PRESENTACIÓN

Por octavo año consecutivo, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales publica su *Informe anual sobre derechos humanos en Chile.*[1] Al igual que en sus versiones anteriores, el *Informe* revisa los sucesos más relevantes en materia de protección y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, utilizando como marco de referencia los estándares internacionales de derechos humanos que el país libre y soberanamente ha suscrito.

Se trata de un año significativo, que arrancó con la victoria electoral de la coalición de derecha que por dos décadas ocupó los sillones de la oposición, seguida de una catástrofe natural de enormes proporciones que sorprendió a las autoridades salientes y develó la precariedad de un Estado que, apenas un par de meses atrás, se unía al selecto grupo de países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Cuando se disponían los preparativos para las celebraciones del bicentenario, una nueva tragedia que, a diferencia del terremoto de febrero, podría haberse evitado, sepultó a 33 personas en las profundidades de una mina, poniendo de relieve el lado oscuro de nuestro modelo de crecimiento y desarrollo: ausencia de regulación, fiscalizaciones insuficientes y determinación de responsabilidades que desafortunadamente fueron quedando en segundo plano tras el mediatizado rescate de los mineros atrapados. Y, en forma paralela al accidente de la mina San José, en diversas cárceles del sur del país comuneros mapuche mantuvieron una prolongada huelga de hambre en protesta por la falta de atención a sus demandas de no ser enjuiciados con instrumentos legales impugnados por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales. La protesta indígena transcurrió durante varias semanas sin recibir la atención de los medios masivos de comunicación, que luego la situaron en el centro del debate público: reservamos las explicaciones de este hecho a los especialistas en comunicaciones, pero desde el punto de vista

1 En las notas al pie de este volumen, cuando se hable simplemente de *Informe*, con sus correspondientes años, se entenderá siempre que se alude al respectivo *Informe anual sobre derechos humanos en Chile,* editado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales.

de los derechos humanos, como da cuenta este *Informe*, la huelga de hambre y sus repercusiones son sin duda uno de los hitos del año 2010.

Al comenzar su tercer centenario, Chile exhibe dos caras bien diferenciadas. El país, o buena parte de sus líderes y autoridades políticas, se esmera por pregonar un discurso que nos sitúa a las puertas del desarrollo, y que encuentra sustento en indicadores como la notable reducción de la pobreza en los últimos veinte años, así como el mejoramiento de las condiciones materiales de millones de personas. Pero este discurso se enfrenta a porfiados hechos que harían ruborizar a cualquier persona que entienda que el compromiso con la suerte de los demás no es solo un asunto de conveniencia, sino la realización de ideales de justicia política que una democracia debe asegurar a todas las personas.

El *Informe*, que se encarga de dar cuenta de esto último, busca iluminar aquellas zonas que, sea por voluntad o por indolencia social, decidimos no mirar: la vulneración persistente de la dignidad de miles de chilenos que ocurre en las cárceles mientras usted lee estas líneas; la exclusión y la discriminación que sufren a diario personas por ser discapacitadas, tener una orientación sexual diversa, haber migrado a Chile en busca de mejores oportunidades, o por el solo hecho de ser mujeres; la utilización de instrumentos penales propios de regímenes autoritarios, no obstante las condenas y los llamados de atención de otros países; la débil protección que damos al medio ambiente, evidencia de nuestra falta de respeto por las generaciones que nos sucederán y por los grupos más vulnerables de la sociedad; o la persistencia de un modelo de relaciones laborales que contribuye al deterioro del tejido social, sin el cual las promesas de convertirnos en un país desarrollado seguirán relegadas a los discursos de épocas electorales. Tales son algunos de los temas que este *Informe* pone de relieve, no para abrazar una mirada pesimista sobre la situación de los derechos humanos en Chile, sino para intentar que nos detengamos a considerarlos, así sea por un instante.

Arrancamos con la revisión del cumplimiento de las obligaciones de verdad y justicia que nuestro pasado reciente nos impone, destacando los esfuerzos por recuperar la memoria histórica de los hechos ocurridos durante la dictadura militar, así como la instalación, finalmente, del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Llamamos la atención sobre las irregularidades en el otorgamiento de becas de la Comisión Valech, algunos problemas en el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y ciertas tendencias de la jurisprudencia que emana de la Corte Suprema, y que desecha las indemnizaciones por violaciones a los derechos humanos, en tensión con los compromisos internacionales de Chile. El capítulo estuvo a cargo de Mayra Feddersen, quien se desempeñó como investigadora del Centro hasta julio de este año, momento en que partió a cursar estudios de posgrado en el extranjero.

La protesta social como ejercicio de derechos vuelve a ser estudiada

por Domingo Lovera, investigador del Centro de Derechos Humanos. En el capítulo se describe una nueva actitud de parte del Ejecutivo, representada en la visita y el agradecimiento anticipado del propio Presidente de la República a las Fuerzas Especiales de Carabineros días antes de la conmemoración del Día del Joven Combatiente, así como en incidentes como el despliegue de un avión de la Fuerza Aérea con efectivos policiales para frenar la movilización de trabajadores subcontratados en una mina privada en el norte de Chile. La respuesta judicial en la materia muestra avances importantes en algunos casos –como el de un periodista golpeado por un funcionario policial– y en otros francos retrocesos, como ocurrió con una acción de tutela laboral deducida por trabajadores que ejercían su derecho a manifestarse.

La justicia militar nuevamente es materia prioritaria del *Informe.* A fines de 2009, cuatro años después del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Palamara,* que lo ordenaba, el Gobierno de Michelle Bachelet envió una reforma integral a la justicia militar. Los proyectos de ley, sin embargo, no fueron promovidos y solo la huelga de hambre de los comuneros mapuche hizo reaccionar a parlamentarios y Gobierno. A pesar de los anuncios, el capítulo muestra que la reforma a la justicia militar está lejos de ser concretada con estricto apego a las obligaciones de Chile, lo que podría acarrear nuevas condenas internacionales. La investigación estuvo a cargo de Claudio Fuentes, profesor de la Facultad de Derecho UDP, y contó con la colaboración de Diana Maquilón, asistente de investigación del Centro de Derechos Humanos.

La situación en las cárceles chilenas es, a diferencia de lo que ocurría hace algunos años, cada vez menos invisible. En todo caso, ello responde más a un creciente interés de la prensa antes que a un cambio importante en las condiciones infrahumanas en que miles de personas viven allí a diario. El capítulo sobre el sistema penitenciario, elaborado por José Henríquez y coordinado por el investigador afiliado al Centro de Derechos Humanos Álvaro Castro –quien cursa actualmente estudios de doctorado en Alemania–, detalla las falencias del sistema carcelario chileno tras el terremoto de febrero de 2010, así como incidentes de tratos degradantes ocurridos en sus recintos. También se examinan las posibilidades de mejoramiento del sistema a través del Consejo para la Reforma Penitenciaria, la adopción y puesta en práctica del Protocolo Facultativo contra la Tortura, la reforma y modernización de Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Menores, el plan piloto de defensa intrapenitenciaria de la Defensoría Penal Pública y la puesta en marcha de un sistema de control judicial de la fase de ejecución penal.

En seguida, el *Informe* se hace cargo del derecho de acceso a la información y la libertad de comunicación. Respecto del primero, da cuenta del seguimiento a las recomendaciones del *Informe 2009*, cuando se

publicó la ley de transparencia y acceso a la información. En cuanto al segundo, aborda los obstáculos para el fortalecimiento de la democracia en Chile que derivan de la concentración de medios en el ámbito radial, en la televisión y en la prensa escrita. El capítulo, a cargo del investigador afiliado Juan Pablo González, analiza de manera inicial la situación de las radios comunitarias, las que han sufrido acoso y han debido sortear obstáculos impuestos por el propio Estado, a pesar de contar con una nueva ley que las regula, todo lo cual perturba el ejercicio de su derecho a la expresión y lesiona el derecho de los ciudadanos a recibir información.

Por segundo año consecutivo, y dada la gravedad de la situación, el capítulo sobre derechos de las mujeres está dedicado al fenómeno de la violencia de género. Esta vez, el *Informe* pone el acento en un aspecto clave del deber del Estado de erradicar esta forma de discriminación, a saber, el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. La investigación, a cargo de Francisca Riveros, muestra cómo los tribunales no están cumpliendo con su función institucional y que, a pesar del establecimiento de un nuevo marco normativo, como es la Ley 20.066 sobre violencia intrafamiliar, aún no es posible garantizar a las víctimas un acceso a la justicia real, oportuno y eficaz. Ello, además de vulnerar las obligaciones de Chile, perpetúa el riesgo en que se encuentran miles de mujeres que no solo deben soportar el temor de ser agredidas por sus parejas, sino que han de hacerlo, la mayoría de las veces, en completo silencio.

Uno de los temas que más ocupó la agenda de derechos humanos durante 2010 fue la situación de los pueblos indígenas. Al igual que otros años, el capítulo, elaborado por Jorge Contesse, revisó la aplicación de leyes especiales, como la ley antiterrorista y la jurisdicción militar, en el marco de hechos de protesta social indígena, aunque en 2010, debido a la huelga de hambre, hubo reacciones de parte de todos los poderes del Estado, que se consignan. Asimismo se analiza la manera en que se ha implementando en el país el derecho de consulta previa contemplado en el Convenio 169 de la OIT, vigente en Chile desde septiembre de 2009, poniendo énfasis en regulaciones administrativas que están en tensión con los estándares del tratado internacional, así como en la jurisprudencia mayoritaria que ha ido emanando de la Corte Suprema, la cual restringe indebidamente el alcance del Convenio. Finalmente, se examina el proyecto de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, que, como se muestra, incumple los estándares que Chile debe respetar.

A continuación, el capítulo sobre migrantes y refugiados en Chile revisa la situación de los derechos laborales, el derecho a la no discriminación y el derecho a la identidad de estas personas. Se destaca la aprobación de una nueva ley sobre protección de refugiados, aunque se advierte la ausencia de su respectiva reglamentación, junto con la preocupante respuesta estatal a migrantes damnificados por el terremoto de

febrero. El capítulo, a cargo de la profesora de derecho de la UDP Helena Olea, da también seguimiento a aspectos detectados en el *Informe 2009* sobre denegación de nacionalidad chilena a hijos de extranjeros y de abuso de algunos empleadores, y delinea los marcos normativos por los cuales debiese transitar la política migratoria del país, atendiendo al creciente flujo migratorio que se proyecta para los próximos años.

El capítulo sobre diversidad sexual, preparado por la investigadora afiliada al Centro de Derechos Humanos Penny Miles, analiza otro de los hitos del año en materia de libertades fundamentales, como es la decisión de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Karen Atala, que motivó la primera presentación de una demanda en contra de un Estado por vulnerar los derechos de personas de orientación sexual diversa. Se examina también una decisión judicial inédita en el caso de una persona intersex y el uso novedoso de peticiones de rectificación de partidas de nacimiento, los que debieran importar un trato más digno para las personas transgénero y transexuales. El capítulo aborda la necesidad de impulsar de manera definitiva la tramitación del proyecto de ley antidiscriminación, materia que será abordada en detalle en la versión 2011 del *Informe.*

Una visión audaz adopta el capítulo sobre los derechos de los niños para analizar la desprotección en que se encuentran miles de ellos: la especial vulnerabilidad en que quedaron muchos niños tras el terremoto de febrero. En una investigación interdisciplinaria, coordinada por el profesor e investigador de la Facultad de Derecho UDP Miguel Cillero, y en la que participaron los profesionales de la Corporación Opción Carolina Díaz y Sergio Vivanco, se rescata la percepción y el relato de niños sobre los efectos de la tragedia natural y de algunas de las medidas que se tomaron para mitigar y reparar sus efectos. Se pone énfasis en las obligaciones estatales de atenuar los daños materiales y sicológicos en uno de los segmentos más vulnerables de la población, lo que también se relaciona con un análisis de la particular situación vivida tras el terremoto en la sección juvenil de la cárcel de El Manzano, que se encuentra muy por debajo de los estándares mínimos de garantías que establece el derecho internacional y nacional. De esta forma el capítulo ofrece lineamientos para una reconstrucción con enfoque de derechos.

Utilizando la experiencia de la elección presidencial y parlamentaria de 2009, el *Informe* incluye un capítulo sobre el derecho a voto de las personas con discapacidad que cierra los estudios sobre inclusión social y grupos desaventajados. Siendo uno de los colectivos más vulnerables debido a su invisibilidad, con la casi exclusiva excepción de una campaña anual que pone énfasis en la caridad –y el consumo de determinados productos– por sobre su condición de sujetos de derechos, se revisa la normativa nacional e internacional y se verifica la carencia de información oficial relativa al ejercicio del derecho a voto de las personas con

discapacidad, salvo el caso de la discapacidad visual. Expertos y personas con discapacidad manifiestan su frustración ante la imposibilidad de ejercer el derecho político más básico que tienen los ciudadanos, y con él, la oportunidad de influir en la formación de voluntad común. El estudio lo elaboró Tábata Santelices, quien se desempeñó como asistente de investigación del Centro de Derechos Humanos hasta agosto de 2010.

Desde hace algunos años el *Informe* viene dando cuenta de situaciones de vulneración al derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Así, hemos explorado el concepto de justicia ambiental en sus dimensiones de justicia distributiva (las cargas ambientales deben ser soportadas por todas las personas en condiciones de igualdad) y de justicia participativa (los Estados deben contar con procedimientos de participación robustos, que aseguren una posibilidad real de influir en las tomas de decisiones que afectan al medio ambiente). Este año, el investigador del Programa de Derecho y Política Ambiental de la UDP Raimundo Pérez, en coordinación con los miembros de dicho Programa, ofrece un análisis exhaustivo del caso de Rinconada de Maipú, conocido como "el basurero de Santiago", desde el punto de vista de la justicia ambiental. Junto con ello se da seguimiento a los hechos relevados en el *Informe 2009* y se realiza un breve análisis de la nueva institucionalidad ambiental en lo referente a la participación ciudadana.

Sigue a este estudio un examen del modelo de relaciones laborales existente en Chile, que data de los años ochenta y que no obstante algunas tibias promesas electorales mantiene vigentes sus pilares fundamentales, los que lesionan en forma significativa varios derechos de los trabajadores. El tema cobró notoriedad cuando nos enteramos de que los trabajadores de la mina San José desempeñaban sus labores sin las mínimas normas de seguridad y, a pesar de ello, la mina funcionaba con normalidad; más aun, había sido multada en reiteradas ocasiones, sin que ello acarreara consecuencias importantes para la empresa, lo cual pavimentó el camino para lo que podría haber sido la tragedia del bicentenario. El análisis, a cargo del profesor de derecho UDP José Luis Ugarte, es congruente con las conclusiones que organismos internacionales como la OIT o la propia OCDE han sostenido: en Chile las relaciones laborales suelen ser confrontacionales, reina la desconfianza y existe una limitada cobertura de sindicatos y asociaciones empresariales. Se destaca alguna jurisprudencia de la Corte Suprema que limita la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo, en perjuicio de los derechos de los trabajadores, y se da seguimiento a algunos de los temas estudiados en el *Informe 2009*.

Nuevamente, el *Informe* incorpora un tema inédito a su cobertura. Esta vez ofrecemos un estudio, elaborado por la investigadora del Centro de Derechos Humanos Judith Schönsteiner, sobre responsabilidad

empresarial y derechos humanos en el ámbito de la gran minería. El capítulo analiza los informes de sustentabilidad y las política de responsabilidad social o de derechos humanos que declaran las empresas miembros del Consejo Minero, bajo la perspectiva del estándar de la "debida diligencia" propuesto por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. De esta primera revisión, que no es exhaustiva, se resaltan las buenas prácticas, los desafíos y las inconsistencias desde una mirada de derechos humanos, con el propósito de introducir un tema que hasta ahora no ha recibido atención sistemática de parte de la academia jurídica. En este mismo sentido, el Centro ha propiciado un área especializada de estudios sobre empresas y derechos humanos que esperamos abra espacios de reflexión e incidencia en la materia.

Cerramos esta entrega con un capítulo dedicado a analizar la institucionalidad de derechos humanos en el país, a cargo de Alberto Coddou, quien fuera investigador afiliado al Centro de Derechos Humanos hasta julio de este año y que actualmente cursa estudios de posgrado fuera del país. En 2010 se produjo un hito muy importante, como fue el establecimiento, no sin problemas, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, presidido inicialmente por una destacada activista de los derechos humanos en Chile. El capítulo pasa revista a los estándares internacionales pertinentes y, desde allí, examina las características principales del Instituto, así como el trabajo del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y algunos incidentes acaecidos durante el año con motivo de las citaciones a declarar ante tribunales de personas ligadas al Gobierno. De modo similar, se explora el funcionamiento de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas y las alteraciones al modo de trabajo de la Oficina de Derechos Humanos de la Corporación de Asistencia Judicial tras la llegada del nuevo director de la Corporación, así como las posibilidades que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados ofrece para la labor de monitoreo de la situación de derechos y libertades en el país.

Cada capítulo incorpora recomendaciones específicas que ponen de manifiesto la disposición del Centro de Derechos Humanos para dialogar con autoridades y grupos que mantengan un genuino interés por respetar y promover los derechos fundamentales. Tal es el objetivo que persiguen todos y cada uno de los proyectos en los que se embarcan sus investigadores y docentes, así como los estudiantes que participan de las diferentes instancias de trabajo que el Centro ofrece.

Al respecto, para la presente edición del *Informe* contamos con el apoyo como ayudantes de investigación de los estudiantes de la Facultad de Derecho de la UDP Lucía Álvarez, Victoria Anacona, Loreto Barrientos,

Dinka Benítez, Juan Andrés Bretón, Daniela Fuentes, Sylvana Mariangel, Tomás Moreno, Alejandro Navarrete, Julián Ortiz, Danny Rayman, Rodrigo Rivera, Ignacio Riveros, Óscar Rojas, María Belén Saavedra, Pablo Sepúlveda, Karol Villagra y Nicolás Yáñez. A todos ellos nuestros sinceros agradecimientos. Las investigaciones que aquí se recogen no serían posible sin su valioso y comprometido trabajo. Del mismo modo, agradecemos el sostenido apoyo de The John Merck Fund y la Universidad Diego Portales para la elaboración anual de este *Informe.*

Ya sea por el devastador terremoto del 27 de febrero, la llegada al poder por vías democráticas de una coalición de derecha después de cinco décadas, la conmemoración del bicentenario y su lado oscuro dibujado en el rostro de indígenas arriesgando su vida en señal de protesta, o la tragedia convertida en fiesta de los mineros de Atacama, el 2010 es en muchos sentidos un año de nuevos comienzos. Desde la perspectiva de las promesas de igual trato y consideración, para el Centro de Derechos Humanos suponen la continuidad del trabajo de estudio y promoción de los derechos de las personas y abre, por cierto, nuevos desafíos hacia el futuro. La entrega de esta versión del *Informe anual* es otro paso en esa dirección.

Jorge Contesse Singh
Director y editor general
Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2010