





**INFORME  
ANUAL  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN CHILE  
2011**

© Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2011  
© Ediciones Universidad Diego Portales, 2011

Registro de propiedad intelectual. Inscripción n° XXXXXXXX  
ISBN XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Director y editor general  
Jorge Contesse Singh  
[www.derechoshumanos.udp.cl](http://www.derechoshumanos.udp.cl)

Edición  
Andrea Palet

Diseño  
Felicidad

Impreso en Chile por  
Salesianos Impresores S.A.

Universidad Diego Portales  
Dirección de Extensión y Publicaciones  
Av. Manuel Rodríguez Sur 415  
Teléfono (56-2) 676 2000  
Santiago de Chile  
[www.ediciones.udp.cl](http://www.ediciones.udp.cl)

**INFORME  
ANUAL  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS  
EN CHILE  
2011**

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
FACULTAD DE DERECHO • UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**





## ÍNDICE

Presentación	09
Verdad, justicia y memoria: las violaciones a los derechos humanos del pasado	19
Protesta social y derechos humanos	55
Política criminal y derechos humanos	83
Sistema penitenciario y derechos humanos	111
Justicia militar y derechos humanos	129
Derechos humanos de las mujeres	153
Derechos humanos de los pueblos indígenas	183
Diversidad sexual y derechos humanos	211
Energía, justicia ambiental y derechos humanos	235
Derechos humanos en la relación de trabajo: el caso del acoso moral	265



## PRESENTACIÓN

El año 2011 el Centro de Derechos Humanos UDP pone a disposición de la comunidad su noveno *Informe anual sobre derechos humanos en Chile*. Se trata de un año con características que asoman como contrapuestas. Por una parte, una ola imprevista de movilizaciones parece haber detenido la agenda de los asuntos públicos que se debaten, volcándola casi por completo hacia las demandas que por mucho tiempo los estudiantes secundarios y universitarios han venido desplegando. El año, así, a ratos parecía no avanzar. Pero, por otra parte, en poco tiempo se han abierto espacios de deliberación sobre temas que las autoridades políticas han largamente postergado, manteniéndolos vedados para el debate ciudadano. El año 2011, en este sentido, parece haber avanzado vertiginosamente.

Durante el período que cubre este *Informe* se han modificado leyes que parecían escritas en roca, como la ley antiterrorista y el Código de Justicia Militar; el Gobierno ha enviado al Congreso un proyecto de ley que regula aspectos patrimoniales y personales para las parejas del mismo sexo, aun con la tenaz oposición de líderes y sectores de su propio bando; la educación pasó a ser un tema más relevante que la manida batalla contra la delincuencia, convocando debates ideológicos, desnudando conflictos de interés y forzando a la autoridad a mostrar opinión allí donde nos habíamos acostumbrado a rehuir de la política. Divulgadas las escandalosas utilidades de empresas que trabajan en sectores muy sensibles para la ciudadanía, como la salud, estas deben responder ante sus afiliados, aunque sea por medio de simples cartas, y pareciera que hoy los ciudadanos ven más claramente que personas de cuello y corbata defraudan y abusan de quienes no tienen acceso al crédito, sofocando los planes de vida de miles de chilenos.

Desde el punto de vista de los hechos que dan cuerpo a este *Informe*, el año comienza con una tragedia que puso en la superficie ciertas verdades que obstinadamente hemos relegado a lugares sucios, hediondos y oscuros: las cárceles chilenas. En diciembre de 2010, ochenta y un hombres perecían calcinados y otros catorce resultaban heridos en la Cárcel de San

Miguel, un recinto con capacidad para ochocientas personas que aún hoy alberga a más de mil cuatrocientas. Entonces los chilenos nos enteramos de lo que meses antes había causado gran impacto a quien era ministro de Justicia: las condiciones en que viven los presos no son dignas para ningún ser humano, así haya cometido un delito grave. Numerosos reportes, de organismos estatales y no estatales, lo venían advirtiendo por años, pero la autoridad política y penitenciaria parecía preocupada de otras cosas, sin atender lo que son sus obligaciones en materia de derechos humanos.

La tragedia de San Miguel no fue un mero accidente. Ocurrió porque Chile ha fallado en dos ámbitos centrales, que se abordan de manera separada en este *Informe*. De una parte, y tal como se ha documentado en versiones anteriores, el Estado mantiene una política penitenciaria deficiente, con recursos escasos, falta de competencia de quienes deben administrar las cárceles y ausencia de mecanismos institucionales para cautelar los derechos de los internos. Las cárceles en Chile, salvo aquellas construidas especialmente para guarecer a militares condenados por violaciones graves y masivas a los derechos humanos, están en su mayoría hacinadas. Así las cosas, de producirse otro incendio como el que consumió la Torre 5 de la Cárcel de San Miguel, es altamente probable que tuviéramos que lamentar más muertos todavía.

El Gobierno, consciente de la magnitud de la crisis penitenciaria, diseñó en 2010 un plan de medidas que ayudara a mitigar los brutales problemas de hacinamiento, pero lo cierto es que cualquier medida como esta, por bien encaminada que esté, no solucionará el problema de fondo: que Chile, aunque es uno de los países más seguros de la región, lleva la delantera en el número de presos por cada cien mil habitantes. Y aquí está el segundo ámbito que determina que las condiciones carcelarias constituyan un atentado permanente a los derechos fundamentales de miles de personas: la política criminal.

El *Informe* examina, por primera vez en sus nueve años, la manera como el Estado ha ido expandiendo el derecho penal para hacer frente a las desviaciones sociales, y lo que ha logrado con ello: cárceles que se llenan incansablemente. Las distorsiones de esta política penal –sobre todo aunque no exclusivamente en delitos contra la propiedad– han redundado en una grave afectación a las posibilidades de una política penitenciaria democrática. Aquí se ha seguido la lógica de las encuestas de opinión, sazoadas con las desbocadas carreras de parlamentarios y personeros de gobierno que parecen competir por mostrar dureza en el “combate contra la delincuencia”. Las consecuencias de esta política criminal saltaron a la vista con el incendio de San Miguel y, por lo mismo, hacerse cargo de ellas supone no solo aumentar las plazas para presos sino, antes bien, estudiar las razones de fondo de esta situación, que radican en decisiones políticas que penalizan conductas y asignan condenas que solo aumentan, como si los presos no fueran en su mayoría a salir en libertad en algún momento.

Vinculado también con el control social, en 2011 uno de los temas de que por años ha venido dando cuenta este *Informe* se hizo especialmente urgente: el respeto a los derechos fundamentales de quienes protestan públicamente. Como es sabido, durante este período han aumentado significativamente los episodios de manifestaciones en contra de políticas públicas que no cuentan con respaldo en la ciudadanía. En enero, miles de personas salieron a las calles en Magallanes repudiando una medida no consultada y que se veía como adoptada con la soberbia del centralismo nacional, obligando al primer cambio en el gabinete del Presidente Sebastián Piñera. Meses más tarde, el Gobierno se vio sorprendido por las masivas marchas en contra del proyecto energético HidroAysén, a las que siguieron las históricas manifestaciones del movimiento estudiantil, que hicieron que la prensa internacional –con una dosis de hipérbole– hiciera una analogía con lo ocurrido en los países árabes, bautizándolas como el “invierno chileno”. En todos estos casos se vio una ciudadanía alerta, que no estaba dispuesta a tolerar lo que ante sus ojos eran francas vulneraciones de su derecho a decidir la manera como vivir colectivamente. Y, como da cuenta el capítulo respectivo, en todos ellos se fue instalando una preocupante respuesta policial, amparada por una autoridad política que no comprende que la manifestación es ejercicio de derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile.

Los abusos policiales han sido crecientemente documentados y lo que en *Informes* anteriores hemos mostrado con casos singulares hoy parece ser una práctica más o menos extendida, particularmente en Carabineros. Las violaciones de derechos provocadas por funcionarios de Carabineros que se han mostrado en otros años, como los asesinatos por la espalda de jóvenes mapuche en la Araucanía, tomaron la forma de funcionarios presionados por mantener el orden público sin aparente contención política a los límites de su actuación. A las bombas lacrimógenas arrojadas en lugares cerrados, los carros lanzaaguas disolviendo marchas pacíficas en lugares residenciales, y los jóvenes denunciando fuertes golpizas y maltrato, se sumó la presencia confirmada de carabineros de civil haciendo “inteligencia” como infiltrados en marchas estudiantiles, funcionarios aduciendo actuar en legítima defensa cuando no lo hacen, y el asesinato de un joven que se encontraba observando una protesta. Ya antes de estos hechos la opinión pública conoció, en diciembre de 2010, el registro visual de carabineros torturando a un hombre en la población La Legua, como anunciando lo que vendría al año siguiente, y que terminaría con la bochornosa renuncia del general director de la institución, a raíz de la publicación de un reportaje que daba cuenta de una supuesta intercesión irregular en favor de su hijo.

Carabineros y las Fuerzas Armadas tienen el deber de ajustar su actuar de manera estricta a los estándares internacionales de derechos

humanos. Solo de ese modo la confianza que tanto costó recobrar en estas instituciones se mantendrá. Para ello, es preciso que en las investigaciones que la justicia militar sigue conociendo se den muestras inequívocas de que no habrá espacio para la impunidad, como en muchos casos ha ocurrido. Y es que, a pesar de las reformas anunciadas en octubre de 2010, las modificaciones que se hicieron al Código de Justicia Militar no satisfacen plenamente las obligaciones que pesan sobre Chile en la materia. En este *Informe* se da cuenta de ellas y de cómo es que los funcionarios del Estado siguen sin comprender cabalmente las implicancias de la condena que la Corte Interamericana de Derechos Humanos impuso sobre el país en 2005, en el caso *Palamara*. No son pocos los casos en que esta jurisdicción especial sigue actuando, y por ello se requiere avanzar de una vez en una reforma integral, que abandone el modelo de fuero o privilegio de nuestra justicia militar para dar paso a una verdadera justicia especializada.

Quien conoce de cerca el funcionamiento de la justicia militar es el pueblo mapuche. Varios de sus miembros han debido enfrentar juzgamientos en la justicia militar y, a pesar de que en los últimos meses ha habido más de una absolución, siguen vigentes los reparos por su falta de imparcialidad y afectación a garantías del debido proceso. En 2011, la situación de derechos de los pueblos indígenas en general sigue siendo preocupante. A mitad de año, la Corte Suprema resolvió, en el marco del “juicio de Cañete”, que la utilización de testigos “sin rostro” que permite la ley antiterrorista no era diversa a la figura del testigo protegido que contempla la ley común chilena, validando así la condena impuesta en contra de cuatro comuneros que estuvieron en huelga de hambre por casi tres meses. La insuficiencia de las modificaciones que se hicieron en 2010 a la ley antiterrorista motivó, así, la instalación de una comisión especializada, liderada por la Iglesia Católica y el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en conjunto con familiares de los presos mapuche, para abordar las reformas a esta ley que el Estado no ha podido o no ha querido hacer por mucho tiempo. Por otra parte, la implementación del Convenio 169 de la OIT sigue estando en deuda, no obstante el ambicioso plan de consulta indígena que el Gobierno impulsó en 2011 y que, a seis meses de iniciado, debió enmendar significativamente, ante las críticas de los pueblos indígenas y de órganos nacionales e internacionales de derechos humanos. En diciembre de 2010, Isla de Pascua apareció en las noticias a causa de los violentos desalojos de personas rapanui que habían ocupado unos terrenos en disputa. La lejanía de esta tierra acaso ha impedido que los organismos de derechos humanos aborden la situación que allí se vive y, por tal razón, el *Informe* por primera vez se hace cargo de ello y ofrece una mirada a los problemas que enfrenta el pueblo rapanui en materia de derechos fundamentales.

Entre los temas que han mostrado avance durante el período destaca, como se adelantó, el envío de un proyecto de ley que regula la vida en pareja de personas del mismo sexo. Aquí también el Gobierno debió reaccionar ante la masiva manifestación ciudadana a favor de la igualdad de derechos de personas de orientación sexual diversa, en junio de 2011, lo que incluso produjo roces dentro de sus filas, pero con ello cumplió con una notoria promesa de su campaña electoral. La irrupción de nuevos referentes ciudadanos en favor de la diversidad sexual –aun cuando los rostros fueran casi todos hombres gay–, unida a la batalla política y social de otros grupos, ha permitido abrir un espacio de discusión que hace unos años era simplemente impensado. Este avance es muy importante y debe seguir, pero al mismo tiempo, como da cuenta este *Informe*, es crucial que no se pierda de vista la situación de otros grupos de orientación sexual diversa que no suelen ocupar la agenda pública, como es el caso de las personas transexuales y las personas intersex, que deben soportar la discriminación y humillación en completo silencio. Por ello, la tramitación del proyecto de ley antidiscriminación –que de ser un proyecto que buscaba prevenir y eliminar la discriminación, incluyendo la identidad de género dentro de las categorías prohibidas, a uno que nada más instituye un mecanismo de acción judicial– es preocupante. Finalmente, destaca el año 2011 por haber finalizado la tramitación de un caso emblemático, no solo para Chile sino para todas las Américas: el de la jueza Karen Atala y sus hijas, quienes fueron discriminadas y separadas arbitrariamente con ocasión de una sentencia de la Corte Suprema, en 2004. El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se espera para 2012.

También en el ámbito de la no discriminación, destaca la aprobación del proyecto de ley que amplía el período de descanso por maternidad después del parto (posnatal) de 3 a 6 meses, especialmente tras el acuerdo, en agosto, entre el oficialismo y la oposición para no limitar el número de beneficiarias. Asimismo, la aprobación de la idea de legislar el proyecto sobre aborto terapéutico supone un avance muy significativo, especialmente si se considera que Chile es uno de los escasos países del hemisferio occidental que prohíben toda forma de interrupción provocada del embarazo, incluyendo los casos en que hay riesgo para la salud o vida de la madre. Otro rasgo positivo del período es la entrada en vigencia de la ley que sanciona penalmente el “femicidio”, la forma más extrema de violencia de género que se conoce y que es prevalente: según datos oficiales, en Chile una mujer muere a la semana a manos de su pareja o expareja. A pesar del avance, y como se muestra en el capítulo respectivo, la ley chilena se sitúa por debajo de los estándares que impone, por ejemplo, la Convención de Belém do Pará, que no limita, como lo hace la legislación nacional, la violencia contra la mujer a la esfera privada. Hay aquí espacios que deberán ser

mirados con atención por las autoridades políticas, a fin de cumplir íntegramente con el deber que pesa sobre el Estado de prevenir y eliminar la violencia de género, que es, como lo ha dicho Naciones Unidas, una de las formas más brutales de discriminación.

Como se ha indicado en versiones anteriores, es en el ámbito laboral donde las personas pasan la mayor parte de su tiempo. Por ello, el tipo de relaciones de trabajo que se verifiquen, tanto en el sector privado como público, tiene enorme relevancia para observar la forma como realmente se ejerce la ciudadanía. Tradicionalmente, la idea de derechos humanos ha estado vinculada a la concesión de esferas de inmunidad que el Estado prometía a los individuos para que estos se resguardasen precisamente de los potenciales abusos estatales; sin embargo, con el desarrollo de la industria, el rol que les cabe a los privados alcanza también la vigencia de los derechos fundamentales de miles de personas. En tal sentido, el *Informe* viene llamando la atención sobre algunos aspectos que son clave para el reconocimiento de derechos de las personas, muchos de los cuales, por estar reservados a la esfera privada, quedaban fuera del alcance del monitoreo que aquí se hace. Hoy en Chile son más y más frecuentes las denuncias por acoso moral en el empleo (o *mobbing*) y, por tal motivo, dedicamos un capítulo a explorar este tópico que finalmente es reconocido y abordado por los tribunales y parte de la doctrina especializada. Se llama la atención sobre la necesidad de contar con información fidedigna y desagregada, para poder abordar con propiedad el problema. Asimismo, se advierte sobre el nulo avance en temas de derechos colectivos, como es la vigencia del derecho a huelga, que en Chile conoce uno de los estatutos constitucionales más restrictivos del mundo y que, en palabras de la OCDE, hace de nuestro país uno en el que las relaciones laborales se caracterizan por el clima de desconfianza y por una institucionalidad que ahuyenta la organización colectiva, lesionando así derechos consagrados en todo el mundo.

Al igual que en otros años, damos una mirada al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y las implicancias que tiene respecto de otros derechos. En la presente versión se relata el caso de HidroAysén, que ha capturado la atención de la opinión pública y ha dividido las posiciones. El análisis se emprende desde los parámetros de la justicia ambiental, ligando la discusión sobre la política energética de Chile con las nociones de derechos humanos. Se muestra así que el Estado carece de una planificación que determine prioridades energéticas, abdicando de su papel de regulador y decisor respecto de asuntos tan importantes como este, lo que deja casi enteramente al mercado las decisiones sobre los tipos de proyectos que se emprenden, y de esta manera genera cargas ambientales discriminatorias. El caso de HidroAysén se examina bajo este prisma, exhibiendo las falencias

de la institucionalidad chilena, a pesar de las sustanciales reformas de 2010, que auguran la continuación de conflictos ambientales. Se critica que los resultados de los procesos de participación ciudadana no sean vinculantes para la autoridad, lo que convierte la participación en simples trámites que la autoridad ambiental ha de cumplir pero que no importan un genuino compromiso por recoger los planteamientos que los ciudadanos hacen llegar al Estado.

Un informe de derechos humanos no está completo si, en un país que vivió las más graves violaciones a los derechos humanos de manera masiva y sistemática, ellas no se abordan. En esta materia, al igual que en años anteriores, se revisan las medidas de reparación y justicia, así como las actuaciones de diversos órganos estatales, particularmente los tribunales de justicia. Se observa un estancamiento en las medidas oficiales sobre verdad, justicia y memorialización respecto de las violaciones de derechos humanos del pasado, así como el hecho positivo que significó la reapertura de las nóminas de víctimas reconocidas por las Comisiones Rettig y Valech o la plena puesta en marcha del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos y del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Se da seguimiento a las causas judiciales y se muestra que apenas alrededor de un tercio de las condenas que los tribunales imponen a personas que cometieron actos horrendos de violación a los derechos humanos son penas efectivas de cárcel, lo que compromete el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar en forma integral a las víctimas de estos crímenes de lesa humanidad. Chile, en este sentido, y a pesar de los avances, sigue en deuda.

Este año 2011, en medio de marchas, desórdenes públicos, escándalos policiales y tragedias por obra del ser humano, la discusión sobre asuntos que interesan a la comunidad parece haber vuelto al sitio que le corresponde. La política ya no es una mera disposición de hacer cosas, sino un espacio de encuentro y disenso acerca de lo que nos hace comunes y diferentes, y en esa lógica, la vigencia y protección de los derechos humanos puede servir de prisma para escrutar la realidad que vamos, consciente o inadvertidamente, construyendo. Si de algo nos sirve recordar que, como Estado, hemos prometido tutelar derechos básicos garantizados por la sola condición de pertenecer a la especie humana, entonces valga el trabajo de poner a disposición de la comunidad nacional e internacional esta nueva versión del *Informe*. Las demandas por integración social que Chile reclama en la calle y en los pasillos de instituciones políticas tienen cabida en la dispersión de normas que conforman los derechos fundamentales. Toca a todos intentar que no sean meras promesas.

La publicación de este *Informe* es posible gracias al apoyo de la Universidad Diego Portales, a través de su Vicerrectoría Académica y su Facultad de Derecho. Los profesores que hacen posible este trabajo, y

a quienes se debe su calidad, son Juan Pablo Arístegui, Álvaro Castro, Jorge Contesse, Claudio Fuentes, Domingo Lovera, Alejandra Mera, Jorge Mera y José Luis Ugarte. Junto con ellos, ha trabajado en esta versión el equipo del Observatorio de Derechos Humanos del Instituto de Ciencias Sociales de la UDP, liderado por la profesora Cath Collins y compuesto además por Jennifer Herbst, Rodrigo Hernández y Paulina Zamorano. Completan el elenco de investigadores responsables de este *Informe* los académicos afiliados al Centro de Derechos Humanos UDP Alma Beltrán y Puga, Penny Miles, Laura Seelau y Ryan Seelau. El trabajo de investigación y recopilación de información se nutre, por último, de la ayuda comprometida de todos y cada uno de los estudiantes identificados en cada capítulo. Finalmente, cabe reconocer una vez más la excelente labor de edición a cargo de Andrea Palet y el trabajo que Ediciones UDP, por medio de su director, Matías Rivas, pone a disposición del Centro de Derechos Humanos. A todos ellos agradezco sinceramente su profesionalismo y disposición en esta tarea colectiva.

Jorge Contesse Singh  
Director y editor general  
*Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2011*

