

ESTADO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2011

ACCIÓN (ASOCIACIÓN CHILENA DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES) / AGRUPACIÓN NACIONAL DE FAMILIARES DE EJECUTADOS POLITICOS / AMNISTÍA INTERNACIONAL CHILE / ASESORÍA CIUDADANA / ASOCIACIÓN AYUN MAPU / CINPRODH (CENTRO DE INVESTIGACION Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS) TEMUCO / CINTRAS (CENTRO DE SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS)/ CODEPU (CORPORACIÓN PROMOCION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL PUEBLO) / COORDINADORA AYMARA POR LA DEFENSA DE LOS RECURSOS NATURALES DE ARICA PARINACOTA / COORDINADORA MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS DE VALDIVIA / CORPORACION HUMANAS (CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA DE GÉNERO) / CORPORACIÓN DE DESARROLLO Y COMUNICACIONES MAPUCHE XEG XEG / CORPORACIÓN DE DESARROLLO DE LA MUJER LA MORADA / RADIO TIERRA / FUNDACIÓN TERRAM / GRUPO DE TRABAJO MAPUCHE POR LOS DERECHOS COLECTIVOS / LIBERAR (AGRUPACIÓN POR LA LIBERTAD Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS) / OBSERVATORIO CIUDADANO / PARLAMENTO DE KOZ KOZ / WALLMAPUWEN

DICIEMBRE DE 2011

PRESENTACIÓN

Por segundo año consecutivo, un grupo de organizaciones de la sociedad civil y de pueblos originarios, en el 63° aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948, instituido como Día de los Derechos Humanos, hacemos pública nuestra visión sobre la situación de estos derechos en Chile el 2011, así como sobre los urgentes desafíos que su realización plantea al Estado y a la sociedad chilena.

El presente informe se construye sobre la base de los aportes y comentarios de las organizaciones que suscriben, y revisa diversas materias que se evalúan o califican de acuerdo al grado de cumplimiento que el Estado de Chile tiene con el sistema internacional y regional de los derechos humanos. Interpelando al Estado y también a cada uno de nosotros sobre el desafío de cambios profundos que el país necesita para realizar los derechos humanos.

La ONU calificó este año como extraordinario para los derechos humanos, haciendo referencia a los diversos movimientos en el mundo que han demandado más justicia, libertad y participación y que han traspasado los límites impuestos a la información y las comunicaciones. Miles de jóvenes que demandan cambios a un sistema político y económico responsable de la desigualdad, las guerras y la ignorancia.

Chile no está ajeno a estos procesos, como dio cuenta la paralización de Punta Arenas en demanda por gas, las marchas masivas en contra del proyecto Hiroaysén y un movimiento estudiantil que, desde el derecho a la educación, graficó la desigualdad existente en el país y expresó la necesidad de un cambio institucional profundo. Todos ejemplos de una mayor conciencia ciudadana que provocó un importante debate público este año 2011, lo que constituye un avance destacado.

Al igual que en el informe del año pasado constatamos, con preocupación, que durante el 2011 no se han dado pasos significativos que permitan avanzar en el reconocimiento y vigencia efectiva de los derechos de las personas y de los pueblos en el país. Por el contrario, y tal como se dará cuenta en este informe, persisten, y en algunos casos se han agudizado, los límites al ejercicio de los derechos civiles y políticos, incluyendo entre ellos el derecho de participación política, y el derecho de reunión y a la libertad de expresión, así como también las barreras para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, como ha quedado demostrado en el caso del derecho a la educación que movilizó a los estudiantes de todo el país durante el año que concluye.

Durante este año se puso en marcha la ley de asociatividad y el Congreso aprobó una discutida ley sobre discriminación. En mayo se anunció la creación de una Subsecretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Justicia, y se publicó el Informe de la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de

Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Informe Valech), iniciativas que serán objeto de análisis en este informe. Pero no se han producido transformaciones que permitan mayores niveles de protección y ejercicio de los derechos humanos en el país. Por otra parte, siguen pendientes importantes reformas en materia de derechos políticos y ciudadanos que se encuentran aún en tramitación, como la inscripción automática, lo que evidencia la falta de voluntad para enfrentar los desafíos que la ciudadanía exige.

Observamos, a su vez, que a lo largo de este año el Estado chileno ha seguido sin adoptar las medidas necesarias para implementar las recomendaciones que la comunidad internacional le ha formulado en materia de derechos humanos, en particular aquellas que le fueron realizadas el 2009 por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el Examen Periódico Universal, sobre el derecho a la participación política, el derecho a la justicia, el derecho al debido proceso, los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y los derechos de los sectores discriminados, incluyendo entre ellos a la mujer, a los migrantes y a los pueblos indígenas.

Siempre en materia de compromisos internacionales Chile ratificó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas¹, pero continúan pendientes la ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; todos instrumentos de Naciones Unidas. A nivel americano, sigue pendiente la ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador).

La inobservancia de los compromisos internacionales del Estado chileno en materia de derechos humanos ha seguido siendo representada por organismos de tratado. Es el caso del Comité de Trabajadores Migrantes de la ONU, que en sus observaciones finales al informe sobre la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, de septiembre de este año, manifestó al Estado de Chile la preocupación por la ausencia de acciones afirmativas y políticas específicas para los y las migrantes. Lo mismo cabe señalar respecto a la inobservancia del Estado chileno en el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, lo que le fue representado por el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Enviando una solicitud directa de información al Estado, manifestando su preocupación y solicitando mayores antecedentes sobre la implementación de normas del Convenio relativas al derecho de consulta de los pueblos indígenas y a las disposiciones relativas a la protección de las tierras de propiedad indígena.

¹ Publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 2011.

Los déficit en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos no es imputable solo al poder ejecutivo, que no ha impulsado las políticas públicas que se requieren para estos efectos, sino también al poder legislativo, que no ha aprobado las reformas legales necesarias, y al poder judicial, cuya jurisprudencia en materia de derechos humanos -salvo excepciones- sigue siendo en muchos casos errática y contradictoria con los estándares internacionales.

No es casual que el 2011 haya estado marcado por el descontento de la población frente a esta realidad, y en especial frente a la desigualdad e injusticias que persisten y se profundizan en el país a más de veinte años desde el término de la dictadura. Esto ha llevado a importantes sectores de la población con mayor conciencia a movilizarse en reclamo por el reconocimiento y respeto de derechos individuales y colectivos. Los mismos derechos a que el Estado de Chile se encuentra obligado en virtud de tratados internacionales que ha ratificado y que se encuentran vigentes.

Tal descontento se expresó -tempranamente- en las movilizaciones de la ciudadanía de Magallanes en reclamo contra el centralismo político del país y el alza arbitraria en los precios de productos regionales como el gas, esenciales para la vida en el clima de esa región. También se expresó en una nueva y prolongada huelga de hambre de comuneros mapuche. Siendo importante destacar que la situación mapuche es el tema de mayor preocupación en la comunidad internacional, dado que se les sigue persiguiendo bajo la Ley antiterrorista y se les somete juicios irregulares que vulneran sus derechos a un debido proceso, como fue el caso del juicio de Cañete que concluyó con elevadas condenas.

Se expresó, además, a través de la movilización creciente de las comunidades afectadas por megaproyectos de inversión, como fue en el proyecto Barrancones o contra las centrales hidroeléctricas impulsado por HidroAysén. En ambos proyectos la ciudadanía cuestionó seriamente la falta de participación adecuada en los procesos de evaluación de impacto ambiental y se enfrentó a las amenazas que representaban para la sustentabilidad social y ambiental en sus territorios.

A ello se agregó la movilización de los trabajadores del cobre en alerta ante el peligro de la privatización de CODELCO, única empresa minera que aún pertenece a todos los chilenos. La ciudad de Calama paralizó reclamando por el grave detrimento para el medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes producto de la minería y los escasos beneficios que tiene la comuna.

Pero sin duda fueron las movilizaciones estudiantiles en demanda de una educación pública, gratuita y de calidad para todos los niveles de la enseñanza, las que lograron la mayor visibilidad. A través de creativas y multitudinarias manifestaciones, que se prolongaron por largos meses, el movimiento estudiantil universitario y secundario logró interpelar al Estado y la sociedad en su conjunto, cuestionando no solo el carácter regresivo del modelo educativo imperante, sino

también la lógica mercantil en que se sustenta. Más allá de las demandas para terminar con la desigualdad en materia de educación, la importancia de estas movilizaciones estudiantiles es que evidenció la enorme desigualdad económica y social existente en el país, así como los límites de la institucionalidad política vigente para generar transformaciones -como la nacionalización del cobre, propuesta por los estudiantes para financiar la educación pública- que son requeridas para poner término a dichas desigualdades. Por lo mismo, el movimiento estudiantil concitó una enorme adhesión de la ciudadanía, la que en el contexto del debate de la Ley de Presupuesto en el parlamento, seguía apoyando masivamente sus demandas (71% según encuesta Adimark, noviembre 2011).

Las movilizaciones estudiantiles dejaron en evidencia otra situación crítica de derechos humanos, como son las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y a la libertad de expresión por parte de la población. Lo anterior, al ser duramente reprimidas por los agentes policiales del Estado las manifestaciones que los estudiantes y la ciudadanía en general desarrollaron a lo largo del país. Tal represión se evidenció en detenciones masivas y arbitrarias, uso indebido y desproporcionado de la fuerza, muerte, casos de tortura y de tratos crueles, inhumanos o degradantes imputables a agentes policiales del Estado en contra de población civil, tal como constataran diversos informes, incluyendo el que fue elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en noviembre pasado.

Otra cuestión que constatamos con preocupación durante el 2011 es la incapacidad de las instituciones del Estado para procesar las demandas de derechos humanos de la ciudadanía. Un ejemplo de ello lo encontramos en la actitud adoptada por el ejecutivo y el parlamento frente a las demandas de los estudiantes por el derecho a la educación, las que no obstante estar fundadas en obligaciones reconocidas en tratados internacionales de derechos humanos -como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- y al enorme respaldo ciudadano que concitaron, no encontraron en éstos la acogida esperada. Por el contrario, no se introdujeron las transformaciones legales que se requerían, tampoco se incrementaron significativamente los recursos en la ley de Presupuesto de 2012 para el financiamiento de la educación pública, y menos aún se adoptaron medidas administrativas que permitieran hacer efectivos los cambios demandados por los estudiantes.

Se suman a lo anterior las investigaciones judiciales por la colusión de grandes empresas que, a inicios de este año, afectaron los derechos de las personas y que constituyen claras evidencias de cómo se sustenta la desigualdad del país.

Se trata de situaciones altamente preocupantes, que explican en gran medida la bajísima credibilidad y respaldo con que hoy cuenta el ejecutivo (60% de la población desapruueba la gestión del Presidente Sebastián Piñera); el parlamento (67 % desapruueba la labor de la Cámara de Diputados y 63% la desapruueba en el caso del Senado) y los partidos políticos que tienen participación en ellos (60%

desaprueba a la Coalición por el cambio y 72 % a la Concertación) (Adimark, noviembre 2011).

Tal situación, además de ser crítica desde la perspectiva de derechos humanos, es extremadamente preocupante desde la perspectiva de la convivencia política y social, ya que puede llevar a situaciones de confrontación e ingobernabilidad que no son deseables. Por lo mismo, ello obliga a los actores políticos y ciudadanos, como analizaremos con más atención en la parte final de este informe, a aunar esfuerzos que permitan la introducción de transformaciones urgentes -a través de procedimientos democráticos que posibiliten la expresión de la soberanía popular- a la institucionalidad política vigente, para dar origen a un nuevo pacto social, expresado en una nueva carta fundamental y cimentado en los derechos humanos de las personas y los pueblos que habitamos el país.

A continuación analizaremos algunos de los aspectos que nos parecen más relevantes en materia de derechos humanos en Chile durante el 2011, así como los desafíos que ellos representan para el Estado y la sociedad en su conjunto.

1.- Violaciones de derechos humanos cometidas bajo la dictadura militar

En relación a las violaciones de derechos humanos cometidas bajo la dictadura militar, sigue pendiente la derogación de legislación que facilita la impunidad. Es el caso de la Ley de Amnistía, cuya derogación ha sido solicitada al Estado en forma reiterada por diversos órganos de Naciones Unidas, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su fallo en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* de 2006. Aunque esta ley no se aplica por parte de la Corte Suprema, el Comité contra la Tortura de la ONU ha sido enfático al señalar que “el hecho que dicho Decreto Ley continúe vigente deja todavía al arbitrio de las cortes internas la aplicación o no de la ley de amnistía”².

Un tema de mayor preocupación es la aplicación de la media prescripción en las sentencias por causas de violaciones a los derechos humanos. El año 2009 se presentó y se aprobó en la Cámara de Diputados un proyecto que fija el sentido y alcance de los artículos 93 y 103 del Código Penal, para que las personas acusadas por delitos que de acuerdo al derecho internacional constituyen genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra, no puedan ser objeto de amnistías o prescripción. El proyecto pasó dos años sin que el Senado siguiera su tramitación, y recién en junio de este año se activó nuevamente³.

Estos mecanismos de impunidad no han impedido la reapertura de numerosas nuevas causas de ejecutados políticos, incluyendo la investigación de la muerte

² Observaciones Finales del Comité contra la Tortura. CAT/C/CHL/CO/5, 14 de mayo de 2009, párrafo 12.

³ Ver tramitación proyecto. Boletín. 6422-07

del ex presidente Salvador Allende. Aunque en este caso se confirmó la tesis del suicidio, se valorizó el nuevo esfuerzo por parte de los tribunales de establecer una verdad judicial en decenas de casos que aún están pendientes.

En cuanto a la tramitación legislativa de otras iniciativas que inciden en la investigación de crímenes de la dictadura, se debe señalar que está pendiente aún la ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad de la ONU. El reciente caso del homenaje realizado en Santiago a Miguel Krassnoff Martchenko da cuenta de un relajamiento moral y de espacios de impunidad promovidos y tolerados por sectores que apoyaron la dictadura, y que hoy están insertos en los espacios de decisión de políticas públicas. El escándalo que este homenaje significó, dejó abierta la discusión en relación a la definición de los instrumentos necesarios para evitar y penalizar conductas que hagan una apología a los crímenes de lesa humanidad.

Este año se conoció también el informe de la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Comisión Valech), la cuarta comisión de verdad establecida en nuestro país, que calificó 30 nuevos casos de desaparecidos y ejecutados y 9.797 casos de prisión política y tortura. Estos representan solo un 30% del total de nuevos casos que se presentaron, lo que provocó graves cuestionamientos a la Comisión por los criterios utilizados, existiendo casos que se han conocido públicamente y que debieron ser calificados, por lo que está pendiente la apertura de una instancia de revisión y apelación para dar seriedad al trabajo realizado⁴. Se reafirma también la necesidad de un espacio institucional permanente para evaluar y calificar.

La Comisión Valech reiteró en sus conclusiones el carácter institucional de las violaciones cometidas por la dictadura y la responsabilidad del Estado, siendo un desafío para Chile completar los espacios de verdad y justicia que el país necesita y ha exigido. El juicio realizado en París, que condenó a 11 ex militares chilenos por la desaparición forzada de cuatro ciudadanos franco chilenos, con penas que incluyeron el presidio perpetuo y cuya notificación comenzó este año, es un buen ejemplo de la proporcionalidad que debe existir entre el tipo de delito y la pena, otorgando una mayor satisfacción a las familias de las víctimas y una mejor señal a la sociedad sobre el verdadero sentido de la justicia pensando en el futuro.

Aunque el gobierno ha manifestado su compromiso de mantener los programas de apoyo a las víctimas, no es menos efectivo que sectores que apoyaron al gobierno de Pinochet y que hoy apoyan a este gobierno, aún esperan su oportunidad para cumplir sus promesas de impunidad.

⁴ La Comisión recibió para revisar 622 casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos y 31831 de casos de prisión política y tortura. Ver informe en www.comisionvalech.gov.cl.

2.- Derecho a la justicia

Siempre en materia de justicia, uno de los ámbitos más críticos desde la perspectiva de derechos humanos es el de la justicia militar. A este respecto es importante consignar que la Ley 20477 aprobada a fines de 2010, realizó reformas cosméticas al Código de Justicia Militar, restando de la competencia de los Tribunales Militares los delitos cometidos por civiles en contra de militares⁵.

Pese a ello, persiste la competencia de esta justicia especial para conocer de casos que involucran a militares que cometan delitos en contra de civiles, situación que se encuentra en abierta contradicción con lo dispuesto por la CIDH en su sentencia en el caso *Palamara Iribarne v. Chile* (2005). Cabe recordar que dicha sentencia conminó al Estado de Chile a modificar el Código de Justicia Militar, limitando su jurisdicción al enjuiciamiento de personal militar acusado de cometer delitos de carácter militar y a cambiar su actual estructura, que carece de la imparcialidad e idoneidad necesarias.

Por esta razón se mantienen en la impunidad delitos que los agentes policiales del Estado cometen en contra de la población civil, como el caso homicidio del joven mapuche Matías Catrileo, perpetrado el 2008 por el cabo de carabineros Walter Ramírez, a quien el Segundo Juzgado Militar de Valdivia sancionó con una pena de dos años de presidio con pena remitida, no obstante haber sido identificado como autor del delito de violencia innecesaria con resultado de muerte.

Otro caso que viene a evidenciar las falencias de la Justicia Militar es el homicidio del joven mapuche Jaime Mendoza Collio, cometido el año 2009 por el cabo de Carabineros Patricio Jara, a quien el mismo Segundo Juzgado condenó a cinco años y un día de prisión. Condena que si bien es mayor a la de Walter Ramírez, sigue siendo muy baja tratándose de delito de homicidio. Por último, encontramos el caso del joven Manuel Gutiérrez, quien el 25 de agosto del presente año, durante la jornada de Paro Nacional convocado por la CUT, falleció producto de una bala de ametralladora Uzi disparada por el Sargento de Carabineros Miguel Millacura, quien luego de dos meses en prisión preventiva salió en libertad.

El proyecto de ley comprometido por el ejecutivo para la reforma global de la justicia militar no ha sido presentado hasta la fecha al parlamento.

3.- Derechos políticos y ciudadanos

En materia de derechos políticos y ciudadanos, constatamos que las serias limitaciones a su ejercicio a parte importante de sectores de la población -que explican en parte el descontento popular y las movilizaciones sociales verificadas el 2011-, no han logrado hasta ahora ser revertidas. Ello no obstante las diversas

⁵ La ley 20477 fue aprobada el 15 de noviembre de 2010 y publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 2010.

iniciativas de reforma jurídica que han sido presentadas al Congreso, tanto por iniciativa del ejecutivo como de parlamentarios, para abordar aspectos deficitarios existentes en estas materias y que se encuentran entrampadas en el parlamento por una clase política que no sabe cómo enfrentar una mayor demanda por participación.

Entre estas iniciativas cabe mencionar en primer término el proyecto de ley que establece la inscripción automática y el voto voluntario. La inscripción automática y voto voluntario fueron incorporados mediante reforma constitucional el año 2009, pero sólo en diciembre de 2010 el Presidente de la República ingresó un proyecto de ley para permitir que se hagan efectivos éstos derechos, el que fue aprobado en noviembre de 2011 en el Senado. Se encuentra ahora en su segundo trámite constitucional a la Cámara de Diputados⁶.

En directa relación con este proyecto, se abre nuevamente el debate sobre el voto voluntario. Una moción ingresada por parlamentarios DC y apoyada por otros independientes y de la UDI propone restablecer la obligatoriedad de las votaciones populares, con un sistema de desafiliación. Ello en virtud de que a juicio de los parlamentarios que ingresaron la moción, la reforma constitucional aprobada el 2009 fue irreflexiva, por ser contraria a la participación política ciudadana, lo que sumado a la persistencia del sistema binominal, resta legitimidad al sistema electoral.

El apoyo transversal en el Senado al proyecto de ley que regula la inscripción automática y voto voluntario fue posible en virtud del acuerdo político alcanzado en octubre pasado, donde el ejecutivo se comprometió a ingresar un nuevo proyecto de ley para permitir el voto de chilenos en el extranjero sin limitaciones. Ello en reemplazo de la reforma constitucional y proyecto de ley ingresados en mayo y diciembre de 2010 por el ejecutivo, que limitaba el derecho a voto de los chilenos en el extranjero a aquellos que mantuviesen cierto vínculo con Chile, y que se traducía en una permanencia en Chile de al menos cinco meses en ocho años, lo que es claramente discriminatorio. No obstante lo anterior, el acuerdo alcanzado plantea únicamente la votación en las elecciones presidenciales y plebiscitos, excluyendo las elecciones parlamentarias, municipales y de Consejeros Regionales.

Otros proyectos relevantes en materia de derechos políticos presentados este año al parlamento son los que establecen la elección directa de los Consejeros Regionales y el relativo al fortalecimiento de los gobiernos regionales⁷.

El primer proyecto establece la elección directa de los Consejeros Regionales, instaurando un sistema electoral análogo al de las elecciones de Concejales

⁶ Ver boletín 7338-07 en www.senado.cl

⁷ Ver Boletín 7923-06 que Establece elección directa de los Consejeros Regionales y Boletín 7963-06, Relativo al fortalecimiento de la regionalización del país. www.senado.cl

Municipales, pero con nuevos distritos electorales. Al igual que para el caso de las elecciones de Concejales Municipales, se establece que las candidaturas independientes deberán ser patrocinadas y suscritas ante notario público por ciudadanos inscritos en los registros electorales. Ello, como sabemos, se convierte en un gran obstáculo para la presentación de candidaturas independientes. Otra de las críticas relevantes a este proyecto es que somete a votación directa solamente al Consejo Regional, pero no la elección del Intendente, que sigue siendo un cargo de confianza del Presidente designado sin participación ciudadana.

El segundo proyecto separa las funciones del ejecutivo regional, personalizado en el Intendente, y las del Consejo Regional, que tendrá un presidente, pero que a la vez elimina del ámbito de competencia del Consejo Regional la facultad de decidir acerca de los Proyectos de Inversión prioritarios para la región. Esta competencia radicada en el Intendente, expresa las limitaciones que se imprimen a nuevos espacios de participación vinculante.

La discusión parlamentaria de ambos proyectos, sin embargo, no ha tenido mayores avances, encontrándose ambos en primer trámite constitucional dado que solo cuentan con urgencia simple. Lo anterior, es especialmente crítico en el caso del proyecto de ley para la elección de Consejeros Regionales puesto a que, de no aprobarse antes de abril de 2012, no se podrá llevar a efecto esta elección en conjunto con las próximas elecciones municipales en octubre de ese año.

Durante 2011 se presentó también, por iniciativa de grupos ciudadanos, un proyecto de reforma constitucional que plantea el voto programático, la rendición de cuentas de las autoridades elegidas y la revocatoria del mandato en caso de incumplimiento.

El gobierno, por su parte, anunció la presentación de nuevos proyectos sobre el financiamiento de los partidos políticos, el gasto electoral y el sistema binominal que no se han concretado. La reforma del sistema electoral y el cambio del binominal es una reforma dura y resistida por los grupos más conservadores, debido a sus implicancias en la representación política y en las futuras decisiones que afecten el actual modelo de desarrollo económico. Al respecto cabe señalar que se presentó en septiembre de este año una débil iniciativa que establece elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes. Esta iniciativa, sin embargo, no tiene la fuerza suficiente para aumentar la participación política y asegurar la libertad para ser elegido en cargos de representación⁸.

⁸ Boletín 7911-06, Establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes.

Cabe señalar que las reformas políticas que se han planteado desde el ejecutivo no han sido capaces de integrar los efectos diferenciados que éstas implican para hombres y mujeres y no se ha incorporado en el debate la representación equilibrada de hombres y mujeres a espacios de poder y los consecuentes cambios legislativos que se requieren en materia de financiamiento político, sistema electoral que propicie la incorporación de mujeres, ley de partidos políticos entre otros.

También referido a derechos políticos, y dando cuenta de la incapacidad de nuestra institucionalidad política para satisfacer la demanda de participación democrática de la población en las decisiones sobre los grandes asuntos de interés nacional, durante el 2011 se ingresaron cinco mociones parlamentarias de reforma constitucional (cuatro ante el Senado y una en la Cámara de Diputados), las que tienen por objetivo ampliar la participación política ciudadana mediante plebiscitos. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas ha sido sometida a debate, lo que demuestra un escaso compromiso político por aprobar este mecanismo de democracia directa. Por ende sus posibilidades de ser aprobadas en el marco del binominalismo existente en el Parlamento y de los elevados quórum requeridos para estos efectos, son improbables.

La iniciativa ciudadana de ley es otro mecanismo de participación semi directa que fue planteado este año por el ejecutivo y el parlamento⁹. La iniciativa del gobierno es una reforma constitucional pero de carácter limitado, en cuanto excluye las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, y otras que pueda determinar la ley que regulará esta facultad. Ninguna de las dos iniciativas se ha debatido y solo poseen urgencia simple, siendo otro ejemplo de la escasa voluntad política para incorporar nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Siempre en materia de derechos ciudadanos, luego de seis años de discusión, en noviembre de este año se aprobó por el Senado el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, lo que constituye un importante avance y un principio de cumplimiento de las obligaciones que Chile ha suscrito a nivel internacional. No obstante, la norma aprobada contiene falencias que impiden calificarla como una respuesta estatal adecuada y eficaz para prevenir, eliminar, sancionar, erradicar y reparar la discriminación, en conformidad a los estándares internacionales en materia de igualdad y no discriminación. Ello, toda vez que el texto aprobado se limita a establecer una acción judicial para sancionar la discriminación arbitraria y una agravante penal en caso de discriminación, pero no incluye medidas preventivas como obligación estatal ni acciones afirmativas.

Un debate interesante el año 2011 han sido también las iniciativas para permitir y regular las uniones de personas del mismo sexo. El gobierno se vio obligado a

⁹ Ver Boletín 7916-07 que Instaura la iniciativa popular de ley, y Boletín 7206-07 que Establece la iniciativa ciudadana de ley. www.senado.cl

cumplir su compromiso de campaña electoral, ingresando en agosto un Proyecto de Ley destinado a regular estas uniones y que llamó Acuerdo de Vida en Pareja. Dicho acuerdo constituye un contrato entre dos personas para regular los efectos jurídicos derivados de su vida afectiva en común, incluidas las parejas heterosexuales y del mismo sexo, acuerdo que no cambia el estado civil de las personas y que otorga a los contrayentes menos derechos respecto del otro en comparación con los cónyuges en el caso del matrimonio. Por eso si bien esta iniciativa constituye un importante avance, es limitada y no garantiza de manera plena el derecho a la igualdad y no discriminación, al seguir privando a las parejas del mismo sexo la posibilidad de contraer matrimonio, diferenciándose entonces entre ciudadanos de primera y segunda categoría. Se trata de una discriminación que es preocupante e institucionalizada, pues este año el Tribunal Constitucional y la Corte de Apelaciones de Santiago han emitido pronunciamientos denegando expresamente el derecho a contraer matrimonio a las personas del mismo sexo.

Finalmente, en febrero se publicó la nueva Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión pública y para diciembre debían estar constituidos a nivel municipal los nuevos Consejos de Sociedad Civil, que reemplazan a los antiguos Consejos Comunales (CESCOS)¹⁰, los que habían perdido interés y representación ciudadana. Estos nuevos Consejos tiene más atribuciones, pero su carácter de asesor de la gestión municipal o meramente consultivos, dependerá de las reglas que aprueben lo/as alcaldes/as y los Consejos Comunales, pero también y principalmente del interés de la sociedad civil de involucrarse.

La nueva ley también rebajó de un 10 a un 5% las firmas requeridas en una comuna para pedir un plebiscito. A menos de un año de su aprobación, y sin que haya tenido aplicación práctica alguna, el Parlamento nuevamente discute volver al 10%. La escasa información y campañas de parte del gobierno para difundir estos nuevos Consejos de Sociedad Civil, y la larga y errática discusión de nuevos espacios de participación en el Parlamento, son a su vez síntomas de la molestia que generan a la institucionalidad actual nuevos espacios de participación.

4.- Derechos de los pueblos indígenas

En materia de derechos de pueblos indígenas la discusión estuvo centrada en la implementación del Convenio 169 de la OIT y en la continuidad de una política de criminalización de la protesta social mapuche, donde el Ministerio Público mantiene vigente el uso de cuestionados instrumentos legales como la ley antiterrorista.

En relación al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados previamente en todas aquellas decisiones que les afecten, el que ha sido definido por la OIT como

¹⁰ La Ley 20500, Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, establece nuevos mecanismos e instrumentos de participación a nivel municipal y ministerial. Ver en www.leychile.cl.

“la piedra angular” del Convenio 169, el gobierno convocó unilateralmente a un proceso de consulta sobre institucionalidad indígena, en el que además de requerir la opinión de los pueblos indígenas sobre una metodología de consulta, lo hacía también respecto de un texto de reconocimiento constitucional, la creación de una Agencia de Desarrollo Indígena, la creación de un Consejo de Pueblos indígenas y la incorporación de cláusulas sobre consulta indígena en el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

La iniciativa impulsada por el gobierno en este sentido desoyó la propuesta de operacionalización de este derecho realizada por el Relator Especial ONU de Pueblos Indígenas, James Anaya, en su informe de visita a Chile (2009), al señalar la utilidad de llevar a cabo una “consulta sobre la consulta”, de manera previa a la adopción de cualquier otra medida y además como una forma de crear confianza y fomentar el diálogo.¹¹

La falta de un consenso previo respecto de la modalidad, los plazos y los temas puestos en consulta, motivó el rechazo de numerosas organizaciones indígenas que además exigieron la derogación del DS N° 124 de Mideplan, que regula insatisfactoriamente los procesos de consulta desde 2009. Ante ello, en el mes de septiembre el gobierno decidió suspender el proceso de consulta planificado originalmente y concentrarse en la definición del mecanismo de consulta, tarea que hizo recaer en una comisión conformada al interior del Consejo Nacional de la Conadi. Hasta la fecha dicha comisión no ha formulado una propuesta en tal sentido, ni tampoco el DS N° 124 ha sido derogado.

En materia de tierras indígenas, se ha mantenido la insuficiencia de recursos públicos destinados a atender a los reclamos de tierras pendientes formulados por los pueblos indígenas. En efecto, los 41 mil millones de pesos solicitados por el gobierno y aprobados en la Ley de Presupuesto por el Congreso para el funcionamiento del Fondo de Tierras y Aguas de Conadi durante el año 2011,¹² resultaron un 16% inferior al presupuesto que dispuso la Corporación para esos mismos fines el año 2010.¹³ Para el año 2012, en tanto, el presupuesto mantendrá los mismos 41 mil millones que en 2011,¹⁴ ello a pesar de que la demanda por tierras y los conflictos asociados a ella no parecen haber disminuido.

¹¹ Anaya, James (2009). – “*La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*”. – Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones 2009. Disponible en: <http://bit.ly/e92OK7> [fecha de consulta: 11-12-2011], párrafos 11 y 50

¹² Ley de Presupuestos Año 2011: Conadi. Disponible en: <http://bit.ly/tx5p0k> (consulta: 11-12-2012)

¹³ Informe de Ejecución Trimestral 2010, Conadi. Disponible en: <http://bit.ly/tGEyT9> (consulta: 11-12-2011)

¹⁴ Proyecto de Ley de Presupuestos Año 2012, Conadi: Disponible en: <http://bit.ly/v9jswX> (consulta: 11-12-2011)

Tan grave como la falta de aumento del financiamiento para tierras, ha sido la negligente ejecución de los recursos. El año 2010, la Conadi retornó a Hacienda la suma de 37 mil millones de pesos del Fondo de Tierras que no fueron ejecutados, correspondiendo al 76% del presupuesto de ese año. En 2011, la ejecución acumulada al concluir el tercer trimestre alcanzaba el 24%, permitiendo prever una subejecución importante, si se compara con el historial devengado al mismo período en los últimos 10 años y que varía entre porcentajes del 61 y 87%.¹⁵

Por otra parte, la determinación de las prioridades para la adquisición de predios en conflicto, canalizadas por las comunidades por vía del artículo 20 letra b, serán resueltas desde ahora exclusivamente por Director de la Conadi sin el concurso del Consejo Nacional de la Conadi, ni de los Consejeros Indígenas. Ello vulnera lo dispuesto en artículo 2 N°1 del Convenio, que esta blece el deber de los gobiernos de asumir, con la participación de los pueblos indígenas, “una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Las limitaciones presupuestarias señaladas, la negligente gestión de los recursos dispuestos, y la exclusión de la participación en la toma de decisiones sobre el diseño de la política de tierras, crea frustración en los pueblos indígenas y alienta sus movilizaciones de protesta social, que a su vez son violentamente reprimidas por las fuerzas policiales dependientes del Ministerio del Interior.

Durante el 2011 se mantuvo la exclusión política de los pueblos indígenas, los que siguen sin contar con una representación en el parlamento. A nivel regional la exclusión es similar, pero con efectos tanto más graves, pues es allí donde sus territorios y recursos naturales se encuentran particularmente amenazados producto de la expansión de una economía globalizada.

No obstante ello, en septiembre de 2011, el gobierno despachó al Congreso un proyecto de ley para la elección directa de Consejeros Regionales (CORES) que carece de fórmulas que hagan posible la representación de los pueblos indígenas en los CORES. Además el proyecto determina circunscripciones provinciales que, en el caso de la Región de La Araucanía, minoriza al electorado mapuche de las comunas de Lautaro, Galvarino, Perquenco y Vilcún, incluyéndola en un mismo distrito que la población de la ciudad de Temuco; y, por otra parte, desalienta sus posibilidades de presentar candidaturas dado el tamaño de la circunscripción restante, que agrupa al conjunto de las otras comunas de Cautín, forzando el desarrollo de campañas onerosas¹⁶.

¹⁵ La evolución del presupuesto y del gasto de la Conadi en los últimos diez años está disponible en la página de la Dirección de Presupuestos (DIPRES): <http://bit.ly/rpgKll>

¹⁶ Revisar Ver Boletín 7923-06 que Establece elección directa de los Consejeros Regionales. www.senado.cl

Ello contraviene lo dispuesto por la CIDH en su fallo en el caso *Yatama v/s Nicaragua* (2005), de acuerdo al cual los Estados tienen el deber de propiciar el derecho de participación política de los pueblos indígenas, eliminando tanto los obstáculos institucionales y jurídicos que lo impidan, como desarrollando medidas especiales que allanen las dificultades que encuentran para estar representados. El mismo fallo señala que los pueblos indígenas pueden participar de los actos electorales haciéndose representar por sus propias organizaciones y no necesariamente bajo la forma de partidos políticos. En este sentido, el proyecto de elección de Consejeros Regionales no cumple los estándares que el sistema interamericano ha fijado en materia de participación política de los pueblos indígenas y lesiona su derecho a participar de las decisiones sobre el desarrollo regional.

Por otro lado, durante el 2011 se mantuvo la política de criminalización de la protesta social mapuche. En efecto, durante este año han existido siete causas penales abiertas, en las que se ha imputado a 54 personas mapuche la participación en delitos de carácter terrorista. De esas siete causas penales, tres han sido falladas por los Tribunales de Justicia. La primera de ellas corresponde a la seguida ante el Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Cañete, en la cual se absolvió de toda participación en conductas terroristas a 15 imputados mapuche, y se condenó a los comuneros mapuche Héctor Llaitul Carrillanaca, a 25 años de prisión, y a Ramón Llanquileo Pilquiman, José Henuche Reiman Jonathan Huillical Méndez, a 20 años de prisión. Todos por los delitos de homicidio frustrado en contra de un Fiscal Adjunto del Ministerio Público y de lesiones graves en contra de personal de la PDI. Dicha condena fue rebajada por la Corte Suprema, que acogió de manera parcial el recurso de nulidad presentado por las defensas de los comuneros mapuche, solamente en lo relativo a las penas asignadas a los delitos de homicidio frustrado del Fiscal y de lesiones graves a personal de la PDI, y decretando la dictación de una sentencia de reemplazo a 14 años de prisión para Héctor Llaitul y de ocho años de prisión a Ramón Llanquileo Pilquiman, José Henuche Reiman y Jonathan Huillical Méndez. Si bien a ninguno de los condenados les fue aplicada la calificante de conducta terrorista contemplada en la Ley 18.314, las pruebas que sirvieron en su condena son resultado de un proceso judicial seguido al amparo de dicho cuerpo legal, por cuanto en él se utilizaron testimonios de testigos con identidad reservada, lo que constituye una vulneración al principio del debido proceso.

Otros dos procesos penales por ley antiterrorista finalizados el 2011 concluyeron con la absolución de los imputados mapuche, por cuanto el Ministerio Público no pudo acreditar la existencia del delito¹⁷. Ello evidencia la utilización política de la Ley Antiterrorista por parte del Estado de Chile para desvirtuar y criminalizar la protesta social indígena en el país.

¹⁷ El juicio por amenazas terroristas supuestamente proferidas por los comuneros mapuche Luis Tralcal y Mauricio Millanao a un co-imputado, que actuaba en calidad de testigo protegido y el seguido en por la misma legislación en contra de Luis Tralcal y Mauricio Huaquilao.

También grave desde la perspectiva de derechos humanos fueron las intimidaciones a defensores de derechos humanos involucrados en procesos de defensa penal de imputados mapuche. De especial gravedad fue la situación vivida por la abogada Karina Riquelme Viveros, de la organización Liberar, quien ha participado activamente en la defensa de los mapuche y que fue objeto de seguimientos y amenazas verbales con el claro fin de amedrentarla. Luego de una investigación en su contra por el delito de ejercicio ilegal de la profesión, iniciada por la Fiscalía en la Región de la Araucanía, el Tribunal de Pucón dictó sentencia condenándola a una pena de 21 días de presidio remitido y suspensión de su cargo mientras dure la pena. Actualmente la causa se encuentra a la espera de la vista del recurso de nulidad presentado ante la Corte de Apelaciones de Temuco.

5.- Derechos de las mujeres

En materia de derechos humanos de las mujeres los retrasos son evidentes en comparación con los países de la región. En materia laboral solo un 42% de las mujeres están insertas en el mercado del trabajo y la media de América Latina es de un 53% (CEPAL, 2009). A pesar de que en el año 2009 se aprobó una ley que resguarda el derecho a la igualdad salarial, las limitaciones que se observan en el contenido y alcance de sus disposiciones no permiten lograr el objetivo propuesto. Prueba de ello es que de acuerdo a datos dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadísticas en noviembre de este año, el ingreso promedio de las mujeres chilenas el año 2010 fue un 32% menor que el de los hombres (INE, 2011).

Respecto de la participación política de las mujeres, a la fecha Chile no cuenta con una legislación que posibilite la representación equilibrada de hombres y mujeres en los espacios de poder y durante el año este tema estuvo ausente de la agenda política.

En materia de derechos sexuales y reproductivos a pesar de que se incorporó el debate en torno al aborto terapéutico en el Congreso, éste no prosperó y aún en nuestro país el aborto en todas sus causales sigue siendo penalizado a pesar de las recomendaciones de los órganos de tratados internacionales.

Si bien durante el año se avanzó en el debate legislativo de medidas contra la discriminación, no logró concretarse el debate y a la fecha no contamos con una acción judicial en esta línea, sumado a que durante el proceso legislativo el proyecto sufrió importantes modificaciones que no permitirán contar con una política pública de real prevención y defensa contra todas las formas de discriminación.

Pese a las múltiples recomendaciones de la CEDAW y del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a la fecha se mantiene el régimen matrimonial de sociedad

conyugal que consagra una abierta discriminación en contra de las mujeres, impidiéndoles la administración de sus bienes. Tampoco se logró durante el año contar con una legislación de Acuerdo de Vida en Pareja.

Por último, aún sigue pendiente la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, herramienta fundamental para garantizar su exigibilidad.

En el tema del género existe una problemática poco abordada por la sociedad civil y las organizaciones sociales. Esta dice relación con la brecha de pensiones entre un hombre y una mujer, ambos con el mismo saldo acumulado y en la edad legal para jubilar. Lacónicamente, en el actual sistema previsional una mujer de 60 años con el mismo fondo que un hombre de 65 años recibe un 30% menos de pensión (CENDA, 2010). ¿Por qué se da esta situación elocuentemente discriminatoria contra la mujer?

La causa principal es el cálculo de las pensiones, el cual incluye la esperanza de vida entre hombres y mujeres. Los resultados de la tabla de mortalidad concluyen que la mujer vive en promedio unos cinco años más que los hombres. De este modo, las pensiones deben calcularse por un mayor periodo de sobrevivencia, lo cual disminuye las pensiones de las mujeres en relación a la de los hombres. Sin embargo, esta variable -esperanza de vida por género- es arbitraria puesto que existen otros factores que inciden o establecen diferentes expectativas de vida. Por ejemplo, las personas que viven en Las Condes viven en promedio ocho años más que las personas que viven en Osorno (CENDA, 2010); esto significa que la esperanza de vida por comuna de residencia es más significativa que la esperanza de vida por género. No obstante, al calcular las pensiones no se toma esta variable.

Esto vulnera los derechos de las mujeres de forma flagrante. Hay que tomar en cuenta, además, que este año el Tribunal Europeo resolvió terminar con cualquier cálculo en la contratación de algún tipo de seguro -como son las rentas vitalicias- que tome en cuenta el género: en Europa el sistema de pensiones chileno sería ilegal.

6.- Derechos de los y las migrantes

En materia de derechos de los y las migrantes sigue pendiente el desafío de la integración de este número creciente de población. Ello, toda vez que sigue rigiendo la actual ley migratoria de 1975, que es, sin duda, anacrónica con los tiempos de intercambio global e integración regional existentes. Más aún, existen claroscuros en esta normativa que condicionan la ciudadanía del migrante y su acceso a servicios sociales.

Frente a este contexto, se hace urgente actualizar esta legislación extemporánea. No se puede hablar de integración efectiva si es que aún existen deficiencias que arrastra esta legislación obsoleta, que solo genera ciudadanos imposibilitados de gozar de plenos derechos. Esto se ve reflejado día a día cuando existe la ausencia de un RUN, lo que impacta en las dimensiones sociales tales como la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y la participación. En efecto, la actual normativa migratoria empuja a una población flotante de migrantes en Chile desde la regularidad a la irregularidad migratoria, constituyendo de esta manera ciudadanos de segunda categoría.

En este sentido se advierte la dificultad de la integración laboral de los y las migrantes, determinado por el dificultoso proceso de consecución de un contrato de trabajo, lo que se vincula a la regularidad en el país. Predomina así la inequidad entre nacionales y migrantes en el acceso al trabajo. Esto debido a la cláusula en el contrato de trabajo para migrantes que dispone el “pago por parte del empleador de retorno al país de origen del trabajador migrante”, cuestión que inhibe la contratación. Así mismo respecto, la asignación que hace la sociedad chilena de determinadas labores como “trabajos para migrantes”, choca con las altas expectativas que tenían las y los migrantes antes del inicio del proceso migratorio desde su país de origen.

En el ámbito público referido a la atención de salud emergen como problemáticas aquellas relacionadas con la consideración de los instructivos ministeriales relativos a la atención al migrante, que los funcionarios públicos del área suelen no conocer a cabalidad. A ello se suman los tratos arbitrarios por parte de los funcionarios públicos y discriminatorios en el sistema de atención. La dificultad de acceder a viviendas definitivas por parte de los y las migrantes ha determinado que se hayan desarrollado estrategias de arriendos y subarriendos para este sector, especialmente en la zona norte, situación que vulnera su calidad de vida. Con respecto a la educación, algunos temas críticos en el proceso de integración de las personas migrantes y de sus familias incluyen la convalidación de estudios, el acceso a estudios y la capacitación. Estos son algunos de los obstáculos en la integración de la población migrante a Chile desde un enfoque de derechos humanos. El rezago y asignatura pendientes del Estado de Chile frente a esta población le fue representado por el Comité ONU sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que el Estado Chileno ha ratificado recientemente, Comité que instó a Chile a generar cambios en esta materia.

7.- Derecho al medio ambiente

En materia de derecho al medio ambiente, en enero de 2010 se promulgó la Ley N°20.417 que reformó la Ley de Bases del Medio Ambiente (N°19.300 de 1994), creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. Esta institucionalidad comenzó su

implementación y operación el 1° de octubre de 2010, fecha en que quedó disuelta la CONAMA. Esta reforma no introdujo avances significativos en lo referido a la garantía del derecho de participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental, en los procesos de generación de instrumentos de gestión ambiental, ni en lo que se refiere a la evaluación ambiental estratégica. La nueva ley delega en autoridades políticas de confianza del Presidente de la República la aprobación o rechazo de proyectos en calificación ambiental y no impide las denominadas “negociaciones incompatibles” que las empresas siguen desarrollando como una manera de negociar económicamente los impactos ambientales y sociales de los proyectos de inversión con las comunidades locales afectadas. Dicha institucionalidad tampoco establece asistencia en términos de recursos financieros y de apoyo profesional a las comunidades que deben hacer frente a un estudio de impacto ambiental de un proyecto de inversión.

La aprobación de la reforma ambiental fue producto de un acuerdo político que condicionó la entrada en operaciones de la Superintendencia Ambiental a la aprobación de una ley que creará los Tribunales Ambientales. Sin embargo, dada la demora en su tramitación en el parlamento, hasta la fecha no está operando la Superintendencia Ambiental. En razón de lo anterior, desde el 1° de octubre de 2010, cuando se disolvió la antigua institucionalidad –CONAMA– y entró en vigencia la nueva institucionalidad, el país no cuenta con una institución que se encargue de la fiscalización y sanción en la normativa ambiental. Producto de esta situación el gobierno de Sebastián Piñera envió al Parlamento una iniciativa legal, la Ley N° 20.773, que actualmente permite fiscalizar y sancionar resoluciones de calificación ambiental, pero no planes de prevención y descontaminación, normas de calidad y emisión u otra normativa ambiental. Además de ello, la implementación de esta nueva institucionalidad ha sido lenta, pues si bien en teoría comenzó a operar el 1° de octubre de 2010, hasta la fecha solo se ha dictado el reglamento orgánico del Ministerio, mientras que el resto de la institucionalidad está funcionando con reglamentos antiguos, como es el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Respecto a otros temas ambientales relevantes, resulta de especial preocupación el respaldo abierto que el actual gobierno ha otorgado al proyecto de generación hidroeléctrico que impulsa HidroAysén en el extremo sur del país, cuyas deficiencias ambientales han sido representadas por el Servicio de Evaluación Ambiental (ex CONAMA). Tantas son las irregularidades denunciadas durante el proceso de calificación ambiental del proyecto, que el 18 de mayo de 2011 la Cámara de Diputados aprobó la conformación de una Comisión Investigadora radicada en la Comisión de Derechos Humanos, que pronto debería entregar su informe final. El caso HidroAysén resulta muy emblemático, pues ha logrado poner el debate eléctrico en la opinión pública y ha movilizó a la ciudadanía en todas las regiones del país. Sin embargo, el problema de proyectos de generación eléctrica aprobados con irregularidades en el proceso de evaluación ambiental se repite en muchos casos, y en todos ellos cuenta o ha contado con el apoyo de las autoridades.

Una mención especial merecen los proyectos de generación termoeléctrica, cuya contribución en emisiones de gases de efecto invernadero en un contexto de cambio climático es enorme, así como a la contaminación local y sus impactos en las economías locales, especialmente comunidades de pescadores artesanales, y los efectos que pueden tener en la salud de la población. Uno de los casos más críticos es el de la bahía de Quinteros, en la Región de Valparaíso, donde a contar de 1964 se han instalado tres termoeléctricas que operan a carbón y ahora se encuentran aprobadas otras cuatro nuevas centrales para ser construidas por diversas empresas (entre ellas Campiche). Producto de las emisiones de estas plantas, así como de las refinerías que allí operan, el 2011 se verificaron reiterados episodios de contaminación. A fines de marzo de este año, el Ministerio de Salud ordenó clausurar la escuela La Greda luego de que 46 personas resultaran intoxicadas debido a una nube de dióxido de azufre generada por una falla en la planta de ácido de Codelco Ventanas, en gran porcentaje menores de edad. En lo que va de 2011 han ocurrido cuatro episodios similares en la bahía, siendo el último el 24 de noviembre debido a un aumento de las emisiones de azufre, afectando al menos a 31 menores de edad y nueve adultos.

Solo durante los últimos tres años se registran 17 sumarios sanitarios contra las empresas que operan en el área, al detectarse derrames de material particulado, deficiente manejo de acopios y de residuos peligrosos, entre otros. En este contexto la Cámara de Diputados constituyó una Comisión Investigadora para determinar la fuente que originó el episodio crítico de marzo. Esta investigación quedó radicada en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y está pronta a emitir su informe final. Desde 1992 existe un Plan de Descontaminación Complejo Industrial Ventanas que ha sido monitoreado y evaluado por el gobierno al menos hasta el año 2006¹⁸, pese a lo cual pareciera que la autoridad sanitaria y ambiental no ha sido capaz de resguardar el derecho constitucional de los habitantes de esta zona a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Finalmente, preocupa el aval otorgado por el gobierno al desarrollo de actividades de explotación comercial en áreas protegidas del Estado, como los anuncios del Presidente Sebastián Piñera de promover la desafectación del Parque Lauca en el norte, para posibilitar la explotación minera, así como la reactivación del proyecto minero Choquelimpie en esa área protegida. También resulta preocupante la ausencia de una consulta ciudadana por parte del gobierno en el proceso de elaboración de un anteproyecto de ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que el ejecutivo envió al Congreso en enero de 2011. Si bien el gobierno cumplió con el compromiso de ingresar un proyecto de ley en el plazo comprometido, éste presenta muchas falencias y por su contenido parece un proyecto más bien orientado a licitar y concesionar a privados las áreas protegidas de Chile. Además, no concuerda con los compromisos suscritos por el país en materia de conservación de la biodiversidad, ni con las pautas que dicta la

¹⁸ <http://www.sinia.cl/1292/w3-article-26298.html>

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y los estándares de la OCDE, así como tampoco con las directrices del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas.

8.- Derechos de agua

En materia de derechos de aguas, un informe del Banco Mundial (2011) sobre el modelo chileno de derechos de agua, publicado este año, hizo hincapié en las falencias de las políticas hídricas en Chile para la protección de los ecosistemas y de los caudales ecológicos que permitan la protección del entorno natural y los usos tradicionales de este recurso¹⁹.

Este informe indica que las principales dificultades se observan en las cuencas en el norte de Chile (regiones I, II y XV), donde la actividad minera es intensa, evidenciando la existencia de un déficit estructural de aguas que aumentará exponencialmente en los próximos 15 años como consecuencia de, entre otros factores, el cambio climático. Un ejemplo de los impactos de la minería en las aguas está dado en la región de Arica y Parinacota (XV), territorio ancestral del pueblo aymara. Allí proyectos mineros como Catanave, Choquelimpie, Los Pumas, emplazados en zonas altiplánicas altamente vulnerables, que constituyen además áreas protegidas, afectan no solo el ecosistema sino también el normal funcionamiento del agua para riego de la agricultura, poniendo en riesgo a la precordillera de la región y los valles costeros de Azapa y Lluta, además del agua para consumo de las casi doscientas mil personas que habitan en la zona andina y costera²⁰.

En el sur del país, el informe constata que las centrales hidroeléctricas, en particular las de pasada, han cobrado renovada importancia tanto estratégica como económica en los últimos años. Tales centrales no solo afectan las fuentes de agua, sino que producen a su vez graves impactos ambientales. En especial las centrales de embalse, que producen modificación del régimen hidrológico, reducen los caudales y generan la eutrofización de las aguas y el deterioro de la calidad, señala el mismo informe.

A ello se agregan los impactos en los recursos hídricos de los proyectos energéticos geotérmicos, los que se emplazan en territorios indígenas tanto del norte como del sur del país. Cabe tener presente que el titular de una concesión de energía geotérmica tiene por el solo ministerio de la ley (Ley 19.657 sobre Concesiones Geotérmicas del año 2000), y en la medida necesaria para el ejercicio de la concesión, el derecho de aprovechamiento, consuntivo y de

¹⁹ Informe Banco Mundial 2011.

²⁰ Comunicación del Consejo Nacional Aymara de Mallku y T'alla y la Coordinadora Aymara de Defensa de los Recursos Naturales, noviembre de 2011.

ejercicio continuo de las aguas subterráneas alumbrada en los trabajos de exploración y explotación. El derecho persiste mientras se encuentra vigente la concesión, facultando al titular de la concesión para disponer libremente de las aguas.

El informe del Banco Mundial se refiere asimismo a los impactos del sector forestal, emplazado también en el sur del país. Constatando que éste puede producir, entre otros efectos, la afectación en la calidad de las aguas; así como la pérdida de la capacidad de mejoramiento natural de las aguas, al ser reemplazada la vegetación nativa por plantaciones exóticas en la ribera de los ríos y al ser drenados los suelos para aumentar la cobertura forestal.

Contrasta que sea el propio Banco Mundial quien ahora dé cuenta de estos graves efectos sobre el recurso hídrico, que las comunidades indígenas y locales han venido denunciando hace años. Cuando este mismo banco prioriza y presiona inversiones económicas, y políticas de estado, principalmente con los países más pobres o en vías de desarrollo, que son responsables de la actual crisis del agua.

Es importante tener presente que aquellas regiones donde se ha extendido el sector minero, energético y forestal son las que presentan los mayores niveles de pobreza. Ello parece estar directamente relacionado con la falta de recursos hídricos para el desarrollo de actividades tradicionales y el deterioro de los ecosistemas. Según la encuesta CASEN (2009), las regiones que tienen los niveles más altos de pobreza, por sobre el 20% el 2009, son la Región del Maule (VII), Región del Bío-Bío (VIII), Región de La Araucanía (IX) y Región de los Ríos (XIV). Los mayores incrementos en la pobreza (2006 – 2009) se presentaron en la Región de Atacama (III), con 6,9 puntos porcentuales, y en la Región de La Araucanía (IX), con un aumento de 7,0 puntos porcentuales.

En este escenario, sigue pendiente la revisión de la política pública, la legislación ambiental y el régimen de aguas en Chile, donde se aborden los problemas que se han generado como consecuencia de la falta de regulaciones y la orientación privatista del denominado “modelo chileno de derechos de agua”.

9.- Institucionalidad de derechos humanos

En materia de institucionalidad de derechos humanos, debe destacarse que continúa la falta de voluntad política para incluir en la agenda la idea de legislar en favor de una Defensoría de las Personas (Ombudsman) verdaderamente autónoma, con legitimación activa y plenamente conforme con los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, o “Principios de París”.

El proyecto de ley que ingresó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado en el mes de diciembre de 2008 se mantiene sin urgencia para su discusión y no ha tenido ningún avance en su tramitación desde

marzo de 2010²¹. Esto mantiene un incumplimiento respecto de las diversas recomendaciones elaboradas en razón del Examen Periódico Universal (EPU) que rindió Chile ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el mes de mayo de 2009. La puesta en marcha del Instituto Nacional de Derechos Humanos no resulta suficiente en este sentido, puesto que no cuenta con autonomía constitucional, ni con capacidad suficiente para cumplir todas las funciones propias de un Ombudsman.

En su discurso del 21 de mayo de 2011, el Presidente Sebastián Piñera anunció la creación de una Subsecretaría de Derechos Humanos, que dependería del Ministerio de Justicia y cuyo proyecto presentaría a principios del año 2012. Con todo, esta iniciativa podría ser una oportunidad para discutir acerca de una institucionalidad adecuada, que permita cumplir con las recomendaciones del sistema internacional de derechos humanos. Además de reponer el debate sobre la figura del Ombudsman y contar con un Plan Nacional de Derechos Humanos.

10.- Derecho a la protesta social

Durante el 2011 se ha mantenido y extremado las limitaciones al derecho a la protesta social, entendido aquel como la conjugación de la libertad de expresión y de reunión de los ciudadanos. Ello como consecuencia de la reacción del Estado frente a las movilizaciones ciudadanas, en particular las estudiantiles, expresada en numerosas manifestaciones a lo largo del país, las que han sido severamente restringidas y reprimidas por la autoridad y los agentes policiales del Estado a través de diversas modalidades.

Al respecto cabe señalar en primer lugar que en Chile el ejercicio del derecho de reunión, un derecho fundamental, se encuentra regulado mediante el Decreto Supremo 1086 del año 1983, una norma de rango infra legal, que además establece un régimen de autorización previo a las manifestaciones públicas que depende de la autoridad. Ambas cosas contravienen tanto el núcleo del derecho de reunión sin permiso y sin armas, contenido en el artículo 19 N° 13 de la Constitución Política, así como lo dispuesto en el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Lo anterior se ha traducido en la disolución de marchas pacíficas y en denegar su realización en algunos casos.

En segundo lugar, el Estado ha reaccionado contra la manifestación estudiantil en las calles mediante una violenta represión policial. Distintas organizaciones no gubernamentales²² han denunciado diversas prácticas abusivas de la policía antidisturbios de Carabineros: contra los manifestantes, mediante cargas de caballería, golpes con bastones, disparos de bombas lacrimógenas a quemarropa

²¹ Boletín 6232-07 sobre Reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas. [Wwww.senado.cl](http://www.senado.cl)

²² Entre ellas Asesoría Ciudadana, Observatorio Ciudadano, Defensoría Popular y Amnistía Internacional.

y detenciones ilegales; los detenidos por su parte han sido objeto de tratos vejatorios, amenazas y tortura, que en varios casos son actualmente objeto de investigación judicial. Lo anterior demuestra, por la masividad de los hechos denunciados, un patrón común de abuso policial contra los manifestantes.

Un reciente informe sobre abusos policiales elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos da cuenta que entre los meses de marzo y agosto de 2011 fueron detenidas en manifestaciones públicas un total de 9.895 personas, 3.191 de los cuales eran menores de edad. El INDH constata en su informe que los métodos implementados en estas manifestaciones por la policía no se adecuan a las regulaciones nacionales sobre la materia, ni a los estándares de derechos humanos aplicables, en particular el artículo 15 del Pacto de San José y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como consecuencia de un plan de observación en las calles y en las comisarías desarrollado por el INDH en este período, esta institución concluye en su informe que la actuación policial no distingue entre las personas que ejercen pacíficamente su derecho de reunión y expresión de opinión, de aquellas que utilizan acciones violentas en las mismas manifestaciones; que en los procedimientos policiales en manifestaciones Carabineros no aplica criterios de necesidad, gradualidad y proporcionalidad en el uso de los medios disuasivos; que los efectivos de esta institución policial no contaban con la debida identificación institucional; que en los buses y vehículos institucionales de Carabineros los detenidos fueron objeto de abusos y agresiones que no son objeto de control ni supervisión; que en las comisarías los procedimientos son lentos poco efectivos y contravienen la normativa vigente; y que el tratamiento dado a los menores de 18 y mayores de 14 son contrarios a la normativa vigente.²³

Lo que resulta más grave es que, como ya ha sido señalado, los delitos que cometen los policías en contra de la población civil en el marco del ejercicio del derecho a la protesta social, se mantienen en la impunidad. Ello tanto como consecuencia de la subsistencia de la competencia de la Justicia Militar para conocer estos delitos, como por la falta de control administrativo de dichos actos por parte de las propias autoridades policiales y civiles de las que dependen.

Finalmente, otra cuestión preocupante en el año que concluye fueron los intentos de la autoridad política y de parlamentarios de criminalizar la protesta social a través de la presentación de proyectos de ley que buscan castigar con penas de cárcel cuestiones tan inherentes a la movilización estudiantil como lo son las tomas de establecimientos educacionales por sus alumnos, al igual que a los dirigentes sociales que convoquen a manifestaciones públicas donde se produzcan desórdenes o daños. En este punto es destacable señalar que la toma de los liceos, es realizada fundamentalmente por menores de edad, quienes serán objeto de persecución penal de ser aprobado este proyecto de ley²⁴.

²³ Instituto Nacional de Derechos Humanos, noviembre de 2011. Ver www.indh.cl

²⁴ Ver proyectos en tramitación: Boletines 7881-07 / 7806-07 / 7640-07. www.senado.cl

Todas estas materias, por su gravedad, fueron presentadas en una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por Asesoría Ciudadana. En la ocasión, la Comisión se pronunció criticando la respuesta del Estado a la movilización estudiantil, a la que calificó de “deplorable, lamentable y desproporcionada”²⁵.

11.- Derechos de las personas privadas de libertad

Otra de las realidades críticas que también resaltáramos en el informe de 2010 es la de los derechos de las personas privadas de libertad. Dicha realidad quedó de manifiesto de manera brutal con el incendio que en diciembre del año pasado afectó al penal de San Miguel en la Región Metropolitana, provocando la muerte de 81 reclusos y dejando heridas a otros 14. De acuerdo a las investigaciones posteriores, si bien el incendio que provocó la tragedia fue originado en una riña interna de la población penal, Gendarmería a cargo del recinto no actuó con la diligencia debida, todo lo cual originó un proceso penal en contra de ocho funcionarios de esta institución.

Más allá del actuar negligente de estos funcionarios, se trata, como también señaláramos en dicho informe, de una tragedia que debió haber sido prevenida por el Estado, dado que la sobrepoblación de los recintos penales y las deficientes condiciones de seguridad de la población penal había sido constatada por diversos informes, entre ellos uno elaborado por la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema de 2009, que establecía que la población penal en el país llegaba ese año a 53.482 (56.000 para el 2010), en tanto que la capacidad de los penales alcanzaba para albergar a un total de 30 mil.

De acuerdo a la cuenta anual del Ministerio de Justicia (diciembre de 2011) durante el presente año se inauguró en Concepción un nuevo Centro penitenciario con capacidad para 1.429 internos, y se encuentran en etapa de diseño y construcción otros cuatro recintos “modelos” para 8.550 internos. También se habría elaborado un estatuto laboral del interno, así como potenciado los centros de educación y trabajo para la población penal. Además, se habrían mejorado tanto las raciones alimentarias como las medidas de seguridad en los penales. Por último, se habría fortalecido a gendarmería con la incorporación de nuevos integrantes, así como con una nueva institucionalidad interna. La cuenta del Ministerio de Justicia, si embargo, no da cuenta de los planes educativos de los

²⁵ Directivos de la CIDH critican "uso desproporcionado de la fuerza" durante protestas en Chile. <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/10/28/510335/cidh.html>>; Comisión Interamericana de DDHH considera "deplorable" uso de fuerza contra estudiantes chilenos. <<http://latercera.com/noticia/politica/2011/10/674-401883-9-comision-interamericana-de-ddhh-considera-deplorable-uso-de-fuerza-contra.shtml>>;

funcionarios de gendarmería ni de la incorporación de formación en derechos humanos.

En el plano legislativo, el Ministerio de Justicia presentó en marzo y abril de 2011 dos proyectos de ley orientados a descongestionar el sistema penitenciario. El primero de ellos modifica el régimen de libertad condicional y establece la prestación de servicios en beneficio de la comunidad como pena sustitutiva para el caso de incumplimiento de la pena de multa. El proyecto modifica además el procedimiento para el otorgamiento de libertad condicional, eliminando la intervención de la autoridad y dejándola en manos de una comisión técnica con participación de, entre otros, jueces de garantía o de tribunales orales en lo penal. El segundo proyecto tiene por objeto facilitar el indulto general conmutativo de penas bajo ciertas condiciones, el que podría beneficiar a mujeres que están cumpliendo condenas bajo modalidad de salida controlada o reclusión nocturna. El tercero está destinado a establecer penas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad, e introduce modalidades como el brazalete electrónico para estos efectos²⁶. Estas iniciativas, si bien no han sido aún aprobadas, han sido en general analizadas positivamente por instituciones de derechos humanos (Informe Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales, 2011)

Uno de los temas críticos, es el que dice relación con la inexistencia de un sistema eficiente de protección de derechos de los privados de libertad, incluyendo tanto los adultos como adolescentes. En el país sigue sin existir un mecanismo que permita a una persona privada de libertad recurrir a un juez para la tutela de sus derechos (Informe Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales, 2011). Ello en particular frente a situaciones de violencia, que como diéramos cuenta en el informe de 2010, es una realidad cotidiana al interior de los penales.

Dicha violencia no solo ha sido consecuencia de conflictos internos entre la población penal, sino también como consecuencia de la acción de gendarmería. Un ejemplo de ella es el caso que involucró a funcionarios de esta institución en el penal de Villarrica, en la región de la Araucanía, quienes impusieron apremios ilegítimos a la población penal, incluyendo allanamientos a los módulos y vejámenes a reclusos, a los que se obligaba a desnudar en los patios del penal para luego ser agredidos. Un reciente fallo del Tribunal Oral en lo Penal de esa ciudad (diciembre de 2011) condenó al Alcaide de dicho penal por estos hechos.

Tal como señaláramos en el informe de 2010, para hacer frente a esta realidad se hace urgente la puesta en marcha de mecanismos de supervisión de los derechos de la población penal, como el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y la aplicación por parte del Servicio Médico Legal del Protocolo de Estambul, cuestiones que hasta la fecha no han ocurrido.

²⁶ El uso de este brazalete ha sido cuestionado en países europeos en que se utiliza por vulnerar el derecho a la intimidad (Informe centro de Derechos Humanos, UDP, 2011)

12.- Derechos económicos, sociales y culturales.

En materia de derechos económicos sociales y culturales, vemos con gran preocupación cómo se mantiene y se agudiza la desigualdad en el país, lo mismo que las restricciones a los derechos laborales internacionalmente reconocidos a los y las trabajadores.

El reciente informe de la OCDE (diciembre 2011) identifica a Chile como el país de mayor desigualdad dentro de los que integran esta organización. La desigualdad económica existente en país había sido anteriormente identificada por numerosos informes, entre ellos el Informe de Desarrollo Humano del PNUD para América Latina (2010), que nos sitúa entre los 15 países más desiguales del planeta con un Gini de 5.6, dentro de un grupo en el cual entran otros nueve países de la región. De acuerdo al citado informe de la OCDE, mientras la diferencia promedio de ingresos entre el decil más rico y el más pobre de los países que integran la organización es de nueve veces, en nuestro país esa diferencia es de 27 veces. Cabe señalar que la CASEN 2009 cuando mide el ingreso autónomo de los hogares constataba que la diferencia era de 46 veces entre los mismos deciles. Lo que no es una novedad para quienes habitamos este país, que ostenta orgullosamente el que nos encontremos en los US\$ 15.000 de PIB per cápita, el más alto de América Latina. Bien sabemos que ese promedio no tiene nada que ver con la realidad, donde contrastan marcadamente los enormes ingresos de los ejecutivos y dueños de grandes empresas con los precarios ingresos de los ocho millones de trabajadores y trabajadoras chilenas.

Es en el mundo del trabajo donde se marca la brecha de la desigualdad en el país, donde crecen permanentemente las utilidades de las empresas y los salarios siguen al borde de la línea de la pobreza o bajo ella. Un análisis de MIDEPLAN, a partir de la CASEN de 2006, ya señalaba que el 34% de la población chilena se encontraba en riesgo de pobreza solo por el factor empleo y salarios. La CASEN 2009 sitúa la línea de la pobreza para un hogar tipo chileno con cuatro integrantes en \$256.000, cifra que gana el 60,8% de los trabajadores y trabajadoras según la encuesta ENETS de la Dirección del Trabajo y del Ministerio de Salud de septiembre pasado. El salario mínimo de \$182.000 está muy por debajo de esa línea y lo ganan más de un millón de trabajadores y trabajadoras. Si consideramos solo el factor de los hogares con jefa mujer, vale decir que contarían con un único ingreso, tenemos que un tercio del total hogares chilenos lo son, pero en los hogares pobres son un 43,2% y en los indigentes son un 47,9%, lo que muestra la feminización de la pobreza y señala claramente al empleo como la causa basal de ella.

Redundando en lo anterior y recurriendo nuevamente a la CASEN 2009, podemos afirmar que cuentan con algún empleo el 68,5% de los hogares pobres y el 49% de los hogares indigente, por lo que el problema está radicado en la calidad del empleo. Vale decir, que estamos hablando de trabajos precarios, con bajos salarios, con alta rotación e inestabilidad, como lo corrobora el indicador de las

AFP que muestra que únicamente cotizan en forma mensual solo el 50% de los casi nueve millones de afiliados. Por otra parte, aumentan los contratos por obra y faena, y el trabajo en jornadas inferiores a 45 horas de manera involuntaria se sitúa en el 27% según el último informe del INE.

Chile se encuentra aún muy lejos del trabajo decente al que aspira la OIT, que tiene un componente principal en la equidad y la democratización de las relaciones laborales, lo que supone la existencia de sindicatos fuertes y negociaciones colectivas regulares y equilibradas. Sin embargo, la realidad chilena muestra que el índice de sindicalización no sobrepasa el 15% de los asalariados y solo un 5% de dicha fuerza negocia colectivamente. Estas cifras tienen su causa en la sobrevivencia del llamado “Plan Laboral” de la dictadura que restringe fuertemente el ejercicio de los derechos trabajadores y trabajadoras, lo que en la práctica impide la sindicalización, la negociación y el derecho a huelga. El cambio de dicha legislación que subsiste 21 años después del término de la dictadura es una de las grandes deudas de la transición democrática, discusión que aún no logra instalarse en la agenda política nacional con la urgencia que tiene, a pesar de la reiterada demanda del mundo del trabajo.

13.- Derecho a la educación

En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, cabe hacer una referencia especial al derecho a la educación, cuya crítica situación fue develada por el movimiento estudiantil durante el año 2011. En efecto, el movimiento estudiantil del 2011 no solo cuestionó la política educativa del Estado en temas tan centrales como la equidad, la calidad y la estructura de financiamiento, en todos los niveles de la enseñanza, sino también llevó a replantear la discusión sobre la educación en el país como un derecho.

Lo sustantivo en cuestión dice relación con el tipo de interacción que resulta entre el que recurre a ese derecho y la institución que lo provee. Sin lugar a dudas, hay una disfunción en esta relación primordial y constituyente de la sociedad. Esta queda representada en contratos entre estos dos actores, en la cual su expresión final es meramente una relación instrumental y de consumo. De este modo, el único resguardo al que puede acudir esta suerte de “clientes” de la educación es al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), del mismo modo que una persona reclama o denuncia el abuso efectuado por una tienda del retail.

Si bien el derecho está consagrado en los cuerpos de la legislación chilena, todavía coexisten numerosos aspectos en el sistema educativo que no incorporan esta dimensión. Entre los más destacados, por su relevancia y justicia social, son la universalidad del acceso y la voluntad de avanzar hacia la gratuidad. Justamente son estos tópicos que demanda el movimiento estudiantil, respaldados ampliamente por la población chilena, pero que chocan con las respuestas del gobierno.

Según la Unesco, el derecho a la educación forma parte de un derecho humano (en el marco de los denominados derechos de *segunda generación*) y, por lo tanto, implica necesariamente avanzar hacia la gratuidad de ésta. Esto conduce a resignificar el carácter de caridad con el que actualmente funciona la educación, principalmente en el nivel superior. En efecto, lo que prevalece hoy es una mirada caritativa de la educación en la cual el Estado solo debe asegurar el derecho al acceso y la permanencia en ésta a las personas con el mérito suficiente, por una parte, y que cumplan con ciertos requisitos socioeconómicos, esto es, no poseer los recursos necesarios para costear los aranceles respectivos, por otra. Esto es, de algún modo, una concepción acotada de derechos, a partir de la cual la compasión y la caridad indirecta del resto de la sociedad debe arreglar y superar este problema no resuelto. En pocas palabras, no es un derecho válido de forma universal.

De alguna manera, lo anterior ha sido el nudo crítico más sensible en el actual conflicto entre los estudiantes y el gobierno, puesto que se trata del fundamento a partir del cual se erige el sistema de educación chileno. Cambiar esta noción resulta fundamental para solucionar la crisis.

En un segundo orden de cosas, se ha instalado en el espacio deliberativo la idea del derecho a la participación social al interior de las instituciones de educación superior. El diagnóstico que ha levantado el movimiento estudiantil señala con claridad que existen instituciones en las cuales están prohibidas las distintas formas de participación, especialmente en las actividades relacionadas con las organizaciones de representación estudiantil (como centros de estudiantes y federaciones) y las elecciones democráticas de las mismas. Ciertamente, esto no contribuye al desarrollo de la ciudadanía ni al estímulo del pensamiento analítico y crítico, desde el cual las sociedades se levantan para ejercer sus derechos fundamentales. Incluso, a partir de estos requerimientos esenciales han salido voces que proponen revertir estas falencias contando para ello con un currículo de los programas formativos de la educación superior que incluyan el concepto de participación social y formación ciudadana. Ello es positivo.

Ahora bien, no es posible evaluar y sancionar el derecho a la educación sin analizar otras variables, tales como la institucionalidad y el financiamiento. En la educación, pero especialmente en el nivel terciario, prevalece un esquema institucional y de financiamiento que vulnera los derechos antes mencionados. En el caso del primero, existe una matriz que, si bien es bastante diversificada, se encuentra al mismo tiempo dramáticamente segmentada. La distribución por deciles en las instituciones de educación superior indica que existen gethos cuya consecuencia directa es que para los deciles más bajos, con lo que se levantan barreras infranqueables para poder acceder a ciertas instituciones, sobre todo las denominadas de investigación y que son altamente selectivas. En 2009, de todos los

estudiantes universitarios, un 9% pertenecían al primer quintil, mientras que un 39% son del quinto (CENDA, 2011)²⁷.

Respecto al segundo, la lógica de financiamiento, la cual se caracteriza por el sobreendeudamiento de los que acceden a la educación, es la principal arma contra la efectiva realización del derecho a la educación, de hecho, de todos los ingresos de las universidades, el 58% lo aportan las familias de los estudiantes. Al cobrar altos aranceles para poder contar con una certificación profesional o técnica, lo que concurre finalmente en una distorsión, o más bien una estafa flagrante, de las expectativas de movilidad social. Lo anteriormente señalado, sin dudas, atenta contra cualquier tipo de derecho.

En buenas cuentas, no sirve de nada garantizar el derecho en la Constitución Política si la lógica detrás del desarrollo a la educación padece de una esquizofrenia soterrada. Esta se caracteriza por la noción de caridad, por una parte, y por pretender resolver los problemas estructurales sobre la base de políticas meramente remediales o paliativas, por otra. No basta con consagrar este derecho en la Constitución Política; lo esencial no es, de este modo, el discurso enunciado de forma ambigua sino la puesta en práctica de este derecho. Para esto es necesario revisar y revertir los esquemas estructurantes sobre el cual descansa la educación.

Los nudos que no han podido ser destrabados se reflejan al contrastar lo aprobado por el parlamento en la ley de presupuesto 2012 y las demandas estudiantiles. Lo primero que llama la atención al analizar el presupuesto aprobado es la mantención del Aporte Fiscal Directo (AFD), lo que más allá de su estancamiento real anual ha significado una disminución en proporción al gasto total en educación superior. En concreto, el legislador no se hizo cargo de una de las demandas más relevantes levantadas por el movimiento, en el sentido de asegurar el financiamiento basal a las instituciones del Estado (o en su otra versión, a las instituciones denominadas como “públicas”). Lo segundo se refiere al tema del alto endeudamiento estudiantil, problema que no fue modificado (ni siquiera un avance o algo indicativo de un giro en este punto conflictivo), ni debidamente tocado. Al contrario, el Crédito con Aval del Estado (CAE) sigue siendo la partida de educación superior que más transferencia de recursos significa para el Estado: un 30% del gasto total en este nivel de educación va directamente al sistema financiero, tanto en recompra de la cartera de los créditos como en la recarga que se les cancela. Adicionalmente, los aportes abiertos a todas las instituciones en relación a los aportes exclusivos del CRUCH son levemente mayores. Sin embargo, el punto central es que estos aportes no

²⁷ CENDA (2011). *Informe financiamiento de la educación superior en Chile: problemas y propuestas*. Santiago, Chile.

contienen –o no se han explicitado– los criterios de elegibilidad para acceder a ellos, cuestión fundamental en las demandas del movimiento.

En rigor, no hay nada en la ley de presupuesto aprobada por el parlamento que indique un giro o desplazamiento de los ejes y pilares que sostienen a la educación en Chile hoy. En específico, la distribución de los recursos, de acuerdo a sus proporciones, es la misma de los presupuestos de la última década. Esto nos lleva a concluir que la demanda de los estudiantes por la educación como un derecho humano no ha sido resuelta a la fecha.

14.- Libertad de expresión y derecho a la comunicación

En el campo de libertad de expresión y derecho a la comunicación, el balance anual se enmarca en un déficit de más de 20 años en la democratización de los medios de comunicación en Chile, que ha afectado el debate público y el derecho a la libertad de información y opinión. En ese contexto, el 2011 se ha caracterizado por un marcado clima de intolerancia e inseguridad para el ejercicio de la libertad de expresión e información en medio de las dinámicas de protesta social que irrumpieron en el espacio público durante el período.

La falta de regulaciones legales que garanticen el ejercicio del derecho a la comunicación ha agravado la creciente tendencia a la criminalización de la protesta pública, que ha tenido entre otras consecuencias la represión contra comunicadores y periodistas e intentos de cierres de medios de comunicación comunitarios. No obstante existir leyes generales que regulan el desarrollo de la labor periodística, como la denominada “Ley de Prensa”, los responsables políticos y operativos del orden público no han respetado la integridad de la labor informativa porque no la reconocen como derecho. Esta situación ha sido particularmente grave en el seguimiento a los conflictos territoriales en la zona de la Araucanía y en la cobertura a las manifestaciones por el derecho a la educación.

Por otra parte la existencia de un proyecto de ley que criminaliza el uso del espacio público, la existencia de monitoreo estatal al uso de las redes sociales, la agresión contra periodistas por parte de las fuerzas policiales en la cobertura de manifestaciones, así como la suspensión de las transmisiones y el procesamiento de radialistas comunitarios a través de la aplicación del artículo 36 B letra a de la ley de telecomunicaciones, que penaliza las trasmisiones sin concesión, son medidas que han incrementado las restricciones en el acceso al espacio público mediático por parte de las y los ciudadanos y han conformado un clima de intolerancia que afecta el desarrollo de un debate público democrático como el que el país demanda.

También fue parte de este clima la aparición de atentados contra instalaciones de medios de comunicación, como el artefacto incendiario lanzado a la sede del

grupo COPESA en Santiago y la voladura de la antena del canal de televisión comunitaria AGROTV, en la quinta región. Ambas acciones constituyen preocupantes señales de esta escalada en el clima de intolerancia que afecta el ejercicio de la libertad de expresión en el país.

La ciudadanía no cuenta a su vez con marcos regulatorios que protejan su derecho al acceso a la información. El creciente malestar ciudadano con la cobertura de los medios de comunicación masivos se enfrenta con la falta de leyes que protejan a los consumidores de medios. La ausencia en el marco de ley sobre derechos del consumidor de normas específicas que permitan recurrir a los tribunales en caso de discriminación y/o abuso por parte de los medios de comunicación, deja a la ciudadanía absolutamente indefensa y a los medios sometidos a normas de auto regulación que en muchos casos demuestran su inutilidad.

Entre los hechos que marcan el balance negativo del estado de libertad de expresión durante el 2011 cabe mencionar los siguientes:

- El 13 de mayo es detenida en una manifestación en Temuco, la fotógrafa y colaboradora del sitio web Mapuexpress, Marcela Rodríguez, quien es sometida a proceso.
- El sábado 01 de octubre el gobierno de Chile anuncio el envío al Parlamento de un Proyecto de Ley que busca castigar con penas de cárcel diversas expresiones de protesta social a través de la modificación del Código Penal. La ley contempla el uso de registro periodístico como medio de prueba, en violación de las reglas de control judicial en la valoración de las pruebas de un delito, y en menosprecio de la protección de la información periodística.
- Se abren procesos judiciales contra las radios Tentación de Paine y Kimche Mapu del valle Puquiñe Lumaco, en la comuna de Lanco, dos emisoras comunitarias afectadas por la legislación vigente que criminaliza el uso sin licencia del espectro radioeléctrico, imponiendo sanciones penales²⁸.
- El día 01 de noviembre detona un artefacto incendiario en dependencias del grupo de comunicaciones COPESA en la ciudad de Santiago.
- El mes de octubre es sacado del ciber espacio el portal Web Sitio Cero, que dirige Mauricio Tolosa, y con anterioridad la líder estudiantil Camila Vallejos fue objeto de amenazas a través de mensajes de twitter que entregaron la ubicación de su domicilio.

²⁸ El caso de Radio Kimche Mapu, contraviene además los derechos humanos sociales y culturales de la comunidad indígena mapuche que conforma el Centro de educación, comunicación y cultura Kimche Mapu del valle Puquiñe, Lumaco. La aplicación del artículo 36B(a), contradice los deberes del Estado establecidos en la Ley Indígena y en el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), que obligan a respetar el derecho a la asociación y a la expresión de los pueblos originarios.

- El 21 de octubre AGRO TV, canal de televisión comunitario comprometido con el desarrollo local, sufre un atentado contra sus instalaciones, ubicadas en el Cerro Monjas, en la provincia de Quillota (en los alrededores de Valparaíso).

CONCLUSIONES

Al igual que el 2010, el balance que desde la sociedad civil y desde las organizaciones de pueblos indígenas hacemos de la situación de los derechos humanos en Chile, es claramente negativo. En efecto, tal como hemos constatado al analizar la situación particular de diferentes derechos tanto individuales como colectivos reconocidos en tratados internacionales ratificados por Chile, no logramos identificar avances reales en su vigencia efectiva en el país.

Por el contrario, en algunos casos observamos con preocupación que durante el año que concluye se han verificado retrocesos, que limitan los ya precarios niveles de exigibilidad de estos derechos por parte de la población. Ello en particular en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en los que la desigualdad en los ingresos entre los sectores más ricos y pobres del país se transforma en una herida profunda en Chile, que no solo da cuenta de una grave injusticia amparada por el Estado, sino que constituye además una forma de violencia que se ejerce cotidianamente en contra de la población, en especial en contra de quienes viven en condiciones de pobreza.

Lo mismo cabe señalar en relación a las restricciones al ejercicio del derecho a la protesta social, como manifestación del derecho de reunión y de la libertad de expresión, las que en el contexto de las movilizaciones sociales -en especial estudiantiles- de este año, han sido intensificadas por la autoridad estatal a través de distintos mecanismos, incluyendo el uso abusivo de los agentes policiales para su represión y de iniciativas legislativas que promueven su criminalización.

Uno de los temas más graves que a nuestro entender se ha evidenciado con fuerza el 2011 es el de la incapacidad de las instituciones del Estado para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía vinculadas al reconocimiento y ejercicio de sus derechos humanos. Ello, como señaláramos en la introducción, ha incidido en la falta de credibilidad en la institucionalidad del Estado hoy existente en sectores mayoritarios, y en una creciente conflictividad social que el Estado no ha sabido resolver, sino por la vía de la represión.

Reiteramos nuestra interpelación al Estado chileno, incluyendo no tan solo al poder ejecutivo, sino también al legislativo y al judicial, a respetar los derechos humanos a los que se ha obligado en virtud de tratados internacionales ratificados y que se encuentran vigentes. La orientación de la actuación de los órganos del Estado sobre la base de las directrices del derecho internacional de los derechos humanos resulta a nuestro entender fundamental para avanzar en la introducción

de las transformaciones que la ciudadanía viene demandando sin ser hasta ahora escuchada, así como también, para hacer posible una convivencia social más armónica, que permita la superación de la conflictividad hoy existente.

Un hecho positivo es que durante el 2011 se ha generado una conciencia creciente en la ciudadana y en sectores políticos de que las barreras que impiden la profundización de la democracia y una vigencia más plena de los derechos humanos en el país, están cimentadas en la Constitución Política de 1980, ya que, tal como lo señaláramos en el informe del año pasado, en ella están las bases de la exclusión política y de las desigualdades económicas y sociales hoy existentes.

Por lo mismo, existe un consenso en ellos de que se requiere ya no solo de su reforma urgente, sino de su sustitución por otra carta fundamental que surja de la soberanía popular, y que sea el producto de un proceso abierto, democrático y plural que no excluya, como hasta ahora, a los más amplios sectores del país.

Lo grave es que, como también constatáramos en el informe de 2010, la CP de 1980 no establece mecanismos que posibiliten su reforma profunda. En efecto, si bien durante el 2011 se presentaron diversas iniciativas legislativas orientadas a la reforma de esta Constitución, sabemos que ellas no tienen perspectivas de ser aprobadas por un Parlamento marcado por el binominalismo y la exclusión de importantes sectores políticos, étnicos, generacionales, y que requiere de quórum supra mayoritarios para que ello sea posible.

Para este objetivo se necesita del esfuerzo y la imaginación de todos los sectores políticos, sociales y étnicos hoy mayoritarios que pensamos que ha llegado el momento de plasmar un nuevo acuerdo social y político, fundado en los derechos humanos y expresado en una nueva carta fundamental verdaderamente democrática.

Ello representa enormes desafíos que involucran a los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil, así como a los partidos políticos, y todos/as quienes se comprometan con enfrentar la desigualdad y promover cambios institucionales para el país. Entre estos desafíos identificamos como centrales la articulación, puesto a que las transformaciones de derechos humanos a las que aspiramos enfrentan barreras mayores que no lograremos vencer sin mayores grados de cohesión y coordinación. Ello también plantea el desafío aprender de la experiencia de los últimos años, y no perder de vista el que nuestras reclamaciones sectoriales, por cierto legítimas, no encontrarán las respuestas que esperamos, sino logramos la transformación profunda del marco político institucional vigente.

Esperamos que este año 2012 sea entonces un año en que se establezcan las bases para las transformaciones institucionales necesarias para la profundización de la democracia y para un reconocimiento más pleno de los derechos de las personas y los pueblos que habitamos el país.