



INDH EN TERRENO

INCENDIOS FORESTALES

INFORME DE CIERRE

- REGIÓN DE ÑUBLE
- REGIÓN DE BIOBÍO

INDH EN TERRENO

INCENDIOS FORESTALES EN LAS REGIONES DE ÑUBLE Y BIOBÍO

INFORME DE CIERRE

INDICE

	MANDATO	1
	Contexto general	1
	Visita del INDH y gestiones	4
2.	Medidas adoptadas por el Estado	5
	2.1 Marco de acción internacional para gestión de desastres	5
	2.2 Nueva institucionalidad en Chile para la gestión de desastres	7
	2.3 Respuesta estatal ante la emergencia de enero y febrero 2023	8
	Plan de recuperación y entrega de ayuda temprana	8
	Plan de reconstrucción	9
3.	Hallazgos	10
4.	Obligaciones y estándares en materia de derechos humanos	16
	4.1 Derechos civiles: igualdad y no discriminación	16
	4.2 Derechos civiles: acceso a la información	17
	4.3 Derechos económico-sociales: el derecho a la salud	18
	4.4 Derechos sociales: el derecho a la vivienda adecuada	19
	4.5 Derechos económicos-sociales: el derecho al trabajo	20
	4.6 Derechos ambientales: agua y saneamiento	21
	4.7 Derechos ambientales: medio ambiente limpio, sano y sostenible	22
5.	Vulneraciones a derechos humanos	23
	5.1 Igualdad y no discriminación	23
	5.2 Derecho de acceso a la información	23
	5.3 Derecho a la salud	24
	5.4 Derecho a la vivienda adecuada	24
	5.5 Derecho al trabajo	25
	5.6 Derecho al agua y saneamiento	26
	5.7 Derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible	27
6.	Recomendaciones	27

Se presenta a la opinión pública, autoridades estatales, y especialmente a las personas que habitan en los sectores afectados por los incendios en las regiones de Ñuble y Biobío, los hallazgos y recomendaciones de las visitas realizadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos a estas localidades, en mayo de 2023.

MANDATO

El artículo 2º de la Ley N°20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, dispone que: *“El Instituto tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional”.*

Para cumplir con este objetivo, la misma Ley entrega al INDH, entre otras, las siguientes facultades:

Artículo 3º, N°2 *“Comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado que estime convenientes, su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país”;* N°3 *“Proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos”;* y N°4 *“Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin que su aplicación sea efectiva”.*

Artículo 4º establece que, para cumplir sus atribuciones, el INDH podrá *“obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia”.*

En virtud de este mandato, y en consideración de la grave situación que se vivió en las regiones de Ñuble y Biobío durante los meses de enero y febrero de 2023 producto de los incendios forestales, el INDH realizó observaciones en terreno en distintas localidades de la zona, donde sus habitantes han visto afectados distintos ámbitos de sus derechos humanos.

ANTECEDENTES

• Contexto general

El 30 de enero de 2023 comenzaron en el centro sur del país, es decir, desde la región de O'Higgins hasta Los Lagos, una serie de incendios forestales, con múltiples focos, que afectaron especialmente a las regiones de Ñuble y Biobío. Esta situación obligó a las autoridades a decretar estado de catástrofe y adoptar diversas medidas. De acuerdo con las cifras oficiales entregadas por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED)¹ hasta el 28 de febrero había un total de 26 personas fallecidas y 7.657 damnificadas.

En la misma zona, entre enero y febrero de 2017, ya habían ocurrido incendios forestales que dejaron cerca de 500.000 hectáreas consumidas por el fuego, episodios que han sido considerados por diversos expertos como uno de los mayores incendios forestales a nivel mundial. Precisamente por su magnitud, ese hito dio pie a una nueva categoría de incendios denominada de sexta generación², con capacidad para consumir 114.000 hectáreas en 14 horas (135,7 ha por minuto) y una intensidad calórica de 60.000 kilowatts metro/segundo, alcanzando incluso los

1 Información oficial hasta el 28 de febrero de 2023 entregada en el reporte de SENAPRED que se encuentra disponible en <https://senapred.cl/-consolidado-de-incendios-forestales-relevantes-45/>

2 La CONAF ha indicado que los incendios de 2017 se convirtieron en un episodio mundial al ser el primero de la llamada sexta generación, categorizado como "tormenta de fuego" por su intensidad de la línea de fuego y la velocidad de propagación, ante el cual solo se puede llevar a cabo una estrategia defensiva, dado que sobrepasa las capacidades de respuesta.

90.000 kilowatts, según el reporte de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados que se convocó ese año para establecer responsabilidades y proponer recomendaciones³.

En dicha instancia se concluyó que dentro de los principales factores que incidieron en la gran destrucción de los incendios, se encontraban: *“las condiciones del combustible dado el estrés hídrico y una sequía prolongada, condiciones meteorológicas favorables para la propagación, configuración de combate insuficiente para abordar incendios complejos, de rápida propagación y de comportamiento extremo”*⁴.

Asimismo, consideraron que una variable que intensificó los incendios forestales fue la situación estructural de las plantaciones forestales *“caracterizadas por extensas superficies continuas de Pinus radiata y especies del género Eucaliptus, que están generalmente constituidas por masas jóvenes, homogéneas y con muy poco o nulo manejo u ordenamiento silvicultural preventivo, condición que posibilita un aumento de combustibilidad. De ahí que se desprende que los recientes incendios se vieron incrementados en su propagación por la expansión desordenada de usos urbanos en el medio rural y de una ineficaz ordenación territorial”*⁵.

Basada en ese diagnóstico, la Comisión recomendó medidas en los ámbitos legislativo e institucional⁶, algunas de las cuales se han cumplido, como la nueva institucionalidad para gestión de desastres (el SENAPRED); sin embargo, otras siguen pendientes.

Por su parte, la academia a través del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia, en una investigación del año 2020 sobre los incendios forestales en Chile⁷, afirmó que entre los factores asociados al cambio en el régimen de los incendios se encontraban la actividad humana, la creciente área de interfaz urbano-rural⁸, el cambio climático, los cambios en el uso del suelo, y el incremento de plantaciones forestales de especies de alta inflamabilidad.

3 Cámara de Diputados. Comisión Especial Investigadora de los problemas de recursos, logística y organización existente en el país para el manejo de emergencias producidas por incendios forestales (CEI 41). El informe completo se encuentra disponible en el sitio web de la Cámara de Diputados, a través del link <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/informes.aspx?prmID=1501>.

4 Ídem, página 109.

5 Ídem, página 108.

6 El informe completo se encuentra a disposición en el sitio web de la Cámara de Diputados, a través del siguiente link <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/informes.aspx?prmID=1501>

7 González, M.E., Sapiains, R., Gómez-González, S., Garreaud, R., Miranda, A., Galleguillos, M., Jacques, M., Pauchard, A., Hoyos, J., Cordero, L., Vásquez, F., Lara, A., Aldunce, P., Delgado, V., Arriagada, Ugarte, A.M., Sepúlveda, A., Fariás, L., García, R., Rondanelli, R.J., Ponce, R., Vargas, F., Rojas, M., Boisier, J.P., C., Carrasco, Little, C., Osses, M., Zamorano, C., Díaz-Hormazábal, I., Ceballos, A., Guerra, E., Moncada, M., Castillo, I. (2020). Incendios forestales en Chile: causas, impactos y resiliencia. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, (ANID/FONDAP/15110009), 84 pp. Disponible en <https://www.cr2.cl/incendios/>

8 González et al, definen el concepto interfaz urbano-rural (IUR) como el territorio en el que conviven comunidades humanas (rurales y urbanas) y ecosistemas vegetales (naturales, degradados o productivos).

Al respecto, cabe destacar que en su informe anual 2022 el INDH señalaba que en el contexto de cambio climático y crisis hídrica que afecta a Chile, existen ciertos grupos que se encuentran más amenazados por los efectos de estos fenómenos, particularmente personas del mundo rural y con altos índices de pobreza⁹. Asimismo, precisó que la zona centro del país se encontraba fuertemente aquejada por los efectos del cambio climático y la escasez hídrica¹⁰.

A comienzos de este año estos componentes de carácter climático, hídrico y antrópicos hicieron eclosión. Por eso, ante la amenaza del aumento creciente de incendios forestales de gran magnitud, el INDH advirtió con preocupación que no se observan avances en la implementación de medidas para reducir el riesgo de que un escenario de nuevos incendios extremos se repita en las zonas afectadas.

• Visita del INDH y gestiones

Entre los días 23 y 26 de mayo de 2023, el INDH desplegó un equipo -encabezado por la directora Consuelo Contreras Largo- que sostuvo entrevistas con personas y organizaciones de la zona afectadas por los incendios. También se reunieron con diversas instituciones de las regiones de Biobío y Ñuble, entre ellas, alcaldías, secretarías regionales ministeriales y la delegación presidencial.



9 INDH. Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en Chile año 2022. Capítulo sobre Derecho al agua, cambio climático y desarrollo sostenible, página 206.

10 Ídem.

Asimismo, se convocó a las y los parlamentarios de la zona, cita a la que acudieron las congresistas Joanna Pérez, Clara Sagardía, Candelaria Acevedo e integrantes de los equipos de las parlamentarias Karen Medina, Marlene Pérez y del parlamentario Sebastián Keitel.

2. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO

2.1. Marco de acción internacional para gestión de desastres

En materia de desastres y catástrofes, Naciones Unidas ha elaborado tres marcos de acción: *Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la Prevención de Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastres y la Mitigación de sus Efectos (1994)*; *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*; y *Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030*.

A partir de los estándares que allí se plantean, se definen distintas etapas para abordar una emergencia:

- 1) Prevención
- 2) Mitigación
- 3) Preparación
- 4) Respuesta a la emergencia
- 5) Recuperación

La última fase considera además las subfases de rehabilitación y reconstrucción, vale decir, el desarrollo de tareas orientadas a normalizar la vida de las comunidades afectadas, así como restablecer el funcionamiento de los sectores sociales (salud, educación y vivienda) y productivos, o sea industria, comunicaciones, transporte, etc. Es importante destacar que la rehabilitación se debe comprender como una etapa de transición, entre la respuesta a la emergencia y la reconstrucción.

En 2005, Chile firmó el Marco de Acción de *Hyogo* para 2005-2015 (MAH) sobre el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. El MAH era el instrumento más importante para la implementación de la Reducción del Riesgo de Desastres que adoptaron los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Actualmente, sólo se encuentra vigente el *Marco de Sendai* -al que Chile adhirió en 2015- que establece que para alcanzar el resultado previsto se debe perseguir el objetivo de *“Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia”*¹¹.

Para cumplir este cometido, en la fase de recuperación, es decir, durante los procesos de rehabilitación y reconstrucción, es fundamental prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de que se repitan mediante el principio “reconstruir mejor”. Sin duda la experiencia ha demostrado que estas fases ofrecen una oportunidad para reconstruir de manera adecuada mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, trabajando para que las naciones y comunidades sean resilientes¹² a futuros desastres.

Para lograrlo, el Marco de Sendai indica que se deben realizar diversas acciones a nivel nacional y local:

- *“Promover la resiliencia de la infraestructura vital nueva y existente, incluidas las de abastecimiento de agua, transporte y telecomunicaciones, las instalaciones educativas, los hospitales y otras instalaciones sanitarias, para asegurar que sigan siendo seguras, eficaces y operacionales durante y después de los desastres a fin de prestar servicios esenciales y de salvamento”; además, se debe “asegurar la continuidad de las operaciones y la planificación, incluida la recuperación social y económica, y la prestación de servicios básicos en la fase posterior a los desastres”.*



11 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, pág.12. Se encuentra disponible en https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterr.pdf

12 El concepto de resiliencia fue definido por Naciones Unidas (2009) como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz.

- *“Promover la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres, facilitar los vínculos entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, aprovechar las oportunidades durante la fase de recuperación para desarrollar capacidades que permitan reducir el riesgo de desastres a corto, mediano y largo plazo, entre otras cosas mediante medidas como la planificación territorial, la mejora de las normas estructurales y el intercambio de experiencias, conocimientos, exámenes después de los desastres y enseñanzas extraídas, e integrar la reconstrucción después de los desastres en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas. Esto debería aplicarse también a los asentamientos temporales de personas desplazadas por los desastres”.*

2.2. Nueva institucionalidad en Chile para la gestión de desastres

Una misión de la ONU visitó Chile tras el terremoto del 27 de febrero de 2010 y recomendó, entre otras medidas, formular una Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Una primera versión se aprobó el 24 de octubre de 2016 pero debido al nuevo contexto nacional e internacional, se debió actualizar. Desde el 16 de marzo de 2021 están vigentes la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y su Plan Estratégico Nacional 2020-2030.

Posteriormente, en julio de 2021, se promulgó la Ley N°21.364 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) y sustituye a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED) dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Este Sistema está conformado por el conjunto de entidades públicas y privadas -cuyas competencias están relacionadas con las fases del ciclo del riesgo de desastres- que se organizan descentralizadamente y de manera escalonada, desde el ámbito comunal, provincial, regional hasta nacional, para garantizar una adecuada gestión del riesgo de desastres; adicionalmente, este sistema comprende las correspondientes normas, políticas, planes y otros instrumentos y procedimientos atinentes a esa gestión.

Por su parte, SENAPRED fue designado como el encargado de asesorar, coordinar, organizar, planificar y supervisar las actividades relacionadas con la gestión del riesgo de desastres, a través de la mitigación, preparación, alerta, respuesta y recuperación para, de esa manera, contribuir al desarrollo sostenible del país.

Junto con el nacimiento de la nueva institucionalidad, bajo el liderazgo de SENAPRED, el Estado anunció diversas medidas, agrupadas en tres etapas. La primera es de control del fuego, con el despliegue de voluntarios de CONAF, del sector privado y Bomberos; la segunda etapa sobre la recuperación de corto plazo, a través *del Plan de recuperación y entrega de ayudas tempranas de Gobierno*; y la última etapa que se refiere al *Plan de reconstrucción* para la recuperación a largo plazo.

2.3. Respuesta estatal ante la emergencia de enero y febrero 2023

Plan de recuperación y entrega de ayudas tempranas

El 9 de febrero, el Gobierno anunció este plan de 35 mil millones de pesos para las familias afectadas por los incendios, que incluía trece medidas¹³ de carácter económico, social y de apoyo a la economía local.

Entre ellas destacan el bono de \$1.500.000 de libre disposición para los hogares afectados, y el acceso a una vivienda transitoria de alto estándar, con instalación eléctrica interior, conexiones de entrada y salida de agua potable y de alcantarillado, incluidos los traslados y construcción en terrenos regularizados.

Para las Mipymes afectadas por los incendios, se anunciaron diez alivios y exenciones tributarias. Además, para aquellas empresas siniestradas, se anunció una bonificación de \$328.000 por tres meses, correspondiente al 80% del ingreso mínimo mensual por cada trabajador y trabajadora contratada. En tanto, para agricultores, campesinos y apicultores, se postergó el pago de cuotas de créditos de usuarios INDAP por un período máximo de seis meses, mientras se analizaban medidas definitivas para recuperar la capacidad productiva de esas familias.

Por último, para la continuidad educativa, se informó que se garantizaría el comienzo del año escolar en los establecimientos educacionales de las zonas afectadas. Para ello, se adoptaron medidas de reubicación de estudiantes en otros establecimientos, arriendo de infraestructura cercana y transporte escolar para asegurar los traslados necesarios.

¹³ El detalle de las medidas adoptadas por el Gobierno, se encuentra disponible en el sitio web <https://msgg.gob.cl/wp/2023/02/09/gobierno-anuncia-plan-de-recuperacion-y-ayudas-tempranas-para-personas-afectadas-por-incendios-forestales>

Plan de reconstrucción

El 3 de abril, el Presidente de la República anunció un plan de más de 229.000 millones de pesos para las zonas afectadas por los incendios forestales. El Plan consta de 36 medidas distribuidas en cinco ejes:

- **Habitabilidad:** para asegurar a los afectados el acceso a una vivienda adecuada.
- **Apoyo psicosocial:** destinado a fortalecer las capacidades comunitarias y reducir la vulnerabilidad psicosocial de los afectados.
- **Reactivación productiva:** dirigido a la recuperación de la actividad económica y productiva, por medio de la protección de ingresos y empleos.
- **Infraestructura habilitante:** para recuperar la infraestructura dañada e impulsar un plan de desarrollo e inversión.
- **Territorio y sustentabilidad:** orientado a aumentar los niveles de resiliencia y adaptación de los territorios.

Adicionalmente, el Gobierno anunció que el *Plan de reconstrucción* tendría un sello descentralizador, por eso, para su diseño y ejecución asignó un rol relevante a los gobiernos regionales y locales; y que los territorios afectados por los incendios serían declarados zonas en desarrollo y objeto de un plan de inversiones, liderado por los respectivos gobiernos regionales. Por último, se indicó que este Plan buscaría promover la colaboración y complementariedad entre los distintos actores y sectores, convocando a participar del proceso de reconstrucción al sector privado, la sociedad civil, la academia y organismos de cooperación internacional.



3. HALLAZGOS

El trabajo en terreno tanto del equipo del INDH como de su directora que se reunió con los principales actores involucrados y autoridades, arrojan los siguientes hallazgos:

1. Se constata que, tanto en la fase de respuesta temprana como en la actual fase de reconstrucción, se han desplegado amplios esfuerzos para lograr una adecuada coordinación entre las autoridades para facilitar la entrega de ayuda en los territorios afectados por los incendios, lo cual se ha gestionado a través del rol de los enlaces comunales, autoridad designada por la Presidencia de la República, y que se identificó como una buena práctica durante las visitas en terreno.
2. Se observa celeridad en la entrega de las ayudas más prioritarias, particularmente, en la construcción de las viviendas transitorias de emergencia, entrega de alimentación y otros servicios básicos.
3. Se advierte que tras los incendios que afectaron la zona centro sur en 2017, nuevamente quienes habitan territorios rurales y grupos de especial protección son las personas más afectadas. Cabe recordar que en su informe anual 2022, el INDH había constatado saturación de vulneraciones de derechos humanos en los sectores rurales vinculadas a incumplimientos referidos al principio de igualdad y no discriminación, así como también del derecho a una vida digna¹⁴. Igualmente, se observan nudos críticos en ciertos aspectos que se pueden resumir en los ámbitos de salud, vivienda, acceso a la información, agua y saneamiento, y medio ambiente sano, limpio y sostenible, como se explica a continuación.
4. Por un lado, en el ámbito de salud se observaron dificultades en las postas rurales afectadas por los incendios, y que además se encuentran a la espera de una reconstrucción definitiva, como es el caso de una posta instalada en una tienda de campaña donada por un organismo internacional. Sin embargo, ésta apenas contaba con la infraestructura mínima necesaria para realizar atenciones e incluso no tenía baños para el personal, sumado a que las constantes inundaciones, provocadas por la lluvia, obligan a gestionar el traslado de pacientes hacia otro centro un día a la semana, complejizando así las atenciones de una población que ya debe abordar diariamente diversos tipos de obstáculos causados por la falta de conectividad. Esta situación afectaba princi-

¹⁴ INDH. Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en Chile año 2022. Capítulo sobre Derechos Humanos en sectores rurales de Chile, pág. 152.

palmente a grupos que requieren especial protección: personas mayores, enfermos crónicos, personas con movilidad reducida y mujeres embarazadas.

Por otro lado, durante la etapa de respuesta ante la emergencia, se observó que las personas afectadas reportaron síntomas de angustia, estrés y necesidad de contención psicológica debido a la vivencia de un hecho traumático. Si bien el Plan de reconstrucción considera un eje de apoyo psicosocial, testimonios de personas afectadas señalan no haber recibido información para acceder a atención psicológica, que en algunos casos es una necesidad urgente, sobre todo cuando las personas sienten incapacidad para retomar incluso sus actividades regulares.

5. En el ámbito de vivienda y territorio se observó falta de pertinencia técnica y territorial en la entrega de ayudas tempranas porque los formatos de los planes y políticas públicas diseñados para enfrentar la emergencia estaban orientados principalmente a desastres ocurridos en zonas urbanas, por lo tanto, debieron adaptarse abruptamente para zonas rurales. En particular, en lo que se refiere a las viviendas transitorias de emergencia, varias características no se ajustaban a las condiciones geográficas, climáticas y sociodemográficas de la zona. Por ejemplo, en la región del Biobío, las viviendas estaban mayormente habilitadas para conexión a agua potable y alcantarillado, no para uso de fosa séptica, o no contaban con aleros y el acondicionamiento térmico necesario para los sistemas frontales del período invernal propio de ese territorio; además, la alta presencia de personas mayores o con discapacidad representó un desafío en términos de accesibilidad.

6. Se reportó un serio problema sobre los títulos de dominio de los terrenos siniestrados, lo que complejiza el acceso a la vivienda definitiva. La situación se amplifica porque el plazo dispuesto por el Estado para postular a una solución definitiva era el 31 de julio de 2023, fecha que algunos funcionarios municipales estimaban insuficiente. Por lo tanto, la capacidad que el mismo Estado tiene para resolver administrativamente la situación no se condice con el tiempo para postular al beneficio. De hecho, en la comuna de Nacimiento, por ejemplo, a la fecha se habían otorgado ocho de 173 subsidios para vivienda definitiva.

7. En materia productiva, la agricultura es una de las principales fuentes laborales de la zona. Allí confluyen el trabajo vitivinícola, hortofrutícola, la apicultura y crianza de animales, pero el fuego arrasó con los cultivos, animales, el equipamiento con que contaban para estas actividades y los espacios de almacenamiento. Estas pérdidas afectaron indudablemente las fuentes de trabajo e ingresos para muchas personas. Puesto que la recuperación del suelo y el crecimiento de los

cultivos requerirá varios años, en el Plan de reconstrucción se han dispuesto ayudas para restablecer la actividad económica y productiva, particularmente, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y de programas municipales que han asistido a diversos grupos afectados. Sin embargo, en el trabajo en terreno, algunas personas damnificadas reportaron que no han logrado acceder a muchas de estas medidas, si bien se beneficiaron de los bonos entregados en los primeros meses, señalan que las otras medidas de recuperación de la actividad económica no se ajustan a su realidad actual, es decir, la pérdida total de sus recursos.

En el caso de los pequeños y medianos productores, los programas dispuestos se concentran principalmente en medidas de subsidio y proyectos de cofinanciamiento, que resultan insuficientes para los productores que sufrieron la pérdida total de sus bienes. Además, se mencionan las dificultades en los procesos de postulación a los programas concursables y el cumplimiento de requisitos para acceder a estas ayudas.

8. Con relación al empleo, el eje de reactivación productiva del Plan de reconstrucción del Gobierno contempla medidas para promover y proteger tanto el empleo formal como el trabajo autónomo. Respecto al empleo formal, los trabajadores reportan que las medidas han resultado insuficientes porque los subsidios a la contratación se establecieron por un período de seis meses y a partir de un cofinanciamiento para las empresas. En cuanto a las medidas relativas a lo que denominaron trabajo autónomo, la información recabada en terreno arrojó que no se había logrado integrar a personas con empleos informales que perdieron sus fuentes laborales o cuyos ingresos también se vieron interrumpidos por el desastre. Si bien el Estado anunció una planificación con enfoque de género, se constató el caso de una mujer jefa de hogar que, aunque padece una enfermedad crónica, tiene dos hijas menores de edad y perdió todas sus fuentes de ingresos (dos invernaderos, huerta al aire libre, camioneta y su puesto de comida al paso en Coelemu), no ha sido objeto de priorización en la entrega de asistencias.

9. En el territorio siniestrado se reportaron brechas en materia de acceso a la información. La primera se produjo durante las etapas de alerta y respuesta, cuando el SENAPRED utilizó el Sistema de Alerta de Emergencia (SAE) para celulares para enviar mensajes de texto con avisos de alerta o de evacuación a las zonas georreferenciadas. No obstante, las personas afectadas reportan falta de claridad en la información, pues no se indicaban los lugares de evacuación para resguardar su seguridad. Sobre este punto, se recibió el testimonio de una persona quien señaló que su vecina, al recibir el mensaje de alerta decidió evacuar, pero erró en la dirección y corrió

directamente al foco de incendio, falleciendo en el lugar. Por otra parte, en sectores rurales con falta de conectividad, el mensaje SAE no fue recibido.

La segunda brecha de acceso a la información se observó durante las etapas de rehabilitación y reconstrucción porque las personas afectadas desconocen los procedimientos para acceder a los programas y medidas establecidos por el Gobierno, lo que debilita el alcance de estos beneficios sociales.

10. En materia de acceso al agua se comprobó que las fuentes de abastecimiento para los sectores rurales que previamente se realizaban a partir de sistemas sanitarios rurales, punteras y pozos que resultaron quemados por los incendios, se suplieron rápidamente a través de estanques de agua potable en diversos puntos de distribución, reabastecidos continuamente por camiones aljibes. Las autoridades señalaron que, en promedio, se entregaban 50 litros de agua diarios por persona, pero aun así se observaron tres falencias:

- La cantidad de agua entregada resultaba insuficiente para cumplir con la dotación mínima de agua potable requerida para cubrir las necesidades de consumo de la población afectada.
- El INDH recibió testimonios respecto a la falta de información sobre el correcto almacenamiento para mantener apta el agua para el consumo humano, con un potencial riesgo de enfermedades por consumo de agua contaminada.
- Dificultades para mantener la potabilidad del agua, a pesar de contar con algún grado de información sobre cómo hacerlo.



11. En materia ambiental, la política forestal establecida por el Decreto Ley 701 de 1974 introdujo bonificaciones y exenciones tributarias para ciertas plantaciones forestales, lo que permitió que, principalmente, en el centro sur del país aumentaran de forma sustantiva especies exóticas de rápido crecimiento; no obstante, las circunstancias que justificaron ese subsidio hace casi 50 años, ahora son distintas. Este fenómeno ya había sido identificado por el INDH en 2015¹⁵, sin embargo, durante esta visita a terreno y a propósito de los incendios se constató nuevamente que esta regulación provoca diversos problemas:

- Afecta las cuencas hidrográficas cercanas, lo que provoca una menor cantidad de provisión de agua.
- Aumento de incendios forestales, debido a su amplia y homogénea extensión, alta carga combustible y la inflamabilidad de las especies (principalmente pino radiata y contorta, y eucaliptos).
- Pérdida de vidas humanas, amenazas a la seguridad de las personas, y daños a la infraestructura e inversiones existentes.
- Homogeneización del paisaje, afectando la composición y estructura de los bosques nativos.
- Reducción de la biodiversidad.
- Aumento de invasiones de especies exóticas, ya que las especies utilizadas tienen una alta capacidad de dispersión a áreas aledañas.

12. Acerca de la evaluación de proyectos forestales, la Ley 19.300¹⁶ Sobre Bases Generales del Medio Ambiente declara que las actividades de la industria forestal no ingresan al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), por lo tanto, sus proyectos no son evaluados y no se permite mitigar o compensar eventuales problemas que esta industria pueda provocar. Por otra parte, la regulación del SEIA indica que, para ser evaluado, el proyecto forestal debe tener una superficie mayor a 500 hectáreas, cuestión que no ocurre¹⁷.

¹⁵ INDH. Informe sobre el proyecto de ley que extiende la bonificación establecida en el decreto ley N°701, de 1974, sobre fomento forestal, cuyo texto fue reemplazado por el artículo primero del decreto ley N°2565, de 1979. Boletín N°10064-01, Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 19 de octubre de 2015 - Sesión 274. Disponible en la biblioteca del INDH <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/866/Informe.pdf>

¹⁶ Ley N°19.300. Artículo 10: “Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: Letra m) Proyectos de desarrollo o explotación forestal en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales”.

¹⁷ Artículo 3 letra m) del Decreto Supremo, 40-2013, Reglamento del SEIA.

13. En cuanto a la persecución penal de los delitos de incendios, parlamentarios y parlamentarias de la zona mencionaron en la reunión con el INDH las dificultades durante la etapa de investigación, específicamente en la atribución de responsabilidad en la comisión de incendios, si estos fueran intencionales.

14. Aparte de las amenazas por incendios forestales, en las regiones del Biobío y Ñuble coexisten otros fenómenos naturales con potencial destructivo, como los terremotos, tsunamis, marejadas, inundaciones, aluviones y remociones de masa. Sobre estos dos últimos se evidencia, como consecuencia de los incendios, una mayor probabilidad de que ocurran provocando nuevos desastres en las zonas afectadas. Si bien esta situación ha sido identificada por las autoridades, todavía no se han tomado medidas para reducir su riesgo.

15. Se advierte cierto desconocimiento del territorio por parte de las actorías de Gobierno, que deja de manifiesto, por un lado, la falta de registro y caracterización que deberían llevar a cabo los distintos organismos sectoriales, y por otro, ante este desconocimiento, la incapacidad para poder responder de manera óptima y eficiente a las demandas de la emergencia. Hay una carencia también de regulación del mismo territorio. A nivel más general, los problemas de desastres se amplifican ante el aislamiento de algunas zonas y la falta de acceso a servicios públicos, lo que generó un bolsón de vulnerabilidad previa. Por ejemplo, antes de los incendios, estos territorios no contaban con luz, agua ni conectividad vial o de internet.



4. OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En directa relación con estos hallazgos, se encuentran vigentes obligaciones de respeto y garantía en materia de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales ratificados por Chile. Asimismo, estas obligaciones tienen directa relación con el artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República, donde se reconoce que el Estado ha adquirido compromisos ineludibles sobre la adopción de diversas medidas para garantizar su ejercicio por parte de las personas que habitan el territorio nacional.

Puesto que, frente a catástrofes como incendios forestales, las afectaciones a los derechos pueden incluir buena parte del catálogo de derechos humanos, este análisis se enfoca en algunos de ellos. A continuación, se enuncian las principales obligaciones en materia de derechos humanos, para cotejarlas con los hallazgos del trabajo en terreno, y así evaluar su cumplimiento.

4.1. Derechos civiles: igualdad y no discriminación

Se encuentran consagrados en diversos instrumentos internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en su artículo N°2 señala que *“toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”*. En términos similares, los consagran diversos otros instrumentos del sistema universal, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, artículo 2.1), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, artículo 1), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD, artículo 2.1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, artículo 2), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICRMW, artículo 7), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, artículo 2.1) y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, artículo 5).

En el sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) consagra la igualdad en los artículos 1.1. y 24, y así lo ratifica la Corte Interamericana de Derechos

Humanos (Corte IDH) al consignar que *“existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación”*, y que este principio *“ha ingresado en el dominio del ius cogens”*¹⁹. El artículo 1.1. establece categorías en virtud de las cuales no es posible discriminar por *“raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

La Corte IDH ha señalado que el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 24 de la CADH tiene dos dimensiones: una formal, que establece la igualdad ante la ley; y una dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados por las razones referidas en el artículo 1.1 de la CADH²⁰.

En este punto resulta pertinente recordar que el Informe Anual 2022 del INDH abordó un capítulo específico sobre los derechos humanos en sectores rurales de Chile, donde constató *“serias falencias (...) para el acceso a bienes y servicios básicos”*²¹.

4.2. Derechos civiles: acceso a la información

El derecho de acceso a la información, reconocido en diversos instrumentos internacionales²², resulta fundamental, pues una de sus dimensiones es permitir a las personas ejercer derechos, como por ejemplo acceder a subsidios o beneficios sociales.

Cuando ocurre un desastre o calamidad es indispensable que cada persona potencialmente beneficiaria de una ayuda social estatal pueda contar con toda la información relativa a beneficios disponibles, requisitos de asignación y pasos a seguir para postular o acceder a ellos. En este contexto, la sentencia de la Corte IDH en el caso Claude Reyes contra Chile constituye un hito que ordenó al Estado crear un mecanismo para asegurar este derecho, sentando las bases para la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública, vigente en nuestro país.

18 Corte IDH. Caso Olivera Fuentes vs. Perú (2023), párrafo 85.

19 Ídem.

20 Cfr. Corte IDH. Caso Olivera Fuentes vs. Perú (2023), párrafo 86.

21 INDH. Informe Anual 2022, Capítulo Derechos humanos en sectores rurales de Chile, p. 152.

22 Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4.3. Derechos económico-sociales: el derecho a la salud

En el sistema universal este derecho se consagra en el artículo 25.1 de la DUDH, dentro del derecho “a un nivel de vida adecuado”; el artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) lo reconoce como el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) de Naciones Unidas, a través de la Observación general N°14 (OG n°14), ha precisado que el derecho a la salud es inclusivo, abarca cuidados sanitarios y oportunos, y otros factores subyacentes que determinan el estado de salud de las personas. En este caso concreto resulta de especial interés tanto el acceso al agua segura, potable y a instalaciones sanitarias adecuadas, como el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos.

A nivel regional, este derecho se consagra genéricamente en la CADH (artículo 26) y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana²³ que en el artículo 10.1 indica: “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.



²³ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: “Protocolo de San Salvador”. Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

4.4. Derechos sociales: el derecho a la vivienda adecuada

Se reconoce dentro del “derecho a un nivel de vida adecuado” en la DUDH (artículo 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11.1). Adicionalmente, el Comité DESC de Naciones Unidas precisó su contenido en la Observación general N°4 (sobre el derecho a una vivienda adecuada de 1991) y en la N°7 (sobre desalojos forzosos de 1997), donde señala que este derecho *“no se debe interpretar de un modo estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo (...) [sino] como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”*. Así, la definición de “vivienda adecuada” excede el mero reconocimiento de tener un techo, por lo tanto, para considerar una vivienda como adecuada, debe reunir al menos ciertos requisitos: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios tanto materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural.

En ese sentido, en 2012, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas dictó una resolución²⁴ en la que insta a los Estados a que *“velen por que todas las personas afectadas, independientemente de su situación previa al desastre y sin discriminación alguna, **tengan igualdad de acceso a una vivienda que reúna los requisitos de adecuación**, es decir, los criterios de facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del emplazamiento, acceso a los servicios esenciales y respeto de las normas de seguridad destinadas a reducir los daños en caso de futuros desastres”*.

Asimismo, el Comité DESC de Naciones Unidas, en su Observación general N°4 indicó que “debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda”, añadiendo que “debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda”, entre otros grupos, a “las víctimas de desastres naturales”, de modo que “tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos”.

En definitiva, la resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Observación general referida describen de manera más específica los parámetros con los que se debe medir la situación de los incendios en tanto catástrofe, ya que se advierten serias amenazas al derecho a una vivienda adecuada.

²⁴ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Resolución A/HRC/RES/19/4 “La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en el contexto de las situaciones de desastre”, 2012.

4.5. Derechos económico-sociales: el derecho al trabajo

Este derecho se encuentra reconocido en la DUDH (artículo 23), y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 6), que reconoce *“el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”*. Asimismo, el Comité DESC profundiza en la Observación general N°18 (2005) en la que señala que su contenido esencial cubre las dimensiones de a) disponibilidad, b) accesibilidad, c) aceptabilidad y calidad. Además, indica que el derecho al trabajo impone tres niveles de obligaciones a los Estados parte: respetar, proteger y aplicar. Particularmente, *“la obligación de aplicar incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho. Implica que los Estados Partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización”*. En este ámbito, *“los Estados Partes están obligados a **aplicar (proporcionar) el derecho al trabajo cuando las personas o grupos no pueden, por razones que escapan a su control, realizar ese derecho ellos mismos por los medios de que disponen”***.

Adicionalmente, el Protocolo San Salvador en el artículo 6.1. señala que *“toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”*.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostiene que *“los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo son pertinentes tanto en la economía informal como en la formal”*²⁵. En esa línea, la OIT define la economía informal como el *“conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”*²⁶.

En el caso concreto de las regiones de Ñuble y Biobío, el daño provocado por los incendios en más de 450 mil hectáreas perjudicó las fuentes laborales de muchas personas, situación que afectó sus derechos laborales y repercutió directamente en sus fuentes de ingresos.

25 Organización Internacional del Trabajo. “Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal” y “Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal” adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión (2002).

26 Ídem.

4.6. Derechos ambientales: agua y saneamiento

El acceso a agua potable y saneamiento deriva del derecho a un nivel de vida adecuado establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11.1). En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el derecho al agua potable y al saneamiento “*como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos*” (A/RES/64/292). En la misma línea, ya desde 2015, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos admiten que el derecho a agua potable y a saneamiento son dos derechos humanos estrechamente relacionados, pero distintos.

El derecho internacional obliga a los Estados a trabajar para lograr el acceso universal al agua y al saneamiento para todos, sin discriminación alguna, dando prioridad a los más necesitados. Para orientar a los Estados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N°15 y en el trabajo de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable, plantea cinco aspectos claves: disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, calidad y seguridad, y aceptación. En el caso de las zonas siniestradas, son particularmente relevantes:

- **Disponibilidad:** “El suministro de agua para cada persona debe ser suficiente y continuo para cubrir los usos personales y domésticos, que comprenden el agua para beber, lavar la ropa, preparar los alimentos y la higiene personal y del hogar”.
- **Accesibilidad:** “Las instalaciones de agua y saneamiento deben ser físicamente accesibles y estar al alcance de todos los sectores de la población, teniendo en cuenta las necesidades de grupos particulares, como las personas con discapacidad, las mujeres, los niños y las personas mayores”.



4.7. Derechos ambientales: medio ambiente limpio, sano y sostenible

En el sistema universal, Naciones Unidas recientemente consagró como derecho humano el acceso a un medio ambiente limpio y sano. En el sistema regional, éste se consagra expresamente en el artículo 11 del Protocolo San Salvador; también, de modo genérico, en el artículo 26 de la Convención Americana que contiene una cláusula de desarrollo progresivo en el cumplimiento de los derechos que reconoce.

Asimismo, la Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-23 sobre *Medio Ambiente y Derechos Humanos* señaló que este derecho posee dos dimensiones. Su dimensión colectiva apunta a que “el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”; mientras que la dimensión individual se refiere a las repercusiones directas o indirectas, que su vulneración puede ocasionar a las personas “debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros”. Además, añadió que “La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”.

Frente a posibles daños ambientales, este derecho se despliega en cuatro ejes:

1. Obligaciones de prevención, vinculadas al deber de regular; obligaciones de supervisar y fiscalizar, de requerir y aprobar estudios de impactos ambientales; deberes de establecer planes de contingencia y de mitigar.
2. Principio de precaución.
3. Obligación de cooperación.
4. Obligaciones procedimentales, vinculadas al acceso a la participación en asuntos ambientales, participación pública y acceso a la justicia.

Específicamente, en materia de incendios, los Estados deben establecer planes de contingencia que incluyan medidas de seguridad y procedimientos para minimizar sus consecuencias.

5. VULNERACIONES A DERECHOS HUMANOS

Se entenderá como vulneración de derecho toda acción u omisión del Estado que impida el ejercicio pleno de las garantías establecidas tanto en instrumentos internacionales de derechos humanos como en la legislación nacional.

Sobre la base del marco jurídico expuesto previamente, a continuación, se exponen las principales vulneraciones a derechos humanos observadas en el terreno.

5.1. Igualdad y no discriminación

A la luz del principio de igualdad y no discriminación, y en particular de la obligación estatal de promover las condiciones para que la igualdad de acceso sea real y las personas puedan gozar de forma efectiva y universal de sus derechos, es posible advertir que:

- **Los incendios forestales ocurridos entre enero y febrero en las regiones de Ñuble y Biobío afectaron mayormente a quienes habitan zonas rurales. Lo que demuestra, una vez más, las falencias del Estado para garantizar el acceso a bienes y servicios a ese grupo de personas.** Esta situación constituye una vulneración al principio de igualdad y no discriminación para las personas que habitan sectores rurales respecto de quienes residen en sectores urbanos, revelando una asimetría en el acceso y, por consiguiente, un incumplimiento de las obligaciones básicas del Estado.

5.2. Derecho de acceso a la información

Únicamente en la medida que las personas acceden a información oportuna y de calidad, pueden optar al ejercicio de otros derechos como, por ejemplo, la posibilidad de postular a beneficios sociales. Al respecto se observaron dos aristas que colisionan con el derecho de acceso a la información:

- **Ausencia de información clara y debidamente socializada sobre los planes de evacuación.** Esta carencia afectó a territorios completos, sobre todo rurales, y en pleno momento de crisis dejó al arbitrio de las personas, la toma de decisiones respecto de qué hacer y dónde huir.

- **Deficiencias en la entrega oportuna de información a las personas afectadas por los incendios para que pudiesen postular a beneficios sociales.** Esta falta vulnera el derecho de acceso a la información en su dimensión del ejercicio de otros derechos.

5.3. Derecho a la salud

En esta materia se levantaron vulneraciones de los principios establecidos en la Observación general N°14 del Comité DESC, relativo a garantizar el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos, particularmente, en torno a dos ejes:

- **Accesibilidad a la salud expresada en problemas de ingreso a los programas específicos de apoyo y acompañamiento psicológico para las personas afectadas por los incendios y sus consecuencias,** es decir, la pérdida de familiares y/o seres queridos, así como las pérdidas materiales, incluidas aquellas vinculadas al sustento económico familiar. En este caso, el Estado no sólo debe crear e implementar los instrumentos de ayuda, sino también asegurar que sean de conocimiento público por medio de canales de información eficaces.
- **Derecho a la salud en su conjunto. Durante el proceso de reconstrucción definitiva de los centros de salud, la respuesta temporal del Estado ha sido insuficiente,** tanto en términos de la calidad del servicio (bajos estándares de infraestructura y también de los materiales y condiciones de trabajo dignas para las y los funcionarios), como en la garantía del acceso a un servicio de salud adecuado, particularmente a aquellos grupos más vulnerables.

5.4. Derecho a la vivienda adecuada

En esta materia se levantaron vulneraciones de los principios establecidos en la Observación general N°14 del Comité DESC, relativo a garantizar el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos, particularmente, en torno a dos ejes:

- Sobre lo primero, **las viviendas de emergencia no cumplen criterios o disposiciones pensadas en las necesidades de los grupos afectados. Si bien las viviendas se instalaron prontamente,** su diseño desconocía las particularidades del territorio porque no contemplaba servicios sanitarios rurales -según se reportó en la región del Biobío, no consideraban la instalación de pozos sépticos (habituales en la zona), aleros o conexiones eléctricas- ni contaban con condiciones de asequibilidad para personas mayores, con discapacidad y/o con movilidad reducida.

- Sobre lo segundo, el proceso de implementación de la vivienda definitiva presenta **dificultades relacionadas con los principios dispuestos en la Observación general N°4 y la resolución A/HRC/RES/19/4, relativos a conceder a grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, y garantizar que se priorice el acceso a la vivienda a víctimas de desastres, según todas las disposiciones de la política sobre la materia.** En efecto, en su trabajo de terreno el INDH advirtió un problema generalizado en la acreditación de títulos de dominio de las propiedades siniestradas, o terrenos donde se encontraban propiedades afectadas por los incendios, afectando a un grupo de la población que no ha logrado acceder a los documentos necesarios para acreditar dominio y amenaza su posibilidad de optar a una solución definitiva. En última instancia, esta dificultad contraviene directamente el principio de igualdad y no discriminación en el proceso de reconstrucción que debe llevar adelante el Estado de Chile.

5.5. Derecho al trabajo

Se observó que las medidas adoptadas por el Gobierno en el ámbito de la reactivación productiva **responden sólo parcialmente al deber del Estado registrado en la Observación general N°18 del Comité DESC, relativo a garantizar el derecho al trabajo cuando las personas no puedan materializarlo -por razones que escapan a su control- con los medios que tienen disponibles.** Esta situación es palpable en los distintos sectores:

Pequeños y medianos productores:

Para muchas personas afectadas, las medidas de apoyo directo, particularmente las de cofinanciamiento y programas concursables, no son suficientes para garantizar su derecho al trabajo. Por un lado, los programas de cofinanciamiento consisten en la entrega de un porcentaje del monto necesario para reiniciar su trabajo y los beneficiarios deben aportar el resto, sin embargo, en una situación de pérdida total de sus bienes, no tienen la posibilidad de financiar ese porcentaje y se ven imposibilitados de acceder a este beneficio. Por otro lado, cuando las personas



afectadas por los incendios postulan a programas concursables que existían previamente -y para los que se requiere una serie de requisitos- lo hacen junto con otras personas de todo el país, por lo tanto, se pierde el efecto de medida específica para enfrentar la catástrofe.

Trabajadores formales:

Las ayudas de promoción y protección del empleo formal resultan insuficientes para beneficiar a trabajadores y empleadores. Cuando los empleadores requieren cofinanciamiento deben contribuir con una parte, sin embargo, se encuentran en una situación de pérdida total de sus recursos. Además, la vigencia de seis meses hace improbable que al final del periodo todas las personas puedan mantener su empleo.

Trabajadores informales:

Esta categoría sólo considera a artesanos, por lo tanto, las **personas** con otros pequeños negocios que perdieron todo producto de los incendios **quedan excluidas de las medidas establecidas** porque no se contemplan apoyos para ellas. En este sentido, el Estado no ha cumplido con la *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal* de la OIT que indica la responsabilidad gubernamental de ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal que están excluidos.

5.6. Derecho al agua y saneamiento

En este punto, las observaciones del INDH apuntan a dos aspectos que transgreden los estándares definidos en la Observación general N°15 del Comité DESC, referido a que el abastecimiento de agua sea continuo y suficiente para usos personales y domésticos. En este ámbito se ven afectados la disponibilidad y la accesibilidad.

- **La cantidad de agua que se entrega por persona diariamente se encuentra por debajo del estándar de la OMS, fijado en 100 litros diarios,** pues sólo se entregaban 50 litros diarios por persona.
- **La calidad del agua entregada puede verse alterada por la manipulación o su almacenamiento,** lo que afecta la dimensión de calidad del derecho al agua y saneamiento.

5.7. Derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible

Este derecho se incumple en relación con las obligaciones estatales de prevención señaladas por la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-23 vinculadas al deber de regular, supervisar y fiscalizar, requerir y aprobar estudios de impactos ambientales; así como los deberes de establecer planes de contingencia y de mitigar. En particular:

- **El marco regulatorio forestal vigente en el país (DL 701 y sus reglamentos, las leyes N°19.561 y 20.488) resulta débil e insuficiente para resguardar el medio ambiente y la biodiversidad.** En consecuencia, se generan distorsiones que, ante situaciones de incendios, afectan la vida y seguridad de las personas que habitan sectores aledaños a plantaciones forestales, tampoco se cumplen las obligaciones estatales de prevención y de regulación mediante un marco normativo adecuado.
- La ausencia de evaluación de impacto ambiental para los proyectos de la industria forestal vulnera las obligaciones de prevención y de requerir estudios de impacto ambiental, en el marco del derecho a un medio ambiente sano. Esta vulneración debiera abordarse a propósito de la creación del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas que viene a culminar la modernización de la institucionalidad ambiental.

6. RECOMENDACIONES

Cumpliendo con su mandato legal sobre protección de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio nacional, y particularmente a la luz de la obligación de prevención que rige todas las actuaciones del Estado ante la eventual ocurrencia de nuevos desastres, el Consejo del INDH formula las siguientes recomendaciones dirigidas a distintos servicios estatales.

En el ámbito del acceso a la información de interés público

A los ministerios de Desarrollo Social y Familia, Salud y Vivienda y Urbanismo

- **Como medida inmediata:** promover instancias que fomenten la entrega oportuna de información -de acuerdo con las especiales circunstancias de las personas afectadas por catástrofes- sobre acceso a beneficios sociales y/o subsidios que puedan recibir.

- **Como medida inmediata:** evaluar un nuevo plazo de postulación a los beneficios que culminó el 31 de julio de 2023, debido a que posibles beneficiarios no pudieron acceder por no contar con la documentación necesaria para hacerlo.

A SENAPRED:

- **En el plazo de un año:** reforzar la disponibilidad y el acceso a los sistemas de alerta temprana sobre las amenazas presentes, y de la información necesaria para evacuaciones efectivas de las personas.

En el ámbito de los derechos económicos y sociales

Al Ministerio de Salud

- **A la brevedad:** fortalecer la infraestructura de los recintos temporales dispuestos para dispositivos de salud, especialmente revisar las condiciones de los baños disponibles para los equipos que ahí se desempeñan.
- **En el plazo de seis meses:** iniciar los procesos de reconstrucción de los dispositivos de salud definitivos.
- **De forma inmediata:** fortalecer la difusión de las medidas psicosociales anunciadas, particularmente en cuanto al acompañamiento terapéutico, para que las personas afectadas por los incendios puedan acudir a ellos.
- **En el plazo de un año:** implementar para la etapa de respuesta temprana de situaciones de desastre, la entrega de primeros auxilios psicológicos (PAP) y en las siguientes etapas de recuperación, la pertinencia de derivar a acompañamiento psicológico, en los casos que sea necesario.

Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo

- **Dentro de seis meses:** considerar en la reconstrucción de viviendas definitivas la infraestructura que facilite el acceso de grupos de especial protección, entre ellas personas mayores y con discapacidad.
- **Considerar** como medida prioritaria en la construcción de las viviendas (de emergencia y definitivas) **las variables estructurales necesarias para las particularidades de las zonas rurales.**

Al Ministerio de Desarrollo Social y Familia

- **A la brevedad:** ajustar las ayudas y medidas de recuperación a la realidad local que permitan incluir a personas que han perdido sus fuentes laborales o cuyos ingresos se han visto interrumpidos por el desastre.

En el ámbito del derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible

A S.E. el Presidente de la República y a los órganos colegisladores

- **Dentro del plazo de un año:** presentar un proyecto de ley que permita robustecer la regulación de la actividad forestal basada en monocultivos, asegurando paisajes resilientes, y con ello, la seguridad de las personas ante situaciones de incendios.
- **Dentro del plazo de un año:** iniciar la discusión sobre el fortalecimiento de las facultades del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), tanto en materia de evaluaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo como en relación con la explotación forestal.

A los ministerios del Medio Ambiente y Agricultura

- **Dentro del plazo de dos años:** fortalecer y fomentar la restauración de paisajes para que sean resilientes y se adapten mejor a las nuevas necesidades derivadas del cambio climático, y que además aseguren el resguardo de la biodiversidad en el contexto del *Plan Nacional de Restauración de Paisajes 2021-2030*, que ambos ministerios trabajan en conjunto.



SENAPRED y Ministerio del Interior y Seguridad Pública

- **Como medida prioritaria:** incorporar el enfoque de derechos humanos a la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres.

En el ámbito de la institucionalidad para enfrentar emergencias y catástrofes

A S.E. el Presidente de la República

- **Ante la eventualidad de una nueva emergencia:** implementar como buena práctica la designación de una autoridad como “enlace comunal”, que pueda agilizar la adopción de medidas, de acuerdo con el mérito de la situación y pertinencia según necesidades del territorio.

Al Ministerio de Agricultura y a la Corporación Nacional Forestal (CONAF)

- **Como medida prioritaria:** adecuar la planificación de brigadistas para el combate del fuego en los períodos de mayores incendios (período estival) y entregarles las medidas de protección necesarias para cumplir sus funciones.

Al Ministerio Público y a CONAF

- **De forma permanente:** fortalecer las coordinaciones interinstitucionales entre el Ministerio Público y CONAF para la adecuada investigación y persecución de los delitos de incendios forestales, a partir de la información que CONAF, como ente técnico, puede proporcionar a las fiscalías para el cumplimiento de sus funciones.



Por último, se hace un llamado a las autoridades y actores en general a buscar soluciones que vayan más allá de la respuesta inmediata a la emergencia, y que se logre pasar de un enfoque reactivo de ayuda humanitaria a un marco de acción preventivo y con enfoque de derechos humanos.

Asimismo, en marzo pasado, el INDH despachó oficios dirigidos al Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres²⁷ y a los ministerios de Salud²⁸, Agricultura²⁹, Educación³⁰, Desarrollo Social y Familia³¹, y de Vivienda y Urbanismo³². Sin embargo, hasta el cierre de este informe, sólo se había recibido respuesta de SENAPRED, mediante oficio del 11 de mayo de 2023. Por lo tanto, se solicita en el más breve plazo, gestionar las solicitudes de información planteadas.

27 Oficio 152-2023 del 30 de marzo de 2023.

28 Oficio 131-2023 del 26 de marzo de 2023.

29 Oficio 126-2023 del 26 de marzo de 2023.

30 Oficio 135-2023 del 26 de marzo de 2023.

31 Oficio 137-2023 del 26 de marzo de 2023.

32 Oficio 127-2023 del 26 de marzo de 2023.

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



INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

Encontrarse en la Memoria

