acceso a la justicia ambiental.

[6] Además de los capítulos sobre Derecho a un medio ambiente libre de contaminación de los Informes Anuales del año 2011 y 2012, el INDH desarrolló el Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile que registra 97 conflictos que tuvieron lugar entre enero 2010 y junio 2012. También se encuentran disponibles los informes de las misiones de observación realizadas en Puchuncaví-Quintero-La Greda (14 de septiembre de 2011) y en Freirina, Región de Atacama (31 de mayo y 01 de junio de 2012).

VIOLACIONES MASIVAS, SISTEMÁTICAS E INSTITUCIONALIZADAS A LOS DERECHOS HUMANOS (1973–1990): ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ARCHIVOS Y ACCESO A LA JUSTICIA.

Las investigaciones judiciales por las violaciones a los derechos humanos cometidas en dictadura constituyen un avance innegable, pero no agotan el contenido de la obligación del Estado de adoptar por todos los medios posibles las medidas necesarias para garantizar el esclarecimiento de los hechos. Una de las insuficiencias en esta materia es en materia de acceso a la información relativa a las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, lo que en el transcurso del año 2014 quedó de manifiesto con la entrega al INDH y otros organismos de derechos humanos y sitios de conciencia, de los archivos de Colonia Dignidad incautados en el marco de una investigación judicial que instruía el Ministro de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, Jorge Zepeda, mantenidos bajo secreto durante nueve años.

Las comisiones de verdad han permitido registrar de manera oficial, aunque no completamente, la ocurrencia de violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas a los derechos humanos cometidas entre septiembre de 1973 y marzo de 1990. En el capítulo se advierte que los antecedentes recabados por las distintas comisiones de verdad están sometidos a diferentes y contradictorios regímenes de acceso a la información. Así, no existe uniformidad en la legislación nacional que regula la materia, y hay un tratamiento diferenciado ante la ley que eventualmente pudiera devenir en una lesión al principio de igualdad y no discriminación.

Al limitado acceso público a información vinculada a las violaciones masivas a los derechos humanos se suma la ausencia de una política de archivos para la conservación y custodia del acervo documental asociado a este período, y en general, para la documentación producida por el Estado. El marco normativo que existe a nivel general referido a los archivos es de antigua data (1929), y además de profuso, es disperso, lo que no contribuye a generar prácticas homogéneas en la conservación y mantención de este patrimonio. La necesidad de desarrollar una política de archivos en esta materia es condición de transparencia y rendición de cuentas de la acción del Estado y también ser un soporte fundamental para las políticas de verdad que eventualmente pueda ser útil para garantizar el acceso a la justicia y evitar la impunidad.