

PRESENTACIÓN

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales presenta a la comunidad nacional su décimo cuarto *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*, relativo a temas contingentes –entre mediados de 2015 y septiembre del presente año– en diversos ámbitos vinculados a los derechos humanos vigentes en nuestro país.

Como hemos señalado en ediciones precedentes, el *Informe* que se elabora cada año no pretende realizar un examen exhaustivo de cómo el Estado chileno cumple o no con la totalidad de las obligaciones internacionales de derechos humanos: su propósito es informar y analizar en profundidad, desde la perspectiva de los DDHH, aspectos conflictivos o silenciados de nuestra vida social, que consideramos de particular gravedad por su carácter estructural o que no han sido destacados con anterioridad. Para ello tenemos en consideración, primordialmente, a los académicos expertos que integran la Facultad de Derecho de la UDP, aunque, como se apreciará, también colaboran especialistas de otras unidades de la universidad y de diferentes centros de estudios superiores del país. Sin embargo, no se trata de una publicación con un perfil exclusivamente académico, que dé cuenta en forma acabada de la literatura en un campo particular. Su vocación, desde su surgimiento, ha sido presentar, con rigor, sobre la base de un trabajo de investigación racionalmente fundado, una realidad política, social o económica bajo la óptica de los derechos humanos, de modo que pueda ser fácilmente accesible para la comunidad nacional a la cual está dirigida. En la presente edición el *Informe* contiene 10 capítulos, los que se pasan a exponer sucintamente, junto con señalar algunas de las principales recomendaciones que en ellos se efectúan, y que son de responsabilidad compartida entre los autores respectivos y el Centro de Derechos Humanos.

Ha sido tradicional que el *Informe* se inicie con un capítulo que analiza las violaciones a los derechos humanos acaecidas bajo la dictadura militar, elaborado en conjunto por la investigadora Cath Collins y el Observatorio de Justicia Transicional de la UDP, organismo del cual

ella es directora. En este capítulo titulado “Verdad, justicia, reparación y memoria”, que permite efectuar comparaciones a través del tiempo en esta materia, se realiza un acucioso estudio acerca de cómo se están llevando a cabo los procesos penales producto de las violaciones a los derechos humanos, demostrando que en materia de verdad, de justicia y determinación de responsabilidades, aún tenemos un largo camino por recorrer. Junto con ello se revisan las exigencias de verdad en materia de crímenes bajo la dictadura, la política de reparaciones llevada a cabo por el Estado y la de memoria histórica. Las diversas problemáticas analizadas dan pie a que se proponga una serie de recomendaciones al Estado, entre otras, que se dé cumplimiento a las obligaciones del aparato estatal con la totalidad de las personas oficialmente reconocidas como sobrevivientes de prisión política y tortura, con un criterio reparatorio y no meramente previsional. Entiéndase, *inter alia*, que personas calificadas estando ya fallecidas deban ser objeto de reparación póstuma, eliminando discriminaciones de género y del estatus de dependiente en las actuales disposiciones legales y prácticas administrativas. Por tanto, se recomienda extender los derechos al “bono Valech” y pensión Valech al o a la cónyuge sobreviviente y/u otro heredero/a de ex presos políticos fallecidos, cualquiera que haya sido la fecha de deceso del o de la titular. También se propone el cumplimiento automático y protagónico del “bono Valech” y otros derechos relevantes, eliminando el requisito de solicitud de parte del o de la derechohabiente. Asimismo, se recomienda eliminar la exigencia actual de que el traspaso de la beca de estudios Valech a un/a heredero/a solo puede ser realizado en vida y previa expresa estipulación escrita de parte de la persona calificada. En otra materia de la mayor gravedad aún no resuelta en nuestro país –el paradero de los detenidos desaparecidos–, se recomienda diseñar y poner en marcha un plan y/o agencia nacional de búsqueda de víctimas de desaparición forzada, que opere en paralelo al actual proceso de persecución penal de sus responsables, en coordinación pero con independencia de ello.

El Centro de Derechos Humanos de la UDP ha rechazado siempre la pretendida dicotomía que a veces se efectúa entre derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales (DES), estimando, tal como lo hacen los órganos internacionales, que todos ellos son parte del cuerpo de obligaciones que el Estado ha contraído solemnemente ante la comunidad internacional y los habitantes del país. Es por esta razón que el *Informe* desde su aparición ha incorporado, dependiendo de las capacidades investigativas, capítulos donde se analiza cómo el Estado está dando cumplimiento a esas obligaciones. Este año se abre una temática nueva, al menos en el debate de los DDHH en Chile, sobre el derecho a una vivienda, tema tratado en el capítulo “Derecho a una vivienda adecuada en Chile: una mirada desde los

campamentos”, escrito por la profesora Judith Schönsteiner en conjunto con los investigadores Francisca Alarcón, Pedro Cisternas y Vicente Silva. El capítulo, junto con desarrollar el marco normativo del derecho a la vivienda, muestra que el aumento de campamentos entre 2011 y 2016, a pesar del crecimiento económico y la mejora general en los indicadores de desarrollo humano, constituye una violación de una obligación inmediata del derecho a la vivienda digna consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Considerando que vivir en un campamento conlleva muchas veces también violaciones del derecho a la salud, de vivir en un medioambiente sano, o del acceso a la justicia, se observa en Chile la falta de una política estructural de vivienda que pueda superar los obstáculos que le pone el mercado de suelos; la falta de datos actualizados sobre la situación en los campamentos y, también, la ausencia de reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda. En el capítulo se concluye que la actual regulación del derecho a la propiedad no permite garantizar la seguridad de tenencia para quienes no son dueños de su vivienda, e impide que el Estado asigne propiedad al uso de vivienda social, sin expropiar o comprar los terrenos. En razón de estos hallazgos se recomienda, entre otras cosas, garantizar constitucionalmente el derecho a una vivienda adecuada, así como el acceso a la justicia; levantar información desagregada sobre la situación de los campamentos en Chile y mantenerla actualizada. Además, se propone aumentar los recursos destinados al término de los campamentos y regular el mercado de suelos para permitir al Estado cumplir con sus obligaciones en materia de vivienda.

Íntimamente ligada con la temática de satisfacción de los DES, sumada a la amplitud e impacto de la actividad de las empresas en la vida de las personas, pero de un mayor espectro temático, se encuentra la relación entre empresas y derechos humanos, que aborda Judith Schönsteiner, con la colaboración de Fernando Araya, Pablo Soto y Karla Varas, en un artículo titulado “Brechas de cumplimiento: el Estado, empresas y derechos humanos”. El capítulo presenta un análisis de datos que fueron recogidos en el Estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos levantada por los autores, entre abril de 2015 y marzo de 2016, en función de los pilares I y III de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Un estudio que, replicable en el tiempo, identifica brechas de cumplimiento en relación a la obligación que tiene el Estado de Chile de prevenir y proteger a las personas ante vulneraciones de derechos humanos que podrían ser cometidas por parte de actores empresariales. Este estudio concluye que hay importantes brechas en esta materia y, para avanzar en subsanarlas, se recomienda, entre otras medidas, que se elabore un plan de cierre de brechas

regulatorias en cada cartera relacionada con actividades empresariales, tales como los Ministerios de Economía, Minería o Energía, a la luz de criterios de urgencia en materia de derechos humanos; que se efectúe un estudio sobre acceso a la justicia en materia de empresas y derechos humanos, en el contexto de los desafíos estructurales del sistema chileno de administración de la justicia, y que se reforme el incipiente sistema de fiscalización de las actividades empresariales sectoriales y transversales como las Superintendencias, Sernageomin o Sernapesca, para garantizar la prevención y protección ante las violaciones de los derechos humanos.

Una de las líneas históricas del *Informe* ha sido relevar la situación de los derechos de las mujeres en Chile, en diversos aspectos. Una investigación realizada por Lidia Casas, Sofía Salas y Juan José Álvarez, titulada “La práctica de esterilización en niñas y mujeres competentes y con discapacidad psíquica o intelectual en Chile”, aborda los problemas éticos, legales y administrativos vinculados a esta práctica médica en nuestro país. En el caso de mujeres competentes, el capítulo muestra que en diversas oportunidades son los profesionales de la salud quienes deciden acerca de la esterilización y no siempre la persona afectada participa en una decisión que debe ser libre e informada. En lo referido a la esterilización en niñas y mujeres con discapacidad mental, la investigación muestra que es un tema conflictivo que atraviesa las fronteras entre medicina, bioética y derechos humanos. Lo cierto es que, como muestran las entrevistas y los datos obtenidos, la esterilización involuntaria de personas con discapacidad mental no es una práctica masiva o rutinaria en Chile. Sin perjuicio de lo anterior, el trabajo argumenta –siguiendo un enfoque consistente con los estándares internacionales de los derechos– los profesionales médicos no deben menospreciar la capacidad de decidir de las mujeres con discapacidades intelectuales o psicosociales y que no es legítimo evaluar de forma anticipada, en virtud del simple hecho de presentar una discapacidad psíquica o intelectual, si está en condiciones para ejercer la maternidad, si corresponde, con los apoyos necesarios garantizados por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con todo lo que ello significa. En razón de los hallazgos del trabajo se recomienda al Estado, entre otras medidas, mejorar la enseñanza y capacitación de los actuales y futuros profesionales de la salud en temas de formación ética y estándares internacionales de derechos humanos y salud sexual y reproductiva, a fin de resguardar la autonomía reproductiva de todas las personas, evitando prácticas abusivas (como sería esterilizar sin consentimiento); optimizar la enseñanza y formación respecto de distintas alternativas de métodos anticonceptivos, y perfeccionar la capacidad de resolución de casos, especialmente en el sistema público, de tal modo que no existan barreras de acceso para las mujeres que soliciten una esterilización.

Los derechos de los refugiados y migrantes han sido también una línea de investigación permanente del Centro de Derechos Humanos en coordinación con la Clínica de Migrantes y Refugiados, de la Facultad de Derecho UDP. Este año la investigación titulada “El debido proceso en los procedimientos de expulsión administrativa de inmigrantes: situación actual y alternativas”, escrito por Delfina Lawson y Macarena Rodríguez, analiza el problema de la expulsión administrativa de personas migrantes. La investigación concluye que las normas vigentes dotan de una gran discrecionalidad a la autoridad migratoria en la aplicación de dicha sanción, y como consecuencia de ello las órdenes de expulsión son dictadas sin respetar las condiciones de un debido proceso, conforme lo definen los estándares nacionales e internacionales. Las consecuencias de la vulneración de este derecho, en muchos casos, son gravísimas e irreversibles. El capítulo aborda los avances y las deudas en la materia e insta al Estado a adecuar su normativa y sus políticas a los estándares internacionales relacionados con la población migrante. Se recomienda para ello que se reforme la legislación migratoria, de manera que incluya en su articulado el derecho a un debido proceso y se incorporen las garantías que corresponden de acuerdo a los estándares internacionales vigentes. Asimismo el artículo plantea que se establezca un procedimiento administrativo, donde exista una etapa de audiencia previa a la dictación de la orden de expulsión, que le permita a la persona afectada ejercer su derecho a defensa, presentar prueba y ser oída; y, en definitiva, que el procedimiento administrativo de expulsión establezca, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, la prohibición de efectuar discriminaciones, y, además, la exigencia de ponderar, en todos los casos, las relaciones familiares, el interés superior del niño y el principio de reunificación de la familia.

Los derechos de los trabajadores y las trabajadoras –reconocidos en los múltiples tratados internacionales firmados y ratificados por Chile– son también derechos humanos y es por esa razón que el *Informe* ha contenido, en diversas oportunidades, capítulos donde se analiza la realidad chilena a la luz de esos estándares. En esta edición la profesora Karla Varas –en el capítulo titulado “Radiografía del empleo público en Chile: derechos laborales de los funcionarios públicos”– estudia la situación laboral de los servidores públicos, en particular en materia de sindicalización, negociación colectiva y derecho a huelga. En base a ese análisis se proponen algunos de los siguientes cambios al modelo de relaciones colectivas del trabajo público: garantizar en la Constitución Política el derecho de negociación colectiva con alcance universal, es decir, aplicable a organizaciones sindicales públicas y privadas; consagrar el derecho de huelga dentro de las garantías constitucionales contenidas en el artículo 19 de la Constitución Política, con alcance universal (trabajadores públicos y privados), admitiendo

posibles restricciones –pero nunca la prohibición– en el caso de servicios esenciales en el sentido estricto del término; consagrar un modelo de relaciones colectivas en el Estado con un carácter de promoción y respeto de la libertad sindical.

La forma en que el Estado trata a los niños, niñas y adolescentes (NNA) que tiene a su cargo ha provocado, estos últimos meses, con razón, escándalo y preocupación pública. Ha sido también una constante del *Informe* el dedicar una sección a los derechos de ellos y ellas. Así, en esta edición, Camila de la Maza y Francisca González escriben el capítulo “Institucionalidad de infancia en Chile: una deuda impaga”, en el cual se analizan las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas en su reciente revisión a Chile, en septiembre de 2015; y a partir de ellas se estudian los proyectos de ley presentados durante ese año por el Ejecutivo. Dichos proyectos pretenden provocar una profunda reforma a la institucionalidad en materia de infancia y adolescencia, la cual, a 26 años de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), sigue sin ajustar sus normas y políticas públicas a los estándares internacionales a los que el Estado adscribió con la suscripción de dicho tratado. Sin embargo, las limitaciones existentes en ambos proyectos, como se demuestra en el trabajo, son el fundamento para que se recomiende al Estado que se apruebe con prontitud el proyecto de ley, boletín 10.315-18, que crea el Sistema de Garantías de la Niñez, incorporando un enfoque de derechos humanos que insume dicho proyecto con elementos básicos para ello y que no se sujete el reconocimiento de derechos a la disponibilidad presupuestaria del Estado. En la misma línea, se solicita que se dé efectividad inmediata a los derechos civiles y políticos y de protección especial, y respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, de manera progresiva y hasta el máximo de los recursos disponibles, tal como lo dispone el artículo 4 de la CDN; que se derogue la Ley de Menores del año 1967; que se apruebe prontamente el proyecto de ley boletín 10.314-06, que modifica la ley orgánica constitucional del Ministerio de Desarrollo Social, creando la Subsecretaría de la Niñez. De este órgano rector, se espera que articule las políticas públicas en materia de infancia, desde una perspectiva holística e integral, y que permita generar políticas de protección universal, de manera diferenciada, para poder generar un sistema de protección especial. Ambas necesidades debieran conjugarse desde una óptica de enfoque de derechos.

En materia de educación, las investigadoras Pilar Muñoz y Liliana Ramos abordan en este *Informe* un tema de gran repercusión pública en su capítulo “Pueblos indígenas, sistema escolar y construcción de identidad”. Se aborda en ese capítulo la temática de la educación en el contexto de multiculturalidad propio de la población que habita en el territorio chileno, analizando la manera en que el Estado de Chile ha

logrado integrar la diversidad cultural constitutiva de su población al proceso de construcción de una identidad colectiva. El estudio concluye planteando que aunque Chile cuenta con una legislación que reconoce la multiculturalidad de su población y aspira a contar con un sistema educativo nacional que permita a las y los estudiantes conocer y valorar las culturas y lenguas indígenas, los programas educativos implementados para materializar esta multiculturalidad son aún insuficientes o superficiales. Para remediar las falencias detectadas, se recomienda, junto con el imprescindible reconocimiento constitucional de la pluralidad y multiculturalidad y de los idiomas indígenas, modificar las condiciones en que se imparte el Sector de Lengua Indígena en los establecimientos educativos, dotándolo de un carácter obligatorio para todos los y las estudiantes del sistema escolar, sean o no indígenas, de manera de fortalecer la construcción de una identidad cultural que considere activamente las raíces ancestrales ancladas al territorio, así como los aspectos que configuran la historia de Chile en sus diversos períodos. Se propone, también, incorporar al currículum de educación básica, primero y segundo medio, objetivos que apunten a la comprensión de la identidad cultural mestiza, a partir del aprendizaje de la cosmovisión y lengua de los pueblos originarios que habitaron y habitan Chile; generar propuestas educativas, que consideren de manera efectiva la diversidad étnica que se da en zonas urbanas, particularmente en lo referido al pueblo mapuche en la Región Metropolitana. Estas propuestas deben ser analizadas y acordadas con las comunidades mapuches que habitan la región.

En materia de personas LGTBI, el presente *Informe* trae una investigación inédita respecto a uno de los grupos cuyas violaciones son menos visibles y estudiados, al menos en Chile: el de las personas intersex. La investigación de Camilo Godoy, titulada “Derechos humanos de las personas intersex en Chile”, aborda esta realidad, concluyendo que las personas intersex en Chile viven en una invisibilidad absoluta, no existiendo ningún instrumento legal que les reconozca y que proteja su diversidad corporal o características sexuales. Al respecto, el capítulo muestra que el Ministerio de Salud no posee cifras oficiales y/o públicas respecto del número de nacimientos intersex en Chile, ni tampoco un protocolo nacional vigente que garantice la protección de la integridad corporal de estos niños y niñas. En este aspecto resulta especialmente preocupante la situación de los recién nacidos pues aún persiste la idea de urgencia en torno a estos casos para realizar una intervención, la que no siempre dice relación con motivos de salud, sino más bien con razones psicosociales, como el temor de los padres o la discriminación social. Se señala también que no se cuenta con un registro histórico que permita saber cuántas personas han sido víctimas de intervenciones médicamente innecesarias y sin un consentimiento

efectivamente informado, ni cuál ha sido su evolución en el tiempo. Tampoco existe un plan de capacitación en DDHH en los servicios de salud del país que permita a los profesionales de esta área comprender la gran importancia de este sensible tema. Para subsanar estas falencias se recomienda al Estado que establezca medidas de protección legislativas para las personas intersex, particularmente NNA; asegure, a través del Ministerio de Salud, el efectivo cumplimiento de la Circular 18 (detener todo tipo de intervención médicamente innecesaria sin el consentimiento informado de sus destinatarios); establezca un protocolo de atención a NNA intersex con enfoque en DDHH.

Finalmente, este *Informe* dedica nuevamente un capítulo a temas de institucionalidad nacional e internacional en materia de derechos humanos. Este año entra a operar una nueva institución estatal dentro de las que poseen directa competencia en materia de DDHH. Nos referimos a la Subsecretaría de Derechos Humanos al interior del Ministerio de Justicia. En el capítulo "Nueva Institucionalidad de DDHH en Chile: la Subsecretaría de Derechos Humanos", Tomás Vial describe las principales características de la nueva organización y plantea los desafíos que conlleva, recomendando, entre otras cosas, la pronta puesta en funcionamiento de la misma, un diálogo permanente con las organizaciones de la sociedad civil y discusión abierta, transparente y participativa en torno al futuro Plan Nacional de Derechos Humanos.

La publicación del *Informe Anual sobre Derechos Humanos 2016* no hubiera sido posible sin el dedicado esfuerzo de los autores de los diversos capítulos, así como el de numerosos ayudantes alumnos de la UDP. El Centro de Derechos Humanos quiere agradecerles a todos y todas este esfuerzo mancomunado. Se agradece, en particular, a Susana Kuncar, periodista de la Facultad de Derecho, sin la cual el *Informe* no podría ser difundido, y el valioso trabajo de organización y apoyo prestado por Carmen Gloria Álvarez. También quisiéramos destacar el dedicado y acucioso trabajo de edición de Vicente Parrini, editor de estilo, y la generosa colaboración de los ayudante Sebastián Latorre y Juan José Álvarez en este aspecto. Se agradece, finalmente a la Universidad por apoyar cada año económicamente su publicación en forma permanente e íntegra, lo que permite que este *Informe* mantenga su independencia tradicionalmente valorada.

Dr. Tomás Vial Solar
Editor General

Dra. Judith Schönsteiner
Directora del Centro de Derechos Humanos de la UDP