

INFORME DE SOCIEDAD CIVIL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2013

Coordinador:

Observatorio Ciudadano

Redactores:

Asociación Chilena pro Naciones Unidas (ACHNU)
Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y del
Caribe (APILA)
Corporación Humanas
Fundación Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
(CENDA)
Fundación Terram
Movimiento por la Diversidad Sexual (MUMS)
Observatorio Ciudadano

Suscriben:

Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales ACCIÓN A.G.
Wallmapuwen



La elaboración del presente informe contó con el aporte de Fundación Ford

INFORME DE SOCIEDAD CIVIL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2013

Introducción

El presente Informe de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile durante el año 2013, constituye el cuarto ejercicio colectivo de organizaciones no gubernamentales -de diversa índole- para dar cuenta de los avances y déficits del Estado chileno en sus compromisos con el sistema internacional de derechos humanos. El mismo Informe busca aportar elementos para el debate en torno a una agenda de derechos humanos que permita una mayor vigencia efectiva de estos derechos en el país.

El 2013 nos encontramos con una ciudadanía con una creciente conciencia de sus derechos y de las limitaciones del actual sistema político institucional para responder a sus demandas. Esta conciencia se manifestó en el debate progresivo y ascendente sobre el cambio de la constitución y la Asamblea Constituyente (AC), así como en numerosas acciones públicas, debate que en un año de elecciones presidenciales, parlamentarias y de CORES, tuvo un fuerte impacto. Luego del término de la dictadura, la exigencia de una nueva constitución aparece por primera vez como un eje principal en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, quien asume como Presidenta en marzo próximo. La discusión sobre esta materia y la AC es el más relevante logro social y ciudadano del año.

Por otro lado, durante el 2013 se renovó el debate público y se ampliaron las demandas sociales que siguen cuestionando las bases del actual modelo de desarrollo, responsable de la desigualdad creciente existente en el país. Si bien la educación sigue siendo central en este debate, otros temas como el sistema previsional y las AFP, el derecho a la salud y su conexión con la inequidad territorial, marcaron el pulso y presionaron en una campaña presidencial que tuvo una diversidad de candidatas/os y visiones del país. Si la calle había sido el ejercicio ciudadano más relevante, ahora el debate programático intentaba cautivar a una audiencia más exigente y desconfiada del sistema político y sus actores.

El 2014 arranca con un gobierno que trae como ejes centrales en su programa el de la educación, la reforma tributaria y la nueva constitución. Cuán profundas serán estas reformas y cambios, es un desafío que no puede quedar en manos de quienes asuman la administración del gobierno. La ciudadanía activa, que se ha expresado con fuerza en los últimos años, deberá seguir siendo un actor demandante y propositivo.

La sombra de la abstención en las elecciones municipales, donde se aplicó por primera el sistema de voto voluntario, trasladó luego su incertidumbre a la campaña presidencial. Esto ayudó a que los contenidos y promesas buscaran atraer a un electorado difuso y responder a una ciudadanía más activa. Las elecciones promovieron además el primer ejercicio ciudadano para los gobiernos regionales, con la elección de CORES, aunque opacada por la presidencial y parlamentarias, que no obstante constituye un paso importante para la descentralización. La llegada de líderes de movimientos sociales al parlamento es un ejemplo de que los cambios pueden y deben ser procurados desde diversos espacios de participación. Pero la

participación de las mujeres en la política y en cargos de estado, sigue siendo un dato oscuro de nuestra realidad y este nuevo ejercicio electoral lo refrendó. La elección también corroboró la exclusión de los indígenas en instancias de representación popular.

El 2014 el Estado de Chile deberá responder también por sus compromisos en materia de derechos humanos ante Naciones Unidas, dado que el año se inicia con el segundo Examen Periódico Universal (EPU) que el país tendrá que rendir a dicho organismo. A cuatro años de la primera examinación, éste dará cuenta de temas que la ciudadanía ha ido relevando como la situación de los pueblos indígenas, los derechos de mujeres y de la diversidad sexual, la importancia del monitoreo y el control ciudadano respecto de la acción del Estado, y la exigencia de rendición de cuentas. Siendo el presente informe un aporte de esta ciudadanía que busca cambiar a una cultura política altamente cuestionada, con un Estado más transparente y participativo.

Como veremos, los avances en derechos humanos obligan a su vez a las empresas y sus inversiones, las que deben cumplir con principios rectores que se han impulsado desde Naciones Unidas. Los numerosos conflictos con proyectos de inversión en distintos territorios dan cuenta de un Estado incapaz de proteger y de empresas que no respetan a las personas ni al medio ambiente, como se expresa en este informe. Naciones Unidas proclamó el 2013 como el año internacional de la cooperación en la esfera del agua y, por primera vez, tuvimos una marcha nacional que presiona por una agenda para la recuperación del agua como un bien común y un derecho humano.

Claramente la ciudadanía opina que es el Estado el que debe responsabilizarse por nuestros recursos y que un nuevo modelo -no de mercado, sino de derechos- es el que debe velar por su uso racional y su conservación para las futuras generaciones. El agua, como un tema preocupante y de movilización, es un ejemplo de que nuevos estándares y derechos deben obligar a estados y empresas.

El informe da cuenta, asimismo, de la persistencia de situaciones críticas de derechos humanos, como la de los pueblos indígenas. Se trata de una situación que sigue concitando la preocupación de la comunidad internacional, incluyendo la de diversas agencias de Naciones Unidas, y del Instituto Nacional de Derechos Humanos. El año se inició y cerró con acciones de violencia en la Araucanía que interpelan a una mejor comprensión de la historia y de la responsabilidad del Estado en la situación de estos pueblos, exponiendo la cara más visible de los males que los movimientos sociales han evidenciado del actual modelo de desarrollo. La desigualdad, los conflictos por los recursos naturales y el centralismo del país se muestran con mayor crudeza en los territorios que habitan y reclaman estos pueblos.

Los 40 años del golpe cívico-militar marcaron la agenda del 2013 y de los medios de comunicación, haciéndose eco de una ciudadanía que demanda mayor información y de una sociedad que ya no teme revisar los detalles más escabrosos de una dictadura cruenta. De este modo, la lucha contra la impunidad dio un paso relevante con este aumento de la información y de la conciencia sobre los graves hechos cometidos bajo la dictadura militar. Se suma a lo anterior los gestos del gobierno de Sebastián Piñera y las señales de una generación que comienza a revisar sus culpas ante el silencio acumulado. Sin embargo, las demandas de verdad y justicia continúan con avances limitados, un desafío que no puede quedar en el olvido. Cultivar la memoria, como una acción permanente, es el aprendizaje que en esta materia deja el 2013.

El presente informe da cuenta también de la persistencia del fenómeno de la violencia policial, el que ha sido documentado por diversas organizaciones de derechos humanos. Se trata de una realidad que evidencia la existencia de un Estado que mira con desconfianza a su propia comunidad, que limita su participación, la libertad de opinión, de comunicación, así como la diversidad, y que se resiste al cambio de un modelo que permite el lucro desmesurado. Un Estado -y una sociedad- que se vuelve violento, agudizando la desigualdad con sus mujeres y niños/as.

El 2013 siguió alimentando cambios para un país más democrático y los jóvenes han sido protagonistas, poniendo en el debate político y en la conversación cotidiana estas problemáticas. Jóvenes que sienten que el Estado no los protege y que se debe doblar su resistencia al cambio. El rol de los jóvenes y de una nueva generación que destaca cada vez más, constituye una paradoja en un país que olvidó e invisibilizó a sus jóvenes en las políticas públicas.

Los temas expuestos en este informe ayudan a comprender esta nueva realidad social que emerge en Chile. Temas que poco a poco se abren espacio, como la situación de las y los migrantes y otros más consolidados como la educación, los que representan amplios retos para la continua búsqueda del desarrollo y la realización de los derechos humanos. Un aporte, por tanto, para comprender que la promoción y defensa de los derechos humanos, así como el monitoreo y control social, son camino indispensable para una sociedad más democrática, igualitaria e inclusiva.

1.- Derechos de participación política

Persistencia de limitantes institucionales al derecho a la participación política

Se mantuvieron durante el 2013 las limitantes al ejercicio del derecho a la participación política en el país. Ello como consecuencia del entramado institucional vigente desde la dictadura, el que aún no logra desmantelarse a pesar de los insistentes reclamos de la ciudadanía.

En efecto, se mantiene vigente el sistema electoral binominal establecido en la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios¹, y hasta 2005 en la Constitución Política de la República. Cabe recordar que de acuerdo a esta ley, cada circunscripción electoral elige a dos representantes en el Senado, y cada distrito electoral a dos representantes en la Cámara de Diputados. De acuerdo a este sistema, para que dos candidatos de una misma lista sean electos es necesario que estos doblen en votación a la/os candidata/os de las listas contrincantes. Ello ha seguido incidiendo en una sobre representación de candidatos de pactos con votación minoritaria en relación a los pactos de votación mayoritaria; lo que determina que las posibilidades de la/os ciudadana/os, para que la/os candidata/os de su preferencia sean electos, se vean disminuidas.

También las posibilidades de la/os ciudadana/os de ser electa/os como representantes en el Congreso Nacional en elecciones populares se ven afectadas por la ley Partidos Políticos vigente. Dicha ley establece que para la conformación de partidos políticos se requiere del 0.5% del electorado que hubiese sufragado en la última elección de Diputados. Establece asimismo que para la presentación de candidaturas independientes se requiere ir en pacto electoral con un partido político, o con el

¹ Ley orgánica de Votaciones Populares y escrutinios. www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082

patrocinio de 0.5% de los votantes². Se trata por tanto de porcentajes muy elevados, que han complejizado significativamente la elección en el Congreso Nacional de candidata/os que no participen de los dos pactos electorales mayoritarios, ya sea pertenecientes a partidos políticos pequeños o independientes. Ello, como sabemos, ha incidido en el hecho de que la representación de estos sectores en el Congreso Nacional sea muy reducida.

Dadas estas limitantes que el sistema electoral y de partidos políticos establece al ejercicio del derecho de participación política, al menos en las elecciones de representantes al Congreso Nacional, esta última instancia ha perdido credibilidad. Es así como la Encuesta Nacional del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales (ICSO), correspondiente al segundo semestre de 2013, determinó que la confianza de la ciudadanía en el Congreso Nacional es tan solo del 9.3% de los encuestados, siendo el órgano del Estado con más baja evaluación popular³.

A pesar de las numerosas propuestas presentadas hace dos décadas para modificar en particular el sistema electoral binominal, esta legislación sigue vigente. Ello es consecuencia de los elevados quórum establecidos para la reforma de las leyes Orgánicas Constitucionales, las que requieren de 4/7 en cada cámara del Congreso Nacional. Aunque hay quienes argumentan que el sistema electoral binominal ha permitido una estabilidad en la representación política parlamentaria, en la práctica las dificultades para alcanzar un doblaje por parte de un determinado pacto electoral han determinado la existencia de un virtual empate en la representación parlamentaria de las dos grandes coaliciones de partidos políticos existentes.

La representación que esta legislación ha generado en el Congreso Nacional, ha obstaculizado además la reforma de la Constitución Política (la regla general de reforma es de 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio, y de 2/3 tratándose de las bases de la institucionalidad, derechos y deberes constitucionales y la reforma de la CP, entre otros), en ámbitos relevantes para el ejercicio del derecho a la participación política. La misma carta fundamental no prevé, salvo en casos excepcionalísimos, el plebiscito como mecanismo para la reforma de la Constitución Política. Tampoco prevé mecanismos como la iniciativa popular de ley para su reforma.

La evidente instalación del cambio constitucional en los programas de la campaña presidencial apuró las negociaciones que se habían promovido desde el Senado (acuerdos RN-DC) y se impulsó una moción para modificar la Constitución Política en materia de integración y de elección de la Cámara de Diputados y del Senado, la que suscribieron también senadores del PPD y PS. Esta ingresó a tramitación el 09 de julio de 2013 y rebaja el número de distritos para su elección de 60 a 28, eligiendo un número de diputados que varía de 3 a 8 dependiendo de la población, y mantiene un Senado binominal al agregar dos nuevos cupos senatoriales en Arica Parinacota y ocho a ser electos en lista nacional de manera proporcional⁴.

Las tensiones que este acuerdo provocaron en el gobierno, por la abierta oposición de la UDI, obligó al gobierno a anunciar un proyecto para cambiar el sistema electoral. En cadena nacional el Presidente Piñera dijo que el actual sistema "ya cumplió su ciclo y requiere perfeccionamientos que den mayor protagonismo a los ciudadanos y que

² Ley orgánica de Partidos Políticos. www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29994

³ Ver: www.encuesta.udp.cl/wp-content/uploads/2013/10/PPT-Encuesta-ICSO-UDP-2013.pdf

⁴ Ver Boletín 9023-07. www.senado.cl

fomente los acuerdos y la gobernabilidad en el país". Dicho proyecto que "modifica ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, con el objeto de sustituir el sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios", ingresó a tramitación el 17 de julio del mismo año. El proyecto del ejecutivo consideró una reforma constitucional que manteniendo el número de diputados, rebaja el número de distritos para su elección de 60 a 30, lo que permite mayor proporcionalidad y aumentar a su vez en dos los cupos senatoriales, manteniendo en lo central el sistema binominal en el Senado. Lo anterior, al rebajar de dos a una las circunscripciones senatoriales, únicamente en cinco regiones, lo que aumenta la competencia en ellas⁵.

Ambos proyectos buscaban hacerse cargo del creciente cuestionamiento a la institucionalidad política y a la demanda por una nueva constitución y por la AC como mecanismo para ello. El presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, Patricio Walker, dejó en claro esta intencionalidad cuando afirmó que: "Si no cambiamos el binominal, el respaldo ciudadano a una asamblea constituyente será inevitable."⁶ Tales proyectos sucumbieron a las presiones de diversos sectores y se generaron nuevos acuerdos políticos, lo que se tradujo en mociones acordadas por RN-DC, las que acotaron los cambios al sistema electoral como veremos más adelante.

Este entramado de la legislación actual y los altos quórum para su reforma, sin duda siguen afectando el derecho de los ciudadanos a la participación política y lesionan las posibilidades de incidir con su voto en las decisiones del Estado en las materias que les conciernen. Ello sigue traducéndose en que el sistema político chileno esté muy deslegitimado, determinando la creciente demanda por una AC como mecanismo para la elaboración de una nueva Constitución Política.

Ciudadanía y derechos políticos

En materia de derechos políticos y ciudadanos algunos de los hitos más relevantes fueron la instalación del debate constitucional y la campaña Marca tú Voto (MTV), la primera elección directa de Consejeros Regionales, la primera elección presidencial con voto voluntario e inscripción automática y la primera marcha ciudadana nacional por el agua.

Ya en la elección municipal la incorporación de más de cinco millones de personas al padrón electoral generó un clima de incertidumbre y de reflexión por la masiva abstención (más del 60%), volviéndose luego alarma tras las elecciones nacionales donde solo votó la mitad de los electores. Causas posibles de esta abstención son la desigualdad social y educativa, el desencanto y la apatía juvenil, la falta de opciones y previsiones para asegurar la participación (cercanía del local de votación, voto electrónico), la falta de información y de educación cívica. Pero sobre todo es reflejo y síntoma palpable de la crisis de nuestro modelo político institucional y del descrédito de la clase política para representar los diferentes intereses y demandas de la ciudadanía. Todas consideraciones válidas para seguir argumentando la necesidad de un cambio profundo al sistema de elecciones, que permita una mayor legitimidad y representatividad de quienes sean elegida/os.

Los que han sostenido este sistema, encerrados o encantados por la burbuja del modelo de desarrollo actual, deben buscar ahora salidas y conexiones con una

⁵ Ver Boletín 9030-07. www.senado.cl

⁶ Ver: www.latercera.com/noticia/politica/2013/07/674-532774-9-patricio-walker-si-no-cambiamos-el-binominal-el-apoyo-ciudadano-a-la-asamblea.shtml

ciudadanía más exigente y desconfiada. Quienes apelan a un cambio de paradigmas, a un nuevo contrato social, tienen buenos argumentos y ejemplos para insistir en un cambio de fondo.

El cambio de la Constitución

Sin duda el gran logro del 2013 fue la instalación de la discusión sobre el cambio de la constitución y de la AC para dar legitimidad a este proceso. En este tema el año comenzó con la sepultación que la UDI hizo en el Senado del proyecto de reforma de Ricardo Lagos, paralizado casi siete años luego de su rechazo en la Cámara de Diputados el año 2006. El proyecto surgido luego de las reformas a la constitución en 2005, proponía que "en las elecciones de diputados y de senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones del país", y que eliminaba la expresión "120" referida a la cantidad de diputados. La insistencia del gobierno de Lagos tuvo un largo debate constitucional, pero el proyecto sucumbió en las propias trampas de la constitución y los quórum requeridos⁷.

Es un dato que la reapertura de la discusión de este proyecto en 2012 se produce también ante la intensidad que logró la discusión sobre el cambio constitucional y en particular la AC, prendiendo las alarmas en los grupos más conservadores. Desde el 2012 la DC y RN habían presentado un documento conjunto para reformas políticas que incluía el sistema binominal. Estos partidos se sumaban a un debate que se instaló con fuerza con las movilizaciones del 2011 y donde los movimientos sociales lograron impulsar además un proyecto de ley para instalar una Cuarta Urna en las elecciones de 2013 y consultar mediante ella el cambio de la Constitución Política de la República mediante dicho mecanismo. Insólitamente este proyecto recién se verá en el Congreso a principios de 2014⁸.

En el marco de acuerdos que venían realizando senadores de RN y la DC, sumando a otras bancadas, en julio de 2013 se ingresó al parlamento una nueva moción que argumenta buscar modificar el binominal pues "no estimula la participación ciudadana e impide la incorporación de nuevos actores políticos en el Congreso Nacional", pero que se limita a una reforma a la constitución que elimina el guarismo "120" y permite modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. El proyecto fue aprobado con el rechazo en ambas cámaras de la UDI, partido que se ha vuelto el más refractario a cambios del actual modelo político institucional.⁹

Para algunos sectores el malestar ciudadano y la falta de representación tiene su punto de quiebre en el sistema binominal, pero el debate constitucional ya era más profundo. Durante la campaña presidencial seis de los nueve candidatos postulaban cambios de fondo a la constitución y cinco de ellos promovían o aceptaban el mecanismo de una AC. Es en este contexto que se impulsó la Campaña Marca tu Voto (MTV), que logró cautivar y organizar a miles de voluntarios, principalmente jóvenes, que promovieron la marca del voto presidencial –con las siglas AC- en primera y segunda vuelta. El aporte de esta campaña y la discusión sobre la validez de la marca en el voto aumentó la conciencia sobre la necesidad de una AC.

⁷ Ver Boletín 4061-07. En www.camara.cl

⁸ Ver Boletín 8562-07, www.senado.cl

⁹ Ver Boletín 9078-07. Moción presentada por los Senadores Espina, Larrain Peña, Rossi, Tuma y Patricio Walker, sobre "integración de la Cámara de Diputados".

El cambio de la constitución de 1980 y la AC se instalaron en el debate político el 2013. Lo que ocurra dependerá de las acciones y acuerdos que los movimientos sociales logren para influir y presionar (la presidenta electa anunció un proyecto de nueva constitución para el segundo semestre del 2014).

El debate sobre una nueva constitución tiene sin dudas desafíos mayores que la sola representación y resolver mecanismos que cautiven a la ciudadanía con el sistema político. La discusión generada sobre la educación es un ejemplo de que son los principios y derechos que consagra una nueva constitución los que harán más compleja la tarea de un nuevo pacto social. Desarmar el entramado dejado por una dictadura que privilegia ciertos dogmas políticos y económicos requiere también fuerza social y acciones para convencer a la ciudadanía y presionar a una clase política que no está del todo convencida de partir de cero la discusión de una nueva constitución.

El año electoral tuvo además otros ingredientes. Por ejemplo implementar la nueva Ley de Primarias, que nace justamente de la preocupación por aumentar los canales de participación y para legitimar las decisiones de los partidos políticos¹⁰. Si bien las primarias presidenciales fueron un buen y masivo ejercicio, su aplicación en las elecciones de candidatos al parlamento mostró sus limitaciones, debido a una clase política enquistada en el poder. La ley era voluntaria, pero vinculante, y algunos partidos simplemente cuestionaron y rechazaron su aplicación¹¹.

Una novedad esperada por los movimientos regionalistas fue la primera elección directa de Consejeros Regionales (CORE)¹². Promulgada el 19 de junio de 2013, a menos de un mes de la inscripción de candidaturas, los vaticinios se hicieron realidad. La elección en medio de las presidenciales y parlamentarias, con escasa difusión y conocimiento de la ciudadanía, además de una ley de atribuciones aún en trámite, hacía prever un escenario muy complejo. De hecho pasó casi desapercibida y sin efectos positivos en la discusión sobre los gobiernos regionales. Su mayoría de votación nula y blanca, más del doble que en el caso de las elecciones parlamentarias, es el reflejo de un proceso sin información ni posibilidades de tener un espacio en esta contienda mayor.

Aún con estas limitaciones la elección directa de CORES abrió una primera puerta que traspasa competencias políticas a los territorios regionales, y que debiera completarse con la aprobación del proyecto que fortalece la regionalización del país, pero cuya discusión está en su primer trámite en el Senado¹³. Este proyecto es considerado una versión todavía tímida y limitada de mayores atribuciones, separando las funciones y facultades del ejecutivo regional, personalizado en el Intendente, y las del Consejo Regional. Desde la sociedad civil se ha exigido que el Intendente sea elegido en forma directa y esto debiera ser una segunda puerta para avanzar en un proceso de descentralización política. El nuevo gobierno electo plantea la elección del Intendente como una “convicción” y comprometió crear una Comisión para hacer una propuesta en descentralización.

El debate sobre el voto de los chilenos en el exterior, que se ha procurado sin éxito durante más de una década en el parlamento, se destrabó con la presentación de una moción en el Senado en agosto de 2013. Con ello se separaba la discusión de otras

¹⁰ Ley 20.640. De Primarias. www.leychile.cl/Navegar?idLey=20640&idVersion=2012-12-06

¹¹ El caso más emblemático fue el rechazo del Senador PS Camilo Escalona, quien pretendía repostularse por la Región de los Lagos.

¹² Ley 20678. Elección directa de Consejeros Regionales. www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1051270

¹³ Ver Boletín 7963-06, Relativo al fortalecimiento de la regionalización del país. En www.senado.cl

reformas políticas, tendiendo además la moción el acuerdo previo de senadores de la Concertación y RN. El 11 de diciembre el Senado despachó el proyecto de reforma constitucional que permitirá votar a las y los chilenos que viven en el extranjero, pero únicamente en “las elecciones presidenciales y plebiscitos nacionales”, debiendo además “solicitarlo para cada elección o plebiscito”. Ello ha concitado el rechazo de organizaciones de chilenos radicados en el exterior. Aún falta la tramitación en la Cámara de Diputados¹⁴.

Otras reformas políticas como la iniciativa ciudadana de ley, ingresada al Congreso en septiembre de 2010, no ha tenido movimiento desde entonces¹⁵.

Una ciudadanía más activa

Las elecciones mostraron otros aspectos relevantes para la construcción ciudadana. El triunfo de algunos ex dirigentes estudiantiles y de uno de los voceros de la Mesa Social de Aysén en sus postulaciones a la Cámara de Diputados, así como la amplia participación de jóvenes en las elecciones de CORES, son síntomas de cambios en la actividad política y que debieran multiplicarse. Por eso no obstante la desconfianza que genera el sistema político y la ignorancia de la cual han lucrado quienes abogan por mantenerlo, hay nuevos espacios en construcción que requieren de más acuerdos para enfrentar y avanzar en la nutrida agenda que ha levantado la sociedad civil.

La ley de discriminación cumplió un año de ejecución, y más allá de sus limitaciones, ha sido un impulso para los movimientos ciudadanos pro igualdad y por la diversidad sexual. Su implementación y puesta en marcha ha implicado cambios educativos y culturales que debieran promover una política pública y una conducta ciudadana más tolerante. La actual discusión de un proyecto de ley de acuerdo de vida en pareja es otro síntoma de una ciudadanía que cada día le gana espacios a una sociedad dominada por una clase política conservadora.

Nuevas ciudades que se levantan en paro o movilización, como Illapel o Quellón por el derecho a la salud, y el surgimiento de nuevos movimientos ciudadanos, como la marcha de los enfermos realizada a nivel nacional en el mes de mayo, son resultado de una comunidad que toma conciencia de sus derechos y con ello de las limitaciones del modelo actual para realizarlos.

Una marcha significativa y masiva se realizó el 22 de abril por la recuperación y la defensa del agua. Por primera vez miles de personas, principalmente de la zona norte, marcharon en la capital por este recurso natural, generando más organización y articulación que otros temas ambientales, por su transversalidad y cobertura nacional. Los puntos políticos más relevantes de la marcha apuntan al cambio del Código de Aguas y la instalación del agua como un derecho humano en la constitución. Miles de familias y comunidades, luego de graves y continuas experiencias de contaminación y falta de acceso a este recurso, han acordado seguir movilizadas para recuperar este bien común.

Lo mismo ocurre hoy con otros recursos naturales, como el cobre, donde las encuestas claramente expresan un cambio en la ciudadanía sobre la percepción de sus derechos y el rol que el Estado debe tener sobre estos recursos. La encuesta sobre derechos humanos del INDH da cuenta que la salud, vivir en un ambiente sin

¹⁴ Ver Boletín 9069-07. Regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del país.

¹⁵ Ver Boletín 7206-07 que establece la iniciativa ciudadana de ley www.senado.cl

contaminación, el trabajo, la jubilación y la educación son los derechos más vulnerados durante el año 2013¹⁶. Pero también da cuenta de una ciudadanía más consciente del rol del Estado en la protección y promoción de los derechos humanos, que la democracia en Chile funciona en forma irregular, y que ésta en forma limitada protege nuestros derechos.

2.- Derecho a la manifestación y violencia policial

La presentación de un estudio sobre violencia policial en la Araucanía de parte del INDH es un claro indicio de que este tema es uno de los que más preocupan a los organismos de derechos humanos¹⁷. La protesta social mapuche siguió siendo la más reprimida durante 2013 y concentra casos donde se acusan acciones en contra de comunidades enteras, detenciones y controles arbitrarios, abuso de poder, insultos racistas y violencia desmedida en contra de mujeres, adultos y niños. Los abusos contra niños/as han obligado a las agencias de Naciones Unidas a urgir al Estado de Chile a que frene y promueva cambios en sus políticas para adecuar el trabajo de las policías bajo estándares de derechos humanos.

El informe aludido estudia información entre 2004 y 2011, con un promedio de cinco denuncias diarias y una cantidad de denuncias ingresadas por violencia innecesaria el año 2011 que coincide con el año de mayor movilización en el país. La mayoría de estas denuncias (más del 90%), no tiene resultados positivos para las víctimas. Esta impunidad y tolerancia a la violencia en contra de quienes ejercen el derecho de reunión y manifestación es uno de los mayores peligros para el funcionamiento del sistema democrático en Chile.

La actitud y acciones que los gobiernos han realizado para garantizar estos derechos tuvo un momento culmine con la discusión del proyecto de ley que “Fortalece el resguardo del orden público”, conocida como Ley Hinzpeter, en alusión al ex ministro del Interior y actual ministro de Defensa, Rodrigo Hinzpeter, quien promovió y defendió fuertemente este proyecto. El gobierno fundamentó en su mensaje al Congreso que este tenía por fin proteger el derecho a la manifestación y que se veía “limitado o restringido”, aludiendo a los episodios de violencia en las marchas de los estudiantes. Pero este apuntaba a cambios conceptuales, tipos penales, aumento de penas, facilitar la obtención de pruebas y fortalecer la “protección de la autoridad” de las policías que claramente reforzaba a diversos organismos e instituciones del Estado en su capacidad de reprimir y limitar la libertad de reunión, de expresión y la seguridad de los defensores de los derechos humanos. Derechos que fueron expresados con preocupación por diversos Relatores de Naciones Unidas, en sus comunicaciones a Chile el año 2012.

Luego de dos años la tramitación, fue aprobada en la Cámara de Diputados en el mes de agosto, y en octubre rechazada en el Senado. Se creó luego una Comisión Mixta para intentar salvar el proyecto, que no dio resultados. La colisión de este proyecto con otros derechos y la insistencia del gobierno en él pese a los fuertes cuestionamientos de la ciudadanía generaron molestias en el Congreso y el proyecto terminó su tramitación con su rechazo definitivo en el Congreso Nacional el 18 de diciembre de 2013¹⁸. Esto constituye un logro relevante de los diversos grupos de

¹⁶ Ver: www.indh.cl/encuesta-nacional-de-derechos-humanos-2013

¹⁷ Ver: www.indh.cl/wp-content/uploads/2014/01/Resumen-Estudio-Exploratorio-Violencia-Mapuche.pdf

¹⁸ Ver Boletín 7975-25, proyecto que Fortalece el resguardo del orden público. www.camara.cl

derechos humanos y organizaciones sociales que mantuvieron un monitoreo y opinión permanentes sobre los efectos negativos de este proyecto.

La actual constitución consagra el derecho a reunirse pacíficamente y sin permiso previo, en su artículo 19, N° 13. Contradictoriamente este derecho está regulado por el Decreto Supremo N° 1086 del Ministerio del Interior, de fecha 16 de septiembre de 1983, que obliga solicitar permiso previo si una manifestación usa espacios públicos. Luego de casi 25 años de terminada la dictadura militar, este Decreto sigue vigente.

Un cambio notorio sobre el control y represión de la protesta social se produce con la aplicación de la ley antiterrorista en contra del pueblo mapuche en el sur del país desde el año 2001. Pero serán las manifestaciones estudiantiles iniciadas el año 2006 las que prenderán las alertas de diversos organismos de derechos humanos por la cantidad de denuncias de abusos policiales, principalmente en contra de menores de edad, provocando una discusión entre orden público y el derecho a manifestarse.

Pero sin duda fue la ley Hinzpeter generó una mayor reflexión y discusión sobre el derecho a la protesta en Chile y mostró a un Estado incapaz de generar cambios a una cultura autoritaria y represiva que reacciona con violencia si la protesta reivindica derechos que colisionan con aspectos institucionales del modelo de desarrollo social y económico impuesto en dictadura y profundizado en democracia. Quedó demostrado con el debate sobre el derecho a la educación.

La insistencia de algunos sectores por criminalizar la protesta social también se reflejó en otros proyectos que buscan mejorar y aumentar las facultades de la policía de Carabineros y aumentar la penalización de quienes atenten en contra de la policía uniformada. Un ejemplo es la iniciativa presentada y no discutida en el Congreso para modificar el Código de Justicia Militar, y aumentar las sanciones para quienes atenten contra personal de carabineros en el ejercicio de sus funciones, es un ejemplo¹⁹. Otra está en tramitación, como el proyecto que “Modifica la ley N°18.961 Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, para establecer la medida de control preventivo de identidad”, actualmente en el Senado desde julio de 2013, y cuya discusión general se prevé para enero de 2014²⁰.

Este último proyecto fue presentado como una medida para enfrentar la delincuencia, y así ha sido discutida, pero tiene directa consecuencia sobre la libertad de reunión y nos retrotrae a los alcances de la cuestionada detención por sospecha, que fue modificada -por las consecuencias abusivas que implicaba a la libertad personal- por el actual control de identidad vigente desde el año 1998. Este nuevo proyecto pretende reforzar esta facultad en Carabineros de Chile. Como se expresa en el informe 2013 del Centro de Derechos Humanos de la UDP, “varios problemas obstaculizan la aplicación de políticas de seguridad ciudadana en nuestro tiempo: entre otros, el derecho penal del enemigo, el populismo penal y una concepción estrecha del concepto de orden público”, lo que evidencia que “existe una creciente tendencia al uso indiscriminado del aparato punitivo del Estado para solucionar problemas sociales y políticos”, y que requieren otro tipo de respuesta²¹.

Es un hecho reiterado en diversos informes sobre violencia policial que numerosas personas, principalmente jóvenes, han sido detenidos en lugares públicos en días de

¹⁹ Ver Boletín 8598-25. En www.camara.cl

²⁰ Ver Boletín 9036-07. En www.camara.cl

²¹ Ver informe completo en www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-2013/

movilizaciones sin participar de ningún hecho que revista carácter de delito. Ello evidencia que tras las políticas de seguridad ciudadana y el control de la delincuencia existen riesgos de afectación para el derecho de reunión y de manifestación, y que por lo mismo hay que seguir y cautelar la discusión de estas legislaciones para que no vulneren derechos básicos.

Por otra parte, pese a las comunicaciones y recomendaciones de diversos órganos de Naciones Unidas para enfrentar la violencia policial y la adecuación a nuestro ordenamiento jurídico de la Convención contra la Tortura, se reiteran y mantienen una serie de limitaciones para la investigación y sanción de abusos policiales, donde se han documentado casos de torturas y maltratos que han afectado incluso a niñas, niños y adolescentes, incluida la violencia sexual, manifestada en desnudez forzada, tocaciones sexuales y golpes en los genitales²².

Luego de reiterados informes del Comité Contra la Tortura de la ONU no existen mecanismos institucionales para prevenir y sancionar la tortura de acuerdo a los estándares y exigencias del sistema internacional. .

Cabe valorar en este sentido la detención preventiva del Subinspector de la PDI, Flavio Torres Pulgar, el 30 de diciembre pasado por apremios ilegítimos en contra del estudiante César Reyes, del Liceo Manuel Barros Borgoño. Dicha detención fue definida por el Juez del Séptimo Juzgado de Garantía de Santiago como uno “uno de los delitos más graves de nuestra legislación”, aludiendo a la tortura. Ello demuestra la necesidad de avanzar en cambios legislativos que entreguen herramientas al sistema judicial para perseguir y sancionar estos delitos.

Un tema preocupante sigue siendo la represión de la protesta social mapuche como también se manifiesta en los informes presentados el 2013 a Naciones Unidas. El documento “Procedimientos policiales y derechos del niño” de UNICEF²³ nos permite comprender las dificultades normativas y administrativas existentes para generar cambios institucionales y culturales en el accionar de la policía y en la responsabilidad de los organismos del Estado para prevenir y sancionar.

Desde el 2007 esta agencia de Naciones Unidas ha demandado al Estado cambios concretos, formulándole, además, una serie de recomendaciones sobre los diversos problemas o nudos críticos de vulneración de los derechos de niños/as. Ello en atención a que la/os niños/as han sido un grupo particularmente afectado por la desmedida violencia policial con que se ha enfrentado la protesta mapuche en sus reivindicaciones de derechos y tierras. Durante 2013 fueron documentados 26 casos de violencia policial en contra personas y/o comunidades del pueblo mapuche, atribuidos tanto a efectivos de Carabineros como de la PDI.

Es clara la persistencia de limitaciones institucionales para asegurar el derecho de manifestación. El Decreto Supremo N° 1086, conscientemente utilizado por todos los gobiernos post dictadura es una de las dificultades que impide para avanzar en estos temas. Carabineros de Chile constituye un poder fáctico fruto de las numerosas funciones que desarrolla a nivel nacional y que la convierten en una de las instituciones más valoradas por la comunidad, pese a las numerosas denuncias que se ingresan por abusos. Parte de estas limitaciones están amparadas en actual Código de Justicia Militar, que limita la investigación y les permite un manto de

²² Ver informes de sociedad civil presentados para el 2do. Examen Periódico Universal que tendrá Chile en la ONU, en enero de 2014. www.upr-info.org/Examen-2014-1774.html

²³ Ver: www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/399/Procedimientos_policiales_web.pdf

impunidad. Es el propio cuerpo policial, y no el Estado, el que sigue dictaminando normas que regulan sus procedimientos y el uso de la fuerza, en lugar de una política pública que le ponga límites para proteger el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión y participación.

3.- Derechos de pueblos indígenas

La situación de los Pueblos indígenas en Chile tiene diversas aristas que evidencian la situación de discriminación y vulneración de derechos en la que se encuentran. Todas éstas, tienen como causa principal el marco institucional chileno, que desconoce la existencia de diversos sujetos colectivos de derechos –pueblos- en el país, impidiendo de esta forma a los Pueblos Indígenas ejercer plenamente sus derechos reconocidos en el ordenamiento internacional, lo que se ve materializado en diversas situaciones de vulneración de derechos humanos de los cuales son víctimas los Pueblos Indígenas.

Derecho a la consulta

Desde la ratificación por el Estado de Chile del Convenio 169 de la OIT y su entrada en vigencia plena el 2009, hemos sido testigos de su deficiente aplicación y cumplimiento por parte de los órganos del Estado, en particular por el ejecutivo y el legislativo, que a la fecha no ha establecido un plan de cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas de acuerdo a los estándares internacionales comprometidos.

Ello ha sido particularmente grave respecto del derecho a la consulta previa, que se ha pretendido regular por parte del Estado mediante procedimientos que se encuentran reñidos con la buena fe y con el estándar internacional del derecho a la consulta.

Es así como en agosto de 2012, el Gobierno presentó al Consejo de CONADI la Propuesta de Nueva Normativa de Consulta para que fuese distribuida a los Pueblos Indígenas a fin de iniciar un proceso de consulta en torno a ella. Dicha propuesta dista mucho del estándar internacional del derecho a la consulta y propone mecanismos que vulneran gravemente los derechos de estos pueblos, como es el someter a consulta proyectos de inversión y procedimientos de socialización regulados en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Además de tener una visión reduccionista de las medidas administrativas sometidas a consulta, toda vez que se aplica sólo a ciertos organismos del Estado, dentro de los cuales se excluye a las Municipalidades, y a que manifiesta que la consulta es facultativa para los organismos descentralizados del Estado.

Cabe señalar que este proceso de “consulta” para la elaboración un Reglamento de consulta también ha sido cuestionado por organizaciones de diversos Pueblos Indígenas, por cuanto su convocatoria a conformar una “Mesa de consenso” no ha sido extensiva a todos los sectores de éstos, por lo cual quienes han participado de dicho proceso carecen de la legitimidad suficiente para que sean considerados por el Estado como “instituciones representativas de los pueblos indígenas”.

Pese a las falencias de fondo y forma de dicha propuesta, el Reglamento que regula la consulta indígena fue aprobado por el Ministerio de Desarrollo Social mediante el Decreto Supremo N°66, de fecha 15 de noviembre de 2013, el que luego fue firmado en Temuco de manera simbólica por el Presidente de la República, el viernes 22 del mismo año. Actualmente dicho Decreto se encuentra ingresado en la Contraloría para su trámite de toma de razón.

Otro hecho que deja en evidencia el actuar de mala fe del Gobierno respecto a la implementación del derecho a la consulta, es la relativa a la tramitación, “consulta y aprobación del nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Dicho reglamento en enero de 2013 fue ingresado en la Contraloría General de la República para su “toma de razón”, siendo aprobado y posteriormente publicado en el Diario Oficial, con fecha 12 de agosto de 2013. Este reglamento contiene normas sobre “consulta” a los Pueblos Indígenas para proyectos de inversión sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que más que procesos de consulta, deben ser considerados como formas de socialización de los proyectos, a través de los cuales únicamente se difunde información, dado que en caso de no llegarse a un acuerdo con los Pueblos Indígenas respecto a los proyectos de inversión proyectados, esto igualmente podrías ser aprobados y realizados.

Frente a esta imposición y cuestionable actuar del Estado, diversas organizaciones de Pueblos Indígenas han presentado alegaciones judiciales exigiendo que dicho Reglamento sea dejado sin efecto, afirmando que no ha sido consultado debidamente y que contiene normas que no se ajustarían a los estándares internacionales. Desgraciadamente, dichas alegaciones fueron desestimadas infundadamente por los Tribunales de Justicia nacionales, lo que deja en evidencia una vez más la falta de acceso de los Pueblos indígenas a un recurso judicial efectivo.

Proyectos de Inversión

Las tierras y los territorios de propiedad legal y/o ancestral de los Pueblos Indígenas que habitan Chile siguen seriamente amenazadas por una gran cantidad de proyectos extractivos, productivos o de infraestructura. Ello es producto de una legislación sectorial (Código de Aguas, Código de Minería, entre otros) que no ha sido adaptada al Convenio 169 de la OIT, la que permite a terceros constituir derechos sobre los recursos naturales de propiedad ancestral de estos pueblos.

En el caso del territorio mapuche, en las regiones del Bío Bío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, se ha intensificado la actividad forestal e hidroeléctrica, así como la salmonicultura. Los impactos de la industria forestal se concentran principalmente en la provincia de Malleco, que se encuentra altamente intervenida por monocultivos de eucaliptos y pino radiata, actividad desarrollada sobre tierras de propiedad legal y/o ancestral mapuche reivindicada por este pueblo. Mientras que en la zona cordillerana han proliferado proyectos hidroeléctricos que amenazan a comunidades mapuche. Entre ellos cabe mencionar el proyecto Neltume de la empresa Endesa, en la comuna de Panguipulli (región de Los Ríos), que se emplaza en el territorio ancestral de las comunidades Juan Quintuman, Inalafken y Valeriano Cayicul, amenazando inundar el principal sitio de significación cultural del territorio, además de afectar seriamente las actividades productivas locales y el ecosistema del lugar. Además, siguen adelante o han sido propuestos proyectos de salmonicultura en valles cordilleranos del Bío Bío al sur, la mayor parte de ellos en ríos que forman parte del hábitat ancestral y actual de comunidades mapuche, contaminando gravemente los cursos de aguas y afectando su sobrevivencia material y cultural. Tales proyectos no han sido consultados hasta la fecha, de acuerdo al Convenio 169, y afectan los derechos al hábitat expresados en dicho Convenio, razón por la que son rechazados por las comunidades.

En el territorio de los pueblos andinos del norte de Chile (aymara, lickanantay, quechua, colla y diaguita) persiste el auge de la gran minería, que además de la extracción de recursos minerales del subsuelo, demanda gran cantidad de recursos hídricos de propiedad ancestral indígena. De este modo, el modelo minero en el norte

del país sustrae del control territorial de las comunidades indígenas recursos de uso ancestral, particularmente agua, sobre los que se han estructurado las economías indígenas desde tiempos inmemoriales, permitiendo la preservación de sus culturas en un territorio de extrema aridez. Con lo que la industria extractiva pone en riesgo la existencia misma de las comunidades indígenas, es decir, sus actividades productivas tradicionales y, finalmente, su presencia en espacios territoriales.

La aprobación de estos proyectos se ha impulsado vulnerando derechos fundamentales indígenas, en particular los derechos de consulta y protección de la propiedad indígena.

Cabe mencionar, que en algunos de estos proyectos (El Morro y Neltume, entre otros) el Estado ha iniciado procesos de consulta *ad-hoc*, los que han sido seriamente cuestionados por las comunidades indígenas, por cuanto dichos procesos distan enormemente del estándar internacional del derecho a la consulta.

Participación política

A pesar de su presentación para postular a cargos de representación política a través de candidaturas independientes o por medio de los partidos políticos chilenos, los Pueblos Indígenas continúan sin tener representación en el Congreso Nacional. Tampoco cuentan con representantes en los Consejos Regionales (CORE) en las regiones administrativas constituidas sobre sus territorios ancestrales. En agosto de 2013, el Partido Político Mapuche Wallmapuwen inscribió distintas candidaturas a Consejeros regionales ante el SERVEL, las que fueron omitidas por el Director Regional de La Araucanía de dicho Servicio. Frente a ello, los candidatos presentaron un recurso de reclamación ante el Tribunal Electoral Regional (Rol N° 1.255-2013), solicitando se aceptara la inscripción de las candidaturas. Posteriormente el recurso fue rechazado por dicha entidad, argumentando: “que no cumpliendo la entidad ‘Wallmapuwen’ con los requisitos establecidos en la ley N° 18.603, Organiza Constitucional de los Partidos Políticos, para ser considerado partido político, conforme lo expuesto por el señor Director Regional del Servicio Electoral, y lo prescrito en el artículo 85 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, la reclamación no puede prosperar”. Frente a esta resolución que rechaza la posibilidad de inscribir sus candidaturas, el día 4 de octubre, Wallmapuwen presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Temuco (Rol N°: 13.878-2013), mediante el cual solicitan que el Tribunal Electoral de la región de la Araucanía “indique si se acepta o rechaza [la] candidatura declarada, señalando la correspondiente causal en caso de ser necesario”. Este recurso de protección fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Temuco.

Criminalización

Durante el año 2013, se han mantenido abiertos cuatro procesos por Ley Antiterrorista, por los cuales hay actualmente 16 personas imputadas por ese tipo de delitos. También bajo el ámbito de esta ley de excepción, se llevó a cabo el Juicio Oral contra 12 personas mapuche, imputadas de delitos terroristas en el denominado caso “Tur Bus”, resultando todas ellas absueltas, lo que evidencia la inconsistencia del Estado en la utilización de dicha Ley, que es usada para infringir las garantías procesales de los imputados y de esta forma permitir su criminalización. El alto índice de absoluciones obtenidas en procesos por Ley Antiterrorista que se han seguido recientemente en contra de los mapuche evidencia su utilización discrecional y política por parte del Estado.

De las causas por Ley Antiterrorista actualmente abiertas, dos de ellas, los casos Fundo Brasil y Fundo San Leandro, fueron separadas dado que en ellas existen personas que eran menores de edad al momento que se le imputaran los delitos. Al igual que en el caso "Peaje Quino", en el cual los adultos fueron absueltos de los delitos terroristas que se les imputaban, pero aún se está a la espera del juicio de dos menores de edad. Cabe mencionar asimismo, que en el caso del Fundo Brasil se condenó al joven mapuche José Antonio Ñirripil a la pena de 3 años de régimen cerrado y 18 meses de régimen semi cerrado por el delito de incendio en lugar habitado, utilizándose como única prueba el testimonio de un co-imputado que actuó como delator compensado bajo el alero de la Ley Antiterrorista. Respecto a los adultos imputados por delitos en estas causas, aún se encuentran a la espera de juicio en libertad y con mediadas cautelares.

Por otro parte, han seguido existiendo diversas condenas por delitos comunes en contra de comuneros mapuche que han participado en procesos de reivindicación de tierras. Es el caso de Fernando Millacheo, de la comunidad Newen Mapu; y Cristian Levinao, de la comunidad Rayen Mapu, quienes fueron condenados a 15 y 10 años de cárcel, respectivamente, por hechos vinculados al conflicto territorial en la zona de Chequenco, comuna de Ercilla. Además se condenó a Luis Marileo a 10 años y un día a Leonardo Quijón a 10 años y a Gabriel Montoya a 5 años de pena mixta, es decir, dos años con régimen cerrado y tres con régimen semi cerrado, por el presunto homicidio frustrado en perjuicio de Ismael Gallardo Aillapán y de Sandra Gallardo Cayul y del delito de robo con homicidio en perjuicio de Héctor Arnoldo Gallardo Aillapán.

La criminalización de la protesta mapuche y las formas que esta toma con el fin de perseguir y condenar a sus dirigentes sigue siendo uno de los temas de mayor preocupación para los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, como lo expresan los diversos informes presentados para el segundo examen de Chile ante Naciones Unidas²⁴.

4.- Derechos de migrantes

La migración en Chile durante 2013 estuvo marcada por varios hechos sustantivos: desde las numerosas evidencias del crecimiento y continuidad de la inmigración, hasta las iniciativas, cada vez mayores, desde el estado y la sociedad civil, para hacer frente a los desafíos que este escenario presenta. Sin que se haya producido un cambio radical en el panorama de los derechos humanos de los migrantes y de los chilenos en el exterior, este año se produjo una intensificación del debate acerca de los cambios necesarios en la institucionalidad, las políticas públicas y en el ámbito socio-cultural, así como un ampliación de los espacios en que se visibiliza la temática migratoria y se articulan los actores que intervienen en ella.

De este modo, han ido madurando organizaciones, experiencias y consensos que podrían dinamizar una agenda de cambios políticos y sociales en la materia, tanto a nivel nacional como local, que permitirían a Chile dar cumplimiento cabal no solo a las Convenciones Internacionales que ha suscrito y ratificado, sino también en armonía con la orientación prevaleciente en la Conferencia Sudamericana de Migraciones y los acuerdos adoptados en el marco de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

²⁴ Ver Informe ODPI y organizaciones de pueblos indígenas EPU 2014.
www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/odpi_y_otros_informe_epu_chile.pdf

La presencia creciente de la migración

La migración a Chile continúa creciendo, estimándose en una cifra levemente superior a las 400 mil personas. Dentro de los flujos más recientes, han cobrado particular dinamismo los provenientes de Colombia y Haití, pero las comunidades procedentes de Perú y Argentina continúan siendo las mayoritarias. No obstante, la población chilena emigrada sigue duplicando el número de sus inmigrantes.

La población migrante se asienta principalmente en la Región Metropolitana y Valparaíso; en las ciudades de Arica, Iquique, Antofagasta, La Serena y Coquimbo, y en menor porcentaje en Concepción y el sur de Chile. En su mayor parte mujeres en edad laboral, con nivel de educación superior al promedio de la población chilena, aportan al desarrollo integral del país. Constituyen el 4% de la fuerza de trabajo, primordialmente en servicios, minería, industria, agricultura, construcción, salud, y educación.

Las iniciativas del Estado y de la sociedad civil

El 4 de junio de 2013, tras reiterados anuncios, el presidente Sebastián Piñera ingresó a la Cámara de Diputados -en víspera de elecciones y con urgencia simple para su tramitación- un proyecto de Ley de Migración y Extranjería para “modernizar la regulación de la movilidad humana” y con “la meta principal de aprovechar las potenciales ventajas de la migración internacional en beneficio del país”. Subordinando a esa perspectiva la regulación sobre los “derechos y deberes de los extranjeros”²⁵

El proyecto, sin embargo, reveló un intento de revertir lo que se ha avanzado hasta ahora en la formulación de una Política Migratoria, ajustando sus definiciones a un marco neoliberal más estricto. El Instructivo Presidencial N° 9 del 28 septiembre de 2008²⁶, promulgado en el gobierno de Bachelet, si bien no se implementó ni tradujo en políticas concretas, estableció ejes de orientación de la acción gubernamental y principios de Política que daban cuenta de un enfoque distinto, más centrado en los Derechos Humanos de los Migrantes y que explícitamente contextualizaba su abordaje como parte de los procesos de integración regional. Contemplaba también una composición más amplia del Consejo de Política Migratoria –ente asesor del gobierno-, e incluía espacios de participación y debate con participación de la sociedad civil.

Con todo, el proyecto dio lugar a una intensificación del debate público sobre los desafíos que esta creciente migración impone a la institucionalidad y la sociedad chilena. En diversos seminarios y publicaciones se evidenció un extendido y unánime cuestionamiento al proyecto y se hizo patente que su eventual aprobación añadiría mayor espacio a la irregularidad, a la vulneración de sus derechos y a los delitos de trata y tráfico de personas. Lo que produjo un estancamiento en su tramitación, y una creciente demanda para que se ingrese un proyecto alternativo y se retire el actual.

En el ámbito municipal, comunas con significativa población migrante dinamizaron espacios de atención y articulación de sus organizaciones a nivel local. Las Oficinas y Unidades de Migrantes de las municipalidades de Santiago, Recoleta, Independencia, Quilicura, entre otras, desplegaron iniciativas orientadas a levantar diagnósticos de la migración en sus comunas; diseñar planes de intervención, acogida y reconocimiento

²⁵ Ver Boletín 8970-06. en primer trámite en la Cámara de Diputados. Nótese que el Mensaje con que se presentó la ley está fechado el 20 de mayo de 2013.

²⁶ Instructivo presidencial, 2 de septiembre 2008. www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Instruc%20Presid_009.pdf

de migrantes y refugiados; y desplegar acciones de sensibilización de la población y de los funcionarios públicos.

El 2013 se reactivó también la Mesa Temática sobre Migración del Senado, con participación de organizaciones migrantes, instituciones religiosas, académicas y de derechos humanos, espacio de articulación fundamental en momentos en que la incidencia política es relevante para la Política Migratoria y otras medidas inmediatas que son reclamadas desde las comunidades de migrantes.

En lo informativo, la buena proyección de un portal sobre migración e interculturalidad, el surgimiento de espacios radiales y de revistas digitales²⁷, se inscriben en esta tendencia de mayor visibilidad de la migración y de articulación. Por otro lado, talleres y programas de capacitación e intervenciones de espacios públicos promovidos por organizaciones de migrantes, evidencian un proceso de maduración con voz propia, que reclama mayor protagonismo en la interlocución con la sociedad civil y el sistema político. Expresión de esta tendencia fue también la declaración de organizaciones migrantes que buscaba reflexionar y aportar propuestas sobre legislación y política migratoria en el contexto electoral.²⁸

En materia de educación, señala que “los niños y niñas migrantes se encuentran con trabas para validar sus estudios en el país, situación que se ve agravada por el desconocimiento que tienen los funcionarios públicos sobre las normativas. Lo mismo sucede en la educación superior o técnico profesional, donde carecemos de mecanismos expeditos de convalidación de títulos. Nos preocupa asimismo que no se incorpore un enfoque intercultural en el currículum y en los programas de educación básica y media.” Mientras que en el ámbito laboral reconoce que “los mayores abusos y malas prácticas están correlacionadas con la existencia de la Visa Sujeta a Contrato, que nos obliga a depender durante dos años del mismo contratante a riesgo de perder la visa si cambiamos de empleo, o a perder nuestros fondos previsionales en caso de regresar a nuestro país y no ser profesionales o técnicos, independientemente de los convenios establecidos entre los gobiernos.”

La persistencia de una legislación que genera población migrante en situación de irregularidad, en el ámbito del trabajo y de la seguridad social se traduce en mano de obra barata y desprotegida de derechos, y graves infracciones al Código del Trabajo. Como salarios por debajo del mínimo legal, irregularidad en el pago de cotizaciones previsionales, además de jornadas excesivas y condiciones perjudiciales en el trabajo. Esto se agrava por la indefensión jurídica en la que se encuentran, lo que se traduce en que la persona migrante no concurra a las Inspecciones y autoridades del trabajo, por miedo a ser detenida y deportada.

En materia de seguridad social, los convenios establecidos internacionalmente no resuelven el traspaso y acumulación de fondos cuando los trabajadores no son profesionales o técnicos. Siendo necesaria una modificación del instructivo que rige el uso de fondos previsionales, y que toma como base la Ley 18.156 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, aprobada en 1982. En salud existe desconocimiento de las normativas e instrucciones dictadas para regular la atención de migrantes, por lo que el servicio que entregan los funcionarios queda a la voluntad y criterio personal, siendo los más afectados con esta situación las niñas y niños migrantes. La falta de vivienda

²⁷ Ver: www.chileajeno.cl ; www.revistasur.cl

²⁸ Ver: www.indh.cl/declaracion-de-comunidades-de-migrantes-ante-coyuntura-electoral-para-reflexionar-y-aportar-propuestas-al-debate-sobre-legislacion-y-politica-migratoria-en-chile#sthash.qKM688pl.dpuf

digna, es una de las realidades más graves, cientos de familias viven hacinadas y, ante la falta de contratos de arriendos, quedan sin un medio legal que las proteja.

La actual legislación no considera ni garantiza el principio de reunificación familiar establecido en el artículo 44 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Además, a partir de 2010 se han endurecido los criterios para sancionar infracciones o faltas migratorias y para negar el ingreso de extranjeros a Chile, sin que se tome en cuenta este principio.

En el caso de niñas y niños migrantes nacidos en Chile cuyos padres se encuentran en situación irregular, son considerados hijos de extranjeros transeúntes, dando lugar a la existencia de niños apátridas, sin acceso a las políticas públicas de protección del Estado, lo que viola su derecho a tener una nacionalidad y la Convención Internacional sobre Derechos del Niño,. Urge que Chile suscriba y ratifique la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas

Más allá de la reciente dictación de la Ley de Medidas contra la Discriminación, se constata que para superar prejuicios, la intolerancia, el racismo y la xenofobia respecto de la población extranjera en sectores de la sociedad chilena, incluidos los medios de comunicación y organismos públicos, son necesarias políticas públicas que permitan superarlos y promuevan la multiculturalidad como fuente de enriquecimiento de la sociedad chilena.

A pesar de la existencia de la Ley N° 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de Migrantes y Trata de Personas, preocupa el aumento que ha experimentado en los últimos años este flagelo, convirtiéndose en una amenaza que se cierne sobre todo en mujeres y niños migrantes.”

El Programa de Gobierno de la candidata electa, Michelle Bachelet, refiere también a esta temática, señalando entre otros aspectos que:

“Desarrollaremos una política y cultura migratoria basada en la promoción y aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por Chile sobre Derechos Humanos y de las Personas Migrantes, lo mismo que en los principios de Política Migratoria acordados en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, asumiendo el Estado de Chile un rol activo en acciones de asentamiento humanitario, residencia regular, protección de las víctimas de Trata de Personas y desarrollo de las personas migrantes”.

“En relación a los chilenos en el exterior, dotaremos a los organismos del Estado de un rol activo en materia de reconocimiento efectivo de los derechos ciudadanos de los chilenos y chilenas residentes en el exterior, así como el aumento del vínculo permanente con nuestro país de las comunidades chilenas de todo el mundo...Nos comprometemos a impulsar la tramitación, hasta su aprobación, de un proyecto de ley que otorgue el derecho a voto de chilenos en el extranjero.”²⁹

5.- Derechos de la mujer

Una de las grandes falencias de la democracia chilena refiere a la escasa participación de mujeres en la toma de decisiones públicas. Chile, a diferencia de gran parte de los

²⁹ michellebachelet.cl/programa/ Página 155.

países de la región, no ha incorporado en la normativa nacional medidas de acción positiva que protejan los derechos de las mujeres a participar en la vida política y pública del país en igualdad de condiciones con los hombres. Las cifras de participación femenina en cargos de decisión en los distintos poderes del Estado chileno confirman esta subrepresentación política de las mujeres en todos los niveles del poder público. En el Poder Legislativo las mujeres alcanzan solo un 18,4% en la Cámara Alta y un 17,9% en la Cámara Baja, cifras muy por debajo del promedio regional que supera el 20%. Respecto al poder local, a nivel de alcaldesas la cifra de representación es bajísima, llegando a un escaso 12%, y a nivel de concejales a un 23%. En el poder ejecutivo las ministras representan un 18% del total del gabinete y el servicio exterior Chile cuenta con solo dos embajadoras. En lo que respecta al poder judicial, la Corte Suprema, máximo órgano de justicia en Chile, está compuesto por un presidente/a y 20 ministros/as, dentro de los cuales hay 5 mujeres (24%).

Otra gran falencia y déficit del Estado es respecto de la erradicación de la violencia de género, que constituye una grave violación a los derechos humanos. A pesar de que el Estado de Chile ha firmado y ratificado los principales instrumentos para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres y ha aprobado nueva legislación en la materia, este sigue siendo un fenómeno extendido y de gran magnitud en el país.

El Estado aún no cuenta con un registro único que permita conocer la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el país, sin embargo, en el último estudio de victimización se muestra que al menos una de cada tres mujeres ha vivido violencia en sus relaciones de pareja³⁰, siendo la violencia intrafamiliar (en adelante VIF) el segundo delito más denunciado en el país³¹. En los últimos años la violencia contra las mujeres ha comenzado a ser visibilizada por su manifestación más grave, el femicidio. Según cifras de Sernam en el año 2013 habrían ocurrido 40 femicidios, mientras que la Red contra la Violencia Doméstica y Sexual da cuenta de 51 femicidios; esto porque en el caso del estado solo se da cuenta de los asesinatos que ocurren en el marco de la relación de pareja actual o pasada, dejando fuera una diversidad de situaciones en que las mujeres son asesinadas por su condición de género.

Desde el ámbito legal, la violencia ha sido abordada de manera fragmentada, por lo que una situación de violencia doméstica será conocida por distintas magistraturas, dependiendo de las secuelas del abuso. Tratándose de violencia psicológica, ella será revisada en sede familiar; al igual que aquella violencia física que no deja evidencias. Por su parte, la violencia física que deja marcas, será conocida en sede penal, pero no como violencia de género, sino por el delito específico de que da cuenta, el cual va desde una amplia gama de las lesiones, algunos delitos sexuales, hasta llegar al femicidio.

Respecto de la autonomía económica de las mujeres, la evolución de la tasa de la participación femenina en el mercado del trabajo ha presentado un crecimiento sostenido en el tiempo, con una cifra inicial de 44,3% en el trimestre febrero-marzo 2010, hasta llegar al máximo histórico de 47,7% en el trimestre agosto-octubre del 2011. Pero las cifras invisibilizan el debate sobre la calidad de dichos empleos.

³⁰ Encuesta Nacional de Victimización del Ministerio del Interior (2008), disponible en: www.seguridadpublica.gov.cl/files/presentacion_violencia_intrafamiliar_v2.pdf

³¹ El Ministerio del Interior da cuenta de 102.309 denuncias de VIF en 2006 y 155.113 en 2011; siendo alrededor del 80% de ellas agresiones contra mujeres, porcentaje que se ha mantenido constante en el periodo de estos años.

El acceso de las mujeres al mercado laboral está condicionado por la zona geográfica en que viven; en zonas urbanas su participación es de 44%, en cambio en las zonas rurales es del 29%. Para los hombres, en cambio, la diferencia entre zonas urbanas y rurales es solo de 2,5 puntos porcentuales.

La brecha salarial entre hombres y mujeres constituye uno de los principales aspectos de discriminación laboral. A pesar de la existencia de la Ley de Igualdad salarial, se mantiene la brecha de un tercio menos de remuneración por igual trabajo en comparación con sus pares hombres.

A estos déficits en derechos humanos de las mujeres se suma el empobrecimiento de las mismas en la tercera edad a la hora de percibir las jubilaciones, toda vez que por el actual Sistema de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFPs) mantiene el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo, lo que perjudica a las mujeres pues su esperanza de vida es mayor, lo que se traduce en que con el mismo monto de pensión ahorrado, una mujer reciba hasta 30% menos que un hombre.

En materia de salud sexual y reproductiva la situación es crítica. En la actualidad, el aborto sigue penalizado en todas sus formas en Chile. El Estado no ha instalado un debate democrático sobre el mismo, a pesar de las reiteradas recomendaciones que le han hecho los órganos supervisores de tratados y la propia percepción de las mujeres. La encuesta realizada por Humanas el 2013 muestra que un 85% de las mujeres está por despenalizar el aborto por razones terapéuticas y un 80% en caso de violación o malformación incompatible con la vida en el caso del feto.

Si bien existe la obligación legal para los establecimientos de salud de distribuir métodos anticonceptivos, esta disposición no necesariamente se cumple en la práctica, puesto que autoridades municipales instalan barreras a la distribución de determinados anticonceptivos sobre bases ideológicas y se observa un alto grado de discrecionalidad en su distribución

Respecto de la constitución de las familias, aún prevalece una mirada conservadora. A la fecha, por ejemplo, no se ha logrado modificar la ley que establece un régimen de sociedad conyugal en donde el administrador de los bienes comunes y propios de la mujer es el hombre, con las consecuencias que esto tiene para la vida cotidiana de las mujeres.

Por último, en Chile la legislación únicamente reconoce y protege a las personas heterosexuales que establecen relaciones de pareja en base al matrimonio. No se reconoce jurídicamente a las personas unidas ni se regulan las relaciones personales y patrimoniales que entre ellas surgen, ni tampoco a sus hijos como es el caso de dos mujeres que han sido madres por reproducción asistida, en donde la madre que no da a luz no tiene derechos sobre sus hijos en la actualidad.

Estas graves violaciones han sido planteadas por el comité de la CEDAW al Estado de Chile, por el Consejo de Derechos Humanos y por diversos órganos de tratados. No obstante, a la fecha no se ha logrado avanzar en dichos derechos.

6.- Diversidad sexual

Durante el año 2013 la agenda de Diversidad Sexual y Derechos Humanos no cumplió con objetivos claves para los movimientos y organizaciones a fines. Al tratarse de un

año con componentes altamente políticos, debido a las elecciones presidenciales y parlamentarias, el avance de la agenda se debe reconocer en términos de diálogo y debate y acuerdos para la concreción de agendas a futuro, pero no así en términos de alcances de objetivos históricos por parte de los movimientos u organizaciones de la diversidad sexual. De este modo, fue un año más bien de consensos entre ciertas fuerzas políticas y sociales, marcado por la hegemonía de los discursos en torno al “Acuerdo de Vida en Pareja” (AVP) y las posturas frente al “Matrimonio Igualitario”.

Asimismo, cabe destacar que el gobierno no generó tampoco políticas públicas eficaces relacionadas a la diversidad sexual, sobre todo en temas de VIH-SIDA y medidas preventivas contra la discriminación.

Durante el año 2013 se implementó la ley anti-discriminación aprobada el 2012. En esta ley no se incluyeron medidas para dotarla de institucionalidad y recursos para políticas públicas preventivas en términos de discriminación y no violencia, limitándola a una ley totalmente reactiva que instala la respuesta a la discriminación en tribunales. Por lo mismo, los casos registrados de violencia por índole de discriminación son aún menores, siendo también reducido el número de casos basados en esta Ley.

En este contexto, destacan los casos de un joven golpeado brutalmente en San Francisco de Mostazal que quedó en estado grave y la agresión en Valdivia al presidente de Valdiversa, con resultado con de pérdida de visión de un ojo.

En cuanto a la aplicación de la ley en otros ámbitos, destaca el caso de discriminación laboral por orientación sexual patrocinado por los asesores jurídicos del Movimiento por la Diversidad Sexual (MUMS), marcando precedente en un terreno clave para buena parte de la población LGTB del país. Así como la presentación de la demanda contra el Ejército de Chile, por exclusión basada en orientación sexual. Evidenciando lo diverso de los espacios donde se registran actos de discriminación y lo complejo de detectar estos casos de acciones homofóbicas, por desinformación de las personas, ausencia de campañas que promuevan la denuncia o dificultades de acceso a la justicia, siendo urgente además la aplicación de medidas inclusivas en las distintas dependencias del Estado y sus distintos niveles, en particular en sus fuerzas armadas y policías.

En materia legislativa, el debate se centró en la tramitación proyecto de “Acuerdo de Vida en Pareja” (AVP), debate que se intensificó a finales del año 2013. La propuesta del Gobierno era completamente deficiente, si bien se incorporaron por parte de la oposición indicaciones elaboradas por la sociedad civil y otras generadas por el mismo parlamento. Recientemente se aprobó la idea de legislar, discusión que marcará el año el año 2014.

El 2013 se registraron a su vez avances en la formulación de una Ley de Identidad de Género en Chile, desarrollándose comisiones y la aceptación de modificaciones e indicaciones al proyecto por parte por la sociedad civil. Este proceso no finaliza, siendo un elemento esencial en el programa de la candidata electa Michelle Bachelet.

Durante el año informado, fueron prácticamente nulas también las políticas públicas desde el ejecutivo con especificidad en Diversidad Sexual. No se materialización además las promesas del gobierno para desarrollar campañas de anti-discriminación, solicitadas por organizaciones de la diversidad sexual y la especificidad de grupo HSH (Hombres que tiene sexo con Hombres) en campañas de VIH-SIDA y salud sexual.

Por otra parte, si bien se valora la implementación y el trabajo desarrollado por oficinas anti-discriminación en algunos municipios (Santiago, Maipú, Providencia y Recoleta), que incluyen orientación sexual e identidad de género, ellas presentan falencias de recursos y planificación estratégica, dando una respuesta poca eficiente a los desafíos que presentan estas comunas.

Las organizaciones de la Diversidad sexual han logrado consolidar su presencia en buena parte del territorio nacional. Si bien es cierto que el nivel de organización sigue siendo básico, hoy las regiones XV, I, IV, V, VII, X y Metropolitana tienen presencia organizacional.

En este contexto, destaca la formación del “Frente Amplio por la Diversidad Sexual y los Derechos Humanos” integrado por organizaciones tradicionales y de reciente formación, tales como OTD trans, Valdiversa, UMjiden, Accióngay, Afrodata, Fundación Iguales y MUMS. Esta alianza instaló en las principales candidaturas presidenciales las demandas de Ley de Identidad de Género, mejoras a la Ley Antidiscriminación y el apoyo a la propuesta del AVP y sus indicaciones. El tema del Matrimonio Igualitario, sin embargo, es altamente resistido tanto en la Nueva Mayoría como en la Alianza.

7.- Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Chile continúa sin Ley de Protección Integral de Derechos de NNA

A 23 años de ratificada la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Chile todavía no cuenta con una Ley de Protección Integral de Derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), lo que permitiría no solo responder a las observaciones que durante tres periodos le ha hecho el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas al Estado de Chile, sino también a la urgente necesidad de que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en territorio nacional tengan mecanismos claros de participación, defensa y protección de sus derechos. Constituyéndose en el marco orientador de todas las políticas públicas que afecten a NNA, a la vez de establecer la institucionalidad que debe regir al país en términos de protección general y especial, definiendo lineamientos para las realidades específicas que viven NNA migrantes, indígenas, en conflicto con la justicia, con discapacidad o niños en situación de adopción.

El año 2013 el ejecutivo envió un nuevo proyecto de Ley al Congreso, que ha sido seriamente cuestionado por las distintas instituciones que trabajan por los derechos de niños y niñas. En este sentido, las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, reunidas en el denominado “Bloque por la Infancia”, han realizado una crítica fundamentada, artículo por artículo, lográndose que la ley fuese reenviada al ejecutivo para que este hiciera las indicaciones exigidas por las distintas instituciones. Estas indicaciones todavía no son remitidas al parlamento.

El ejecutivo intentó se legislara de manera simultánea, la ley que divide al Servicio Nacional de Menores y el proyecto de ley de protección integral de derechos. Para el Bloque por la Infancia resulta fundamental que la reforma a la institucionalidad vigente se realice solo una vez que se cuente con una Ley de Protección Integral de Derechos. En el trabajo directo con los legisladores se logró reestructurar la discusión legislativa y situar a la ley de protección integral como prioritaria.

Dentro del proceso de adecuación, incorporación e implementación de la CDN a la legislación nacional, los avances han llegado a una propuesta de reforma de la Constitución Política, a fin de incorporar una nueva concepción jurídica de la niñez y de la adolescencia, y de sus derechos humanos. Con esta finalidad, durante el año 2013 y mediante moción senatorial, se presentó el “Proyecto de Reforma Constitucional que establece la Protección Integral de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes”.

Crisis del sistema de protección especial. Caso residencias y muerte de joven en Til Til

La crisis del Servicio Nacional de Menores (SENAME), institución responsable de la protección especial en nuestro país, quedó crudamente expuesta cuando se da a conocer un informe sobre los hogares residenciales que albergan a niños y niñas privados de su espacio familiar, en el cual se evidencian no solo las falencias materiales y de infraestructura de estos espacios, sino que también importantes grados de vulneración de derechos en algunas de ellas, como son el maltrato y el abuso sexual.³²

Esto corresponde a lo que se denomina vulneración institucional de los derechos de NNA, al igual que lo sucedido en Til Til con la muerte de un joven de 17 años en una agresión entre pares.

Esta muerte da cuenta de la grave situación que viven los y las jóvenes privados de libertad en Chile. Por otra parte, la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente requiere urgentes modificaciones, pues no está acorde a todos los instrumentos internacionales que resguardan los derechos de niños y niñas en conflicto con la justicia.

Una respuesta seria y consistente implica revisar las políticas de protección universal de derechos que -por sus debilidades- alimentan el sistema de niños y niñas que ingresan a los hogares residenciales y los centros de detención. Es indispensable rediseñar las políticas de supervisión de SENAME que se organizan sobre los procesos administrativos y formales, en vez de ser de soportes a una intervención de calidad. Se requiere también un cambio en la política de financiamiento por subvenciones niño-día, para establecer un sistema que financie los costos reales y no se pretenda complementarlo con ayudas filantrópicas.

Si el Estado es el que vulnera los derechos, la solución no está en ampliar su acción, sino más bien crear controles independientes sobre su intervención y las de los organismos colaboradores. Se hace fundamental constituir un sistema coherente y descentralizado hasta el nivel local, que asegure la provisión de servicios y protección a los niños y niñas, lo que requiere de una subsecretaría de protección de derechos que tenga autoridad para coordinar políticas y supervisar la implementación de los programas ministeriales³³.

Otra situación de vulneración de derechos de niñas y niños de carácter institucional es la relacionada con la aplicación de la ley antiterrorista a niños y niñas mapuche. Esta situación ha sido denunciada en reiteradas ocasiones ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. Chile ha sido conminado a detener esta práctica, pero se

³² Posición de ACHNU frente a situación de residencias, julio 2013. www.achnu.cl

³³ Osvaldo Torres (2013). LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS POBRES. www.achnu.cl

sigue aplicando de manera indirecta al utilizar a testigos ocultos en los juicios de adolescentes mapuche³⁴.

Desafíos y promesas

Para la sociedad civil sigue siendo un desafío mantener la presión sobre el poder ejecutivo para que Chile cuente con una Ley de Protección Integral de derechos de la niñez y adolescencia que permita no sólo responder a los mandatos y obligaciones internacionales adquiridas por el país, sino también y fundamentalmente, asegurar que niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el país sean protegidos y cuenten con los mecanismos administrativos y judiciales que les permitan exigir las condiciones para ejercer sus derechos y hacer las denuncias cuando esto no ocurra.

En Chile se ha elegido una nueva presidencia de la República, y en el programa de la candidata electa se plantea, en relación a la niñez, la necesidad de la ley. La expectativa es que esta propuesta se concrete y que esta vez el Estado avance hacia la construcción de un sistema de tutela administrativa y jurisdiccional de protección integral y universal (general y especial) de derechos de todos los niños, niñas y adolescentes del país, acorde a los planteamientos que ya por muchos años viene realizando la sociedad civil involucrada en esta temática. Se espera asimismo que el Estado de Chile asuma el rol de garante principal de derechos que le corresponde, que lo obliga a velar por políticas de protección universal que prevengan las vulneraciones y promuevan los derechos, fundamentadas en el irrenunciable ejercicio de derechos de todas las personas y no en el paradigma del control o la seguridad ciudadana.

La deuda continúa, no solo con los compromisos internacionales adquiridos, sino que con todos los niños, niñas y adolescentes del país.

8.- Derechos humanos y medio ambiente

El caso del Agua

El año pasado -en este mismo informe- señalamos como caso grave de vulneración al derecho humano de acceso al agua el caso de Petorca, provincia de más de 70 mil habitantes cuya actividad económica radica principalmente en la agricultura, particularmente en la producción de limón y palta (abarcando más de un tercio de la producción nacional de estos frutos). Este año la provincia sigue manteniendo su condición de zona de escasez establecida el año 2012, implicando que este derecho no ha sido protegido por parte del Estado ya que no se han desarrollado medidas efectivas en la reposición del acceso al bien.

La situación de Petorca es emblemática, debido a que la falta de acceso al vital elemento se encuentra en un valle que históricamente poseía una gran capacidad hídrica, pero que debido a la excesiva entrega de derechos de agua a las empresas agrícolas y el consumo indiscriminado más allá de lo establecido en estos derechos, se encuentra en un estado catastrófico. Los habitantes de la Provincia solo tienen acceso al agua por medio de camiones aljibe y existen colegios con más de 700 estudiantes que no están siendo suministrados, por lo cual se está incumpliendo con las condiciones básicas de higiene para el desarrollo escolar de los niños y niñas.

³⁴ ANIDE-ROIJ: No a la aplicación de la ley antiterrorista a jóvenes mapuche menores de edad, 15 noviembre 2013. www.achnu.cl

Dos años consecutivos en situación alarmante de no acceso al bien implica a la vez una situación de vulneración a derechos fundamentales como la salud, a la vida, y en especial a los artículos 11 y 12 de los derechos económicos, sociales y culturales y el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pues el no acceso al agua significa una desmejora del nivel de vida de las personas, del acceso a una alimentación sana, del resguardo de la mortalidad infantil y a un desarrollo sano de los niños. Aumento de diarreas infantiles y disminución de la capacidad de lactancia materna por falta de consumo de agua son algunos de los perjuicios sufridos por decenas de miles de personas, además de la pérdida de producción de pequeños agricultores por la sequía, que evidencian la vulneración de derechos que sufre la comunidad.

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el año 2010 el derecho humano al agua y al saneamiento como un derecho esencial para el disfrute de la vida y el ejercicio pleno de los derechos humanos, exhortando a los Estados a desarrollar políticas que propicien el acceso igualitario al agua potable. Lo que implica un reconocimiento internacional de la necesidad de generar políticas y tecnologías acordes con el desafío de disminuir tanto la escasez del recurso como la cantidad de personas que se encuentran desprovistas de él.

Durante este año, además de la Provincia de Petorca, fueron declaradas zonas de escasez hídrica la cuenca del estero Pupio en la comuna de los Vilos; las comunas de Tierra Amarilla y Copiapó; las provincias de los Andes, San Felipe, Quillota, Marga Marga y la Comuna de Concón.

Es necesario recalcar que durante este año la comuna de Tierra Amarilla se ha visto fuertemente afectada por la actividad minera. De hecho el alcalde interpuso una demanda ambiental en contra de minera Candelaria por afectación de suelos producto de exploraciones mineras y por contaminación de aguas subterráneas fundamentales para la comunidad.

El problema de la escasez de agua además de un problema de planificación Estatal es parte de las consecuencias de un régimen legal y jurídico basado en la apropiación del recurso como un bien económico adquirible, heredable y transable en el mercado. El Código de Aguas fue creado en 1981 durante la dictadura militar y responde a la construcción de una institucionalidad basada en un Estado subsidiario que posibilita la entrega de los bienes comunes de todos los chilenos y chilenas a privados por medio de concesiones, contratos especiales de operación o bien, como es el caso del agua, por medio de derechos de aprovechamiento (artículo 19 número 24 de la Constitución Política de la República).

En efecto, el Código de Aguas establece a este recurso como un bien de uso público y económico al mismo tiempo, constituyéndose en un modelo de propiedad sin ningún tipo de costo y a perpetuidad para el privado que lo adquiere, promoviendo de este modo la concentración del recurso en manos privadas (más de un 90%) y regulado por un mercado del agua basado en la oferta y la demanda y no sobre la base de un entendimiento del agua como recurso fundamental para la vida de las personas, para el mantenimiento de los ecosistemas, como un bien común, comprendiendo el acceso a este recurso como un derecho social y humano inalienable. Además establece la administración del recurso en la Dirección General de Aguas, organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas que carece de capacidad en cuanto a la elaboración de planes de prevención, de diseños de normas ambientales respecto a la cualidad del

agua y que tampoco tiene las capacidades suficientes para la fiscalización de la utilización del recurso.

Este marco legal ha implicado que a pesar de la situación de escasez en diversos territorios se sigan entregando derechos de agua a empresas de alto consumo hídrico tales como mineras, generadoras eléctricas y empresas exportadoras. De hecho la problemática ha sido incluso abordada por el Banco Mundial, organismo que ha señalado por medio del "Estudio para el mejoramiento del marco institucional de la gestión del agua", publicado el 2013, que la institucionalidad es ineficiente debido a que no existen políticas hídricas y de planificación estratégica del recurso, a la inexistencia de políticas sectoriales, a la falta de recursos humanos y financieros, además de la falta de información adecuada del estado del recurso en el país.

En este sentido el Estado de Chile ha incumplido con el deber de resguardar el derecho humano al agua, y por ende con la protección de las personas por medio del ejercicio pleno de derechos fundamentales como el derecho a la vida, la salud, el sano desarrollo de la infancia, el acceso a una adecuada alimentación y la protección a los medios de subsistencia económica frente al desarrollo indiscriminado de las grandes empresas.

Ley de concesiones eléctricas

La tramitación de la Ley de Concesiones Eléctricas durante 2013 en el parlamento, trajo también cuestionamientos en materia de derechos humanos dado a que ella buscaba acelerar la entrega de permisos para así concretar la materialización de proyectos energéticos eléctricos, disminuyendo la legitimación activa y pasando a llevar derechos constitucionales como el de propiedad³⁵.

Dentro de los temas más cuestionados de esta Ley para lograr sus objetivos, están el que restringe la participación ciudadana de oposición a la entrega de concesiones, ya que únicamente los dueños de los predios podrán hacerla y bajo argumentos técnicos que no implique el principio precautorio. Con esto se desecha la posibilidad de que comunidades organizadas y afectadas puedan defenderse por daños a la salud u otras externalidades negativas que superen los derechos individuales asociados a la entrega de concesiones eléctricas y a los posteriores proyectos de inversión eléctrica.

Al disminuir la participación ciudadana, también disminuyen las causales para poder reclamar (Art 27 ter), donde los argumentos para poder oponerse solo deben estar ligados a errónea identificación del predio o dueño de éste, quedando fuera la posibilidad de apelar, por ejemplo, sobre los efectos en la salud de las personas. Así mismo, reemplazan la palabra "afectados" por "dueños de los predios", por lo que las comunidades en general no podrán efectuar reclamos (Art 22, letra a). Este mismo artículo evita que organizaciones ciudadanas de interés público puedan presentar observaciones o reclamos en defensa de un patrimonio que supera los derechos individuales y que no podrá legitimarse porque el proyecto de ley limita los argumentos para presentar oposiciones a la entrega de concesiones. En definitiva, la participación ciudadana de los afectados en la Ley Eléctrica se disminuye, siendo ya escasa.

Por otro lado, la incorporación de los artículos 31, 34bis y 67, confirman que los derechos de propiedad quedan supeditados a otras leyes (con relación a entrega de

³⁵ Ver Ley de Procedimiento para otorgar concesiones eléctricas en www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1055073. Discusión en Boletín legislativo 8270-08.

concesiones eléctricas, mineras, de concesiones de energía geotérmica, de permisos de exploración de aguas subterráneas o de derechos de aprovechamiento de aguas, de concesiones administrativas, entre otras del artículo 31), como también pasa por alto la paralización de las obras si el concesionario realiza una caución suficiente en las cuentas de tribunales (Art 34 bis) y hacer posesión de los predios mediante la utilización de la fuerza pública en caso de oposición a la toma de posesión material de los terrenos (Art 67).

Falsa Contradicción entre acceso al trabajo y un medio ambiente sano

Durante el 2012 vimos como la comunidad de Freirina se veía enfrentada a la más grande empresa instalada en la localidad: Agrosuper. Esta planta de cerdos produjo un alto nivel de contaminación ambiental por medio de malos olores que mantenían enferma a la comunidad. Un gran grupo de habitantes se enfrentó a la empresa de tal manera que se vio forzada a cesar sus actividades por tiempo indefinido. Durante el conflicto la entonces ministra del Trabajo, Evelyn Matthei, ponía a los protestantes en contra de otros 450 habitantes que tenían su fuente laboral en la planta de cerdos, señalando que era una irresponsabilidad la exigencia del cierre de ésta por ser el suministro económico cientos de familias.

Esta discusión adquiere mayor relevancia en nuestro país debido al aumento progresivo de conflictos socioambientales producto del mal desempeño empresarial así como estatal en cuanto a la protección del medio ambiente, entendiéndolo el derecho a un medio ambiente sano como un derecho *sine qua non*, es decir, sin el cual no es posible ejercer adecuadamente otros derechos fundamentales. La falta de fiscalización y regulación adecuada para el desempeño empresarial ha generado esta falsa dicotomía entre derecho al trabajo y a un medio ambiente sano, enfrentando y dividiendo a la comunidad al momento de exigir el cumplimiento y resguardo de tales.

En este sentido, volvemos a reiterar el caso de la Bahía de Quintero como ejemplo emblemático de este debate. En específico el desempeño de la fundición de cobre de la estatal Codelco que sin contar con una resolución sanitaria para operar ha generado graves impactos ambientales en la zona con episodios de intoxicación masiva de niños (Escuela La Greda, Marzo 2011), contaminación de suelo, aire y agua y enfermedades catastróficas en sus trabajadores. La asociación de ex funcionarios de Enami (actual fundición Codelco) ha denunciado la vinculación directa entre la muerte de más de 100 ex trabajadores con la exposición a contaminantes durante su jornada laboral.

El año pasado la Corte de Apelaciones de Valparaíso revocó la resolución del juzgado de letras de Quintero que desestimaba la vinculación entre las muertes y la responsabilidad de la empresa debido a que en el proceso faltaron acciones de peritaje. La Corte ordenó la exhumación de 28 cuerpos, acciones que comenzaron en septiembre de 2012 y que aún no terminan. Los resultados de las exhumaciones de los primeros cuatro cuerpos fueron entregados durante noviembre de 2013 (más de un año después) y arrojaron altas concentraciones de metales pesados como plomo, arsénico y mercurio. Contaminantes que de ser ligados con las causas de muertes de estos trabajadores implicaría la responsabilidad de la empresa y el Estado para con ellos, además de ser un precedente importante en cuanto a la relación entre el parque industrial y los índices de mortalidad por cáncer en la Bahía, además de la catastrófica situación en que viven adultos y niños en las distintas localidades de las comunas de Puchuncaví y Quintero expuestos constantemente a altos niveles de contaminación.

En diciembre de 2013 la Superintendencia de Medio Ambiente fiscalizó la fundición, determinando que existen dos obras en los sectores de botadero y de depósito de seguridad cuyas modificaciones y construcciones implicarían peligro para la salud de las personas y el medio ambiente, que además no cuentan con evaluación ambiental. Durante la fiscalización también se encontraron niveles de arsénico, plomo y cobre superiores a los permitidos según normas internacionales autorizadas por el sistema de evaluación ambiental. Ante ello la Superintendencia solicitó ante el Tribunal Ambiental de Santiago el cierre parcial y temporal de la división Ventanas de Codelco, solicitud que fue desestimada debido a considerarse que las solicitudes no son idóneas y que no se presentaron suficientes pruebas. Las reacciones que el posible cierre tuvo en los trabajadores de la estatal fue la de deslegitimar la solicitud, señalándola como una intención del ejecutivo por privatizar la empresa.

Esta reacción de los trabajadores da cuenta de una falencia en cuanto a cultura de derechos se trata. Los derechos humanos son indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables, por lo que el enfrentamiento entre derechos es muestra de la errónea política nacional respecto a este tema. En este sentido el Estado debe generar una política eficaz de prevención y fiscalización respecto al posible daño ambiental que pueda provocar el desarrollo de un emprendimiento económico, con el involucramiento de todos los actores, la empresa, los trabajadores, la autoridad y la comunidad posiblemente afectada.

La participación de los trabajadores en el diseño de las actividades y en la observancia de que estas se cumplan de modo que no generen impacto ambiental es fundamental para la efectividad de las aristas del derecho al trabajo. Por un lado, el resguardo a un ambiente sano en el desarrollo laboral que impida que la dependencia económica al lugar de trabajo determine una exposición forzosa a elementos dañinos para la salud física y mental, y por otro, que dichas actividades no generen impactos ambientales que impliquen poner en riesgo la fuente laboral. En este sentido, no es el trabajador quien debe defender su fuente de trabajo poniendo en riesgo derechos fundamentales de otras personas (en el caso de la Bahía de Quintero, son incluso las mismas familias), sino que es deber del Estado generar mecanismos adecuados para evitar poner en riesgo la salud de las personas y también el acceso al trabajo.

Asbesto

Destaca también este 2013 la resolución de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó el recurso interpuesto contra la sentencia del 13° juzgado civil, que determinó la responsabilidad de la empresa Pizarreño en la muerte de un habitante de la comuna de Maipú que vivió durante 19 años en las cercanías de la empresa, lo que le implicó el desarrollo de la enfermedad mesotelioma epitelial anaplásico de pulmón y que significó su muerte el año 2006. La empresa debe indemnizar a la familia por 350 millones de pesos, pero además se establece su responsabilidad en la contaminación con asbesto de zonas aledañas en la comuna de Maipú, debido a que no tomó las medidas adecuadas de mitigación hacia el exterior de la empresa.

Esto significa un avance en cuanto al reconocimiento de los impactos ambientales de empresas contaminantes, los que se traducen en afectación al derecho de la salud de las personas y por ende del derecho a la vida y a la integridad física.

9.- Derechos económicos, sociales y culturales, y laborales

El 2013 nos ha impactado con informes reveladores de la condición social de nuestro país y por la representación del descontento de inmensos conglomerados de trabajadores y organizaciones sociales que han hecho patente su reclamo por mejores condiciones de vida y justicia social.

En el plano de las revelaciones, fuerte impacto causó la información revelada por un grupo de investigadores de la Universidad de Chile que explicita -desde una nueva mirada- la escandalosa desigualdad existente en nuestro país. Los investigadores Ramón López, Eugenio Figueroa y Pablo Gutiérrez entregaron su informe en marzo de 2013 centrado en la concentración de los ingresos que caracteriza a la económica chilena³⁶. Los datos generales ya eran sabidos por informes del PNUD que ubicaban a Chile entre los 15 países más desiguales del planeta, con un indicador GINI de 5,5. La novedad que introduce este nuevo trabajo académico es que ya no calculan las diferencias económicas por quintiles o deciles como acostumbra la encuesta CASEN y las estadísticas nacionales, sino que apunta a develar dónde se concentra la mayor riqueza, y por ello titulan su informe como “La parte del león: nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile”, poniendo el foco en el 1%, el 0,1% y el 0,01% de las personas de mayores ingresos en el país, tomando para ello no solo la información proveniente del SII, sino que además incorporan al cálculo las ganancias de capital, fórmula que se emplea en otros países a los cuales hacen mención. Con esta nueva fórmula de cálculo establecen que el 1% más rico de los chilenos concentra el 30,5% de los ingresos totales del país, el 0,1% más rico el 17,5% y el 0,01% (1.200 personas) se lleva el 10,1% de los ingresos totales del país.

El informe concluye además que el ingreso per cápita del 1% más rico es 40 veces superior al del 81% de la población del país. Se comprueba a su vez que la desigualdad es mucho más acentuada y que el indicador GINI se ubicaría en torno a los seis puntos, haciendo a escalar a Chile al “top five” de los países más desiguales del planeta. En cuanto a la comparación internacional, los investigadores establecen un correlato con otros seis países que ocupan las ganancias de capital para el mismo cálculo, entre los cuales Chile ocupa el primer lugar en los tres segmentos de súper ricos analizados, siendo seguido por EE.UU. en segundo lugar y, sucesivamente, por Canadá, Alemania, Japón, España y Suecia. En otra comparación entre 25 países, sobre la base del 1% más rico, Chile ocupa también el primer lugar de la mayor concentración de riqueza en dicho segmento.

Sin lugar a dudas esta concentración de riqueza es una obscenidad en un país donde existen tantas carencias y necesidades, y reafirman la idea de que para solucionar las desigualdades la fórmula de la redistribución está en concentrarse en los súper ricos que develan estos investigadores.

El segundo informe importante producido durante el año 2013, en el mes de octubre, cuando la Secretaría General de la Presidencia SEGPRES reconoció -a través de un informe oficial- cual era la calidad de los empleos creados efectivamente durante los más de 40 meses del gobierno de Sebastián Piñera aproximándose ya a su fin. El informe de la SEGPRES reafirma lo que ya decían las estadísticas del INE y que había sido difundido por investigaciones independiente, vale decir, que la información siempre estuvo pero fue ocultada. En concreto, se afirma que de los 825.840 empleos creados durante el actual periodo presidencial, la mayor parte de ellos, equivalentes al

³⁶ Ver: www.ciperchile.cl/2013/03/22/chile-el-mejor-pais-del-mundo-si-usted-es-un-super-rico/

45.5%, son empleos tercerizados; que siguen en importancia a los trabajadores por cuenta propia, que alcanzan al 28,8%; luego aparecen los trabajadores directos de las empresas, con un 21,3%; y finalmente los segmentos de trabajadores del servicio doméstico y familiar no remunerado, con un 2,5%, y los empleadores con un 2,0% de los empleos creados. Esta característica de los empleos acentúa el proceso de precarización y pérdida de la calidad del trabajo que ha sido tendencia en las últimas décadas, alcanzando su mayor expresión en los trabajos tercerizados (subcontratados y suministrados) que alcanzan al 17,3% de los más de 5,5 millones de asalariados, lo que representaría unos 950.000 trabajadores³⁷.

Estas cifras de empleo ponen nuevamente en el centro del debate la pregunta sobre la calidad de los empleos y el hecho de que muchos trabajadores que cuentan con empleo son parte, ellos y sus familias, de la población en situación de pobreza e indigencia.

El tipo de empleo hoy determina su calidad. Es así como los trabajadores tercerizados solo en términos salariales reciben, en promedio, un 27% menos que los trabajadores directos, y un trabajador por cuenta propia recibe en promedio un 43% menos que un trabajador asalariado, como lo señala la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE para el 2011. A ello hay que agregar que la inestabilidad en el empleo, la imposibilidad de negociar beneficios, y la falta absoluta o la menor posibilidad de protección social, hacen que estos empleos sean trabajos precarios muy alejados del trabajo decente que persiguen los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito.

El panorama puede ser más negro si examinamos a la fuerza laboral a partir de los tiempos de trabajo que emplea efectivamente. Las estadísticas del INE indican que solo un 37,7% de la fuerza de trabajo emplea las 45 horas de trabajo semanales establecidas por nuestra legalidad laboral; el 27% trabaja más de 45 horas semanales, lo cual representa un riesgo para la salud en el largo plazo; y un 35,4% trabaja menos de 45 horas semanales, más de la mitad de ellos con menos de 30 horas. De los trabajadores con jornada parcial, con menos de 45 horas de trabajo semanal, el 53% lo hace de manera involuntaria ya que desearían trabajar una jornada normal de 45 horas. Esto se conoce internacionalmente como “subempleo” y está dentro del trabajo precario también. Con estas cifras tendríamos que preguntarnos si efectivamente hemos alcanzado el “pleno empleo” en nuestro país. Pues si sumamos los casi 500.000 subempleados a los desempleados registrados, se podría disparar la cifra de desempleo desde el 5,7% actual a sobre el 10%.

Finalmente habría que agregar que en todas las categorías de empleos precarios y de bajos salarios, las mujeres son el mayor porcentaje. Las trabajadoras tercerizadas son el 79,6% de las asalariadas y son la inmensa mayoría de las subempleadas, a lo que se debe agregar que nuevamente se dispararon las diferencias salariales entre hombres y mujeres, desde un 30% en desmedro de las mujeres a un 35%, tal como lo revelan las CASEN de los años 2009 y 2011 respectivamente.

Esta realidad laboral ha hecho que el 2013 se caracterizara por grandes y variadas movilizaciones de trabajadores y trabajadoras, destacando las del sector público, pero también las del sector privado o de empresas autónomas del Estado. Dentro de los públicos, donde no hay derecho a negociación colectiva, destacan las movilizaciones de la ANEF por reajustes salariales y otros beneficios, el largo conflicto del registro civil, el de trabajadores de la salud y la educación, y de los trabajadores municipales

³⁷ Ver: www.elmostrador.cl/opinion/2013/10/08/subchile-la-moneda-sincera-la-realidad-del-empleo-precario/

exigiendo trato igualitario con el resto del sector público. Entre los privados destacan las largas huelgas de ASMAR, de los portuarios, SODIMAC, varios supermercados, empresas de retail como RIPLEY, las empresas recolectoras de basura, entre otras, a las que hay que agregar las de empresas o entidades autónomas del estado, como Correos de Chile, la JUNJI e INTEGRAL. Todas estas movilizaciones tuvieron como centro las reivindicaciones económicas y de condiciones de empleo, pero también la exigencia de reformas laborales y del sistema de pensiones.

Las características de estas movilizaciones fue su prolongación, destacando Correos de Chile con un total de 45 días. La fuerte represión con que fueron tratados y la indiferencia de los medios de comunicación, llevó a que varios de los movimientos radicalizaran su protesta y a transformar los causes del Mapocho en campamentos para la visibilización de sus movimientos.

Si en años anteriores lo que más destacó fueron las protestas estudiantiles, el 2013 lo fue la fuerte emergencia del movimiento de los trabajadores que tuvo su máxima expresión en el paro nacional convocado por la CUT el 11 de julio, día de la dignidad nacional, en que se conmemora la nacionalización del cobre de 1971, constituyéndose quizás en la mayor movilización nacional de trabajadores desde el retorno a la democracia. Donde la CUT instaló su demanda por reformas laborales, reforma al sistema de pensiones y reforma tributaria, todo ello para construir un Chile justo.

Los planteamientos de la CUT y del conjunto de trabajadores y trabajadoras tuvieron un reflejo en la campaña presidencial, recogiendo varias de las candidaturas sus más sentidas reivindicaciones. El programa de la presidenta electa, por ejemplo, reconoce que la institucionalidad laboral vigente requiere ser cambiada pues en ella “persisten disposiciones que no ayudan o niegan a los trabajadores sus derechos”, y dentro de sus propuestas establece varias que apuntan al fortalecimiento de los sindicatos y la negociación colectiva, como una forma de nivelar la cancha y hacer posible mayores niveles de justicia social a partir del mundo del trabajo.

10.- Derechos previsionales

Durante milenios, la productividad del trabajo en muchas comunidades era tan escasa, que apenas alcanzaba para reproducirlas. El excedente era insuficiente para poder sostenerse, por lo que incluso los niños debían trabajar para apoyar su sustento. El inicio de la historia humana coincide, precisamente, con la era en que la incrementada productividad del trabajo posibilitó la generación de excedentes más pródigos. La agricultura, principalmente, hizo posible que el producto de la jornada de trabajo pudiese destinarse a fines diferentes al sustento del propio trabajador.

La ilusión de romper esta cadena secular de solidaridad entre generaciones, es quizás el aspecto más perverso del esquema de jubilaciones impuesto en Chile por la dictadura de Pinochet y los “Chicago Boys”, que se mantiene intacto hasta el día de hoy. Evidentemente, los que trabajan siempre han sido y serán quienes mantienen a los que están incapacitados para hacerlo, tienen la obligación moral de sostener a quienes no pueden hacerlo. Mientras las sociedades modernas lo imponen por ley.

Los esquemas previsionales son mecanismos de cálculo, simples o enrevesados, que determinan la cantidad de bienes y servicios que cada sociedad destina para sostener a sus mayores. Por este motivo, los cambios demográficos que alteran la proporción entre activos y pasivos afectan a todos los sistemas, exactamente por igual. También

en los esquemas de capitalización, son los trabajadores los que sostienen a sus mayores, a quienes traspasan una cuota de los bienes y servicios que producen.

La ilusión promovida por la llamada "capitalización individual", que asume que cada jubilado se va a sostener con lo que han ahorrado a lo largo de la vida, no es sino eso, una ilusión. El dinero recaudado mensualmente por dichos sistemas ya una vez descontadas las comisiones y primas de sus administradores, se "invierte" en su mayoría en bonos y acciones de empresas privadas o en bonos del Estado. Por tanto los "fondos de pensiones" están conformados exclusivamente por papeles, bonos y acciones que otorgan a sus tenedores derechos sobre futuras ganancias o impuestos, que serán generados por los trabajadores en actividad, pero se promueve la ilusión de que se trata de ahorros acumulados por personas individuales. Los esquemas de reparto, en cambio, utilizan las contribuciones a la seguridad social e impuestos de los trabajadores activos para pagar pensiones.

Actualmente la vida se prolonga por muchos años y la proporción de adultos mayores aumenta considerablemente, al tiempo que se reduce la de niños. Con lo que se restablece el equilibrio de siempre, esto es, que el número de los que pueden trabajar vuelve a igualar a los que no pueden hacerlo.

Considerado en su conjunto, el mundo del siglo XXI es todavía una sociedad en pleno proceso de urbanización. Una economía emergente, como se denominan hoy a las que están en ese trance. Donde la proporción entre quienes pueden trabajar y los que no pueden hacerlo, continuará mejorando a favor de los primeros. Alguna vez, la sociedad se liberará de este yugo y volverá a compartir de manera democrática todo lo que produce. La conciencia civilizada de hoy consideraría repugnante el intento de tales minorías de apropiarse de los recursos que los trabajadores destinan a sus mayores. Eso es precisamente lo que ha hecho en Chile, el así denominado sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

A lo largo de las últimas tres décadas, el sistema de AFP viene recaudando en forma mensual y de manera forzosa, un 13% de los salarios de todos los trabajadores que han logrado ocupaciones formales con contrato. Sus propias estadísticas, muestran que prácticamente la totalidad de las chilenas y chilenos en edad de trabajar han contribuido al menos una vez en los años recientes. Uno de cada diez contribuye regularmente, todos los meses. Dos tercios contribuyen en promedio un mes de cada dos, la mitad un mes de cada tres y un tercio un mes de cada cinco. Adicionalmente, el fisco ha venido aportando al sistema cuantiosos subsidios en dinero efectivo.

Del total recaudado por el sistema desde su creación en 1981, solo uno de cada tres pesos se utilizó para pagar pensiones, incluidas aquellas pagadas por las propias AFP y aquellas pagadas por compañías de seguros que forman parte del sistema; todas ellas empresas privadas con fines de lucro, cuyos propietarios están relacionados entre sí. De los otros dos pesos recaudados, uno ha ido a parar a los bolsillos de tales administradores. El peso restante ha sido transferido de inmediato, en su mayor parte a los mayores grupos financieros que operan en el país, incluidos los propietarios de las AFP y de las compañías de seguros, que administran el sistema. Estas empresas se han apropiado de grandes montos en dinero efectivo, similar al que han pagado en pensiones. Otra parte se ha transferido a los mercados financieros internacionales y una parte menor se ha invertido en bonos del estado.

El sistema está concebido de manera que siempre opere de ese modo. Es decir, del total recaudado en dinero efectivo, solo un tercio se utiliza para pagar pensiones, mientras dos tercios se transfieren a los administradores y al mercado de capitales.

De este modo, más que un esquema de pensiones, el sistema de AFP es un eficaz sistema de ahorro forzoso. Anualmente, alrededor de un 3,6% del producto interno bruto, en dinero efectivo y descontado de los salarios de los trabajadores y de sus impuestos, lo han transferido a los administradores del sistema y al mercado de capitales. Este sistema constituye, junto a la privatización de los recursos naturales y su renta, y la usura de los créditos de consumo, la tercera causa principal de la regresiva distribución del ingreso en el país.

En los esquemas de reparto usualmente esta proporción es al revés: de cada tres pesos recaudados, dos se destinan a pagar pensiones y el tercero se invierte en bonos del estado, en su mayor parte. Así ocurre en todos los países que tienen estos esquemas, financiando a los respectivos estados con sus excedentes. En los EEUU, por ejemplo, un tercio de la deuda del gobierno es con su sistema de pensiones. Así ocurría también en Chile hasta 1981, antes de la privatización del mismo.

El supuesto "quiebre" de estos esquemas, difundido con gran escándalo por los partidarios de su privatización, siempre es resultado de cálculos actuariales en los cuales se proyectan los ingresos y gastos medio siglo o más en el futuro, asumiendo que se van a mantener sin cambios sus parámetros básicos. Precisamente lo que han venido haciendo los gobiernos a lo largo de un siglo, es modificar levemente y de tanto en tanto dichos parámetros, como la edad de jubilación o el porcentaje de descuentos a los salarios, de modo de asegurar siempre que los ingresos superen a los gastos.

Mientras tanto, las pensiones que reciben los trabajadores y especialmente las trabajadoras chilenas son "miserables". Ello fue reconocido por el propio estado, que el año 2008 debió establecer un "pilar solidario" para el 60% de afiliados con menores ingresos, con cargo al presupuesto general, para garantizar una pensión mínima a todos los adultos mayores, independientemente de sus contribuciones y suplementar las pensiones más bajas.

Si se comparan las pensiones AFP con aquellas que todavía entrega el antiguo sistema público, se comprueba que para actividades laborales similares, las segundas duplican a las primeras en el caso de las mujeres, y son superiores un 50% en el caso de los hombres. Grupos especialmente perjudicados por el cambio de sistema, son los empleados públicos, a quienes se subcotizó durante una década. La OCDE y la Superintendencia de Pensiones chilena han estimado la tasa de reemplazo de las pensiones AFP en menos de un 50% desde las últimas remuneraciones para los hombres, y alrededor de un tercio de las mismas para las mujeres. La primera de estas instituciones, la OCDE, estimó que, debido a las bajas pensiones los chilenos y chilenas, en promedio, continúan trabajando hasta los 70 años.

Estas últimas son también discriminadas, al ser el único grupo significativo que calcula las pensiones sobre la base de una tabla especial, resultando los varones un tercio superiores. Sin embargo, la tabla general se aplica a muchos otros grupos que viven más años que el promedio, como las comunas de altos ingresos.

Las bajas pensiones son reconocidas de manera unánime y existe consenso general de introducir nuevas reformas al sistema, para mejorarlas. La Central Unitaria de Trabajadores ha exigido el término del sistema de AFP y el restablecimiento de un sistema público, basado en el esquema de reparto. La Presidenta electa se ha comprometido a crear una AFP estatal y a mejorar las pensiones. El país está expectante.

11.- Empresas y derechos humanos

La actividad empresarial sigue generando graves situaciones de vulneración de derechos humanos en Chile. En el informe del año pasado hicimos referencia a los Principios rectores sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas, que establecen el deber del estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos cometidos por empresas. Por otra parte, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos incluye la debida diligencia con el fin de identificar, mitigar y responder por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos; y la necesidad de establecer recursos efectivos para la reparación de los abusos de derechos humanos cometidos por estos terceros³⁸

El aumento de las denuncias por abusos a derechos humanos el 2013 en el contexto de la actividad empresarial, da cuenta de que ni el estado ni las empresas, en particular las grandes empresas transnacionales, han asumido las directrices de Naciones Unidas.

Un ejemplo crítico es el de ENDESA, empresa de capitales españoles e italianos, cuyas inversiones en hidroelectricidad siguen resultando en graves violaciones de derechos humanos toleradas por el estado chileno. La reciente muerte por inmersión de Nicolasa Quintreman, conocida líder pehuenche que resistió la construcción de la central Ralco en el Alto Bío Bío, en las aguas del embalse del mismo nombre, nos motivan a analizar este año la afectación de derechos humanos en el caso de las centrales hidroeléctricas del Alto Bío Bío (Pangue y Ralco) en la región del Bío Bío.

Aunque las centrales en Alto Bio Bío fueron construidas en décadas pasadas, sus impactos en derechos humanos siguen vigentes a la fecha. ENDESA, empresa pública traspasada a manos privadas construyó primero la central Pangue, la que fue inaugurada en 1996. Dicha central, emplazada en tierras ancestrales pehuenche³⁹, fue construida sin un marco legislativo de protección ambiental e indígena, resultando en la relocalización de cerca de 100 personas. La segunda represa, Ralco, fue inaugurada el 2004, inundando cerca de 3.500 hectáreas, la mayoría de las cuales eran de propiedad legal pehuenche, y relocalizando a 675 personas, 500 de las cuales eran pehuenche⁴⁰. Ralco dejó de manifiesto las insuficiencias del marco legal existente a la época para proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y aguas frente a este tipo de iniciativas. Si bien su construcción fue aprobada por las instancias públicas responsables en materia ambiental (CONAMA) e indígena (CONADI), los procesos de consulta de las comunidades afectadas estuvieron lejos de asegurar que su visión y derechos fuesen resguardados. Su estudio de impacto ambiental (EIA) fue aprobado no solo contra la voluntad expresa de las dos comunidades directamente afectadas, sino que con la oposición de 20 servicios públicos⁴¹. La oposición de los pehuenche y de otras organizaciones mapuche a las centrales fue criminalizada por el estado, tanto a través de la acción represiva de los agentes policiales en el área, como mediante acciones judiciales que persiguieron la

³⁸ Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas John Ruggie. *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*. Asamblea General. A/HRC/17/31. 21 de marzo de 2011. Consejo de Derechos Humanos, Resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

³⁹ La propiedad de la tierra, sin bien legalmente no les pertenecía, era reivindicada por los pehuenche.

⁴⁰ Quepuca Ralco y Ralco Lepoy.

⁴¹ La autorización de CONADI a las permutas de las tierras pehuenche por tierras no indígenas de similar valor comercial de acuerdo con la ley vigente (art. 13 Ley 19.253) fue otorgada en 1999 luego de la abierta intervención del ejecutivo.

protesta social generada por la central Ralco, las que resultaron en persecución de líderes mapuche⁴².

Frente a la negativa de la justicia chilena de acoger las numerosas acciones de los afectados en reclamo de protección de sus derechos, cinco mujeres pehuenche –entre ellas Nicolasa Quintreman- recurrieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 2002 denunciando la violación por parte del estado de sus derechos esenciales por la construcción de Ralco⁴³. El 2004 las denunciantes y el gobierno de Chile suscribieron un acuerdo de solución amistosa conviniendo un conjunto de compensaciones colectivas para los pueblos indígenas y para los pehuenche, así como compensaciones individuales para las denunciantes. Los acuerdos alcanzados incluyeron el perfeccionamiento de la institucionalidad indígena (reconocimiento constitucional y la ratificación del Convenio 169); la creación de una comuna en el sector Alto Bío Bío; la solución de los problemas de tierras de comunidades pehuenche; la participación indígena en el Área de Desarrollo Indígena (ADI) Alto Bío Bío, en la administración de Reserva Forestal Ralco y en el cumplimiento de las obligaciones ambientales de Ralco; fortalecer el desarrollo económico del Alto Bío Bío; y la no instalación de futuros megaproyectos hidroeléctricos en el área.

La mayor parte de estos acuerdos comprometidos por el Estado ante la CIDH, salvo la creación por ley el 2004 de la comuna de Alto Bio Bío, y la adquisición de algunas tierras para los pehuenche, siguen sin ser cumplidos por el estado a la fecha. En efecto, Chile sigue sin contar con un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos a la fecha. El Convenio 169, si bien ratificado el 2008, no ha sido implementado, particularmente en materia de derecho de consulta, derecho cuya reglamentación, como se señala en la sección sobre derechos indígenas de este informe, fue elaborada sin adecuada participación indígena y rebajando el estándar del 169. El ADI sigue sin contar con participación indígena y solo en octubre de 2013 el Ministro de Desarrollo Social Baranda visitó la zona para proponer mecanismos para estos efectos.⁴⁴ La Reserva Nacional Ralco es administrada por CONAF con exclusión del mundo pehuenche. El estado tampoco respetó el acuerdo al autorizar la construcción de la central Angostura, de propiedad de Colbun (Grupo Matte), en el territorio de la nueva comuna Alto Bio Bio, cuyo embalse de 641 hás. fue llenado en diciembre de 2103, impactando a 40 familias, incluyendo familias pehuenche, que deberán ser relocalizadas.

En cuanto al desarrollo económico, al 2009 la comuna de Alto Bío Bío, con un 49% de su población de 5 mil habitantes en condiciones de pobreza, figuraba entre las comunas más pobre del país⁴⁵. La central Ralco, en cuya construcción se empleó a 350 personas, hoy emplea a un número no superior a las dos decenas de personas, ninguno de ellos pehuenche⁴⁶. El desempleo alcanza a cerca del 90 % de la población, y los ingresos de las familias provienen de la agricultura y ganadería de subsistencia empobrecida, y en gran parte, los subsidios sociales del estado, que debe hacerse cargo de la pobreza de las familias. A ello se une las elevadas tasas de alcoholismo,

⁴² Un dirigente mapuche fue condenado por la justicia el 2004 a 5 años y un día por el delito de "incendio terrorista" por su supuesta participación en atentados a maquinarias de la empresa ENDESA.

⁴³ El derecho a la vida, la integridad personal y la libertad de conciencia y religión; el derecho a la propiedad; y el derecho a un justo proceso y protección judicial.

⁴⁴ Ver: www.biobiochile.cl/2013/10/04/ministro-de-desarrollo-social-visita-alto-bio-bio-para-reactivar-area-de-desarrollo-indigena.shtml

⁴⁵ MIDEPLAN, *Encuesta CASEN 2009*.

⁴⁶ Entrevista a Agustín Correa, funcionario de salud Municipio Alto Bío Bío.

suicidios y homicidios en el Alto Bío Bío, los que se han elevado en los últimos años, en particular entre la población pehuenche⁴⁷.

Ralco no tributa en la comuna Alto Bío Bío, sino en la vecina Quilaco, donde están sus casa de maquinas. En cuanto a Pangué, dicha central deja solo 128 millones de pesos anuales en la comuna. En contraste, los pehuenche deben pagar por la luz eléctrica que consumen – proveniente de estas centrales- una de las tarifas más caras del país, lo que determina que el 40% de las familias tenga la luz cortada⁴⁸. La Fundación Pehuen conformada por ENDESA dice haber apoyado en el desarrollo productivo y mejoramiento socio económico a un total de 700 familias de las comunidades relocalizadas y más cercanas a Ralco⁴⁹. Las cifras de pobreza comunal, sin embargo, cuestionan la efectividad de sus planes, cuya proyección a futuro – en todo caso- es incierta.

En cuanto a las tierras, CONADI a la fecha ha comprado para los pehuenche tres predios en el valle del Queuco por un total cercano a las 15 mil hectáreas, además de un predio menor en el valle del Bío Bío, en el sector aldeaño a Pangué⁵⁰. Persisten reclamaciones de tierras por parte de la mayor parte de las comunidades pehuenche⁵¹.

En cuanto a las obligaciones ambientales de la central por ENDESA, junto a la inundación, en repetidas ocasiones, de poblaciones urbanas ribereñas al río aguas abajo del embalse como consecuencia de la liberación de aguas por la empresa para evitar sobreacumulación en época de invierno, uno de los temas más críticos ha sido el de la inundación de un cementerio antiguo (Sitio 53) de la comunidad de Quepuca Ralco, donde se estima estaban enterrados cerca de 700 cuerpos de antepasados pehuenche. La inundación se produjo el 2004 como consecuencia de la decisión de la empresa de llenar anticipadamente el embalse, estando pendiente la determinación por los órganos del estado y las familias pehuenche afectadas, de la extracción de los cuerpos o su protección a través del revestimiento con cemento del sitio. Como consecuencia de este hecho, que da cuenta de la falta de ética de la empresa, y luego de años de lucha por los afectados, CONAMA impuso el 2006 a la empresa una multa de 15 millones de pesos por concepto de compensación por daños causados, cifra mínima para el daño causado y para las ganancias de la empresa. Luego de ello la empresa ha intentado evitar acciones legales a través del pago de compensaciones, y ofreciendo la extracción de los cuerpos, operación desestimada por razones técnicas⁵². A comienzos del 2013 ENDESA ofreció disculpas públicas a las familias por la inundación del cementerio. Aunque se descartó la opción de exhumar las osamentas, las opciones ahora estudiadas por el gobierno, la empresa y las familias incluyen construir un hito memorial en la zona y recopilar el material cultural y arqueológico que fue desenterrado antes del llenado de la represa⁵³.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Mientras en Santiago se pagan \$16.315 por 150 kWh en un mes, en A BB se paga \$27.280 por la misma energía. Drysdale, Sabine, *Los pehuenche después de Ralco*, Revista Sábado, 31 mayo 2011, en www.chiledesarrollosustentable.cl/opinion/los-pehuenches-despues-de-ralco/

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Entrevista a Agustín Correa, funcionario Municipio A Bío Bío.

⁵¹ Un estudio de 2005 (Azócar, Gerardo et. al., "Conflicts for control of Mapuche-Pehuenche land and natural resources in the Biobío Highlands", Chile, *Journal of Latin American Geography* 4(2), 2005p. 57-76. daba cuenta que los pehuenche tenían títulos propietarios comunitarios e individuales por un total de 85 mil has., en tanto que particulares no indígenas tenían propiedad sobre 83 mil has., y el estado 16 mil has (Reserva Nacional), persistiendo 41 mil has. de tierras en conflicto. Las 15 mil has. adquiridas por CONADI en los últimos años estarían muy lejos de dar respuesta a los conflictos de tierra en el área.

⁵² Ver: www.elmostrador.cl/pais/2010/12/06/el-cementerio-indigena-que-incomoda-a-endesa/

⁵³ Ver: www.biobiochile.cl/2013/03/06/pehuenche-recibiran-material-extraido-desde-cementerio-inundado-por-central-ralco-en-alto-bio-bio.shtml

De acuerdo a la información disponible ENDESA habría gastado en el Alto Bío Bío quince millones de dólares para la compra de terrenos y casas de relocalización aguas arriba y debajo de la central Ralco⁵⁴. Ello contrasta claramente con las ganancias de ENDESA, las que solo durante los nueve primeros meses de 2013 alcanzaron a 212.028 millones de pesos (unos 424 millones de dólares)⁵⁵. Ello deja en evidencia la incapacidad del estado chileno de dar cumplimiento con el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT mediante el cual este se obligó a asegurar a los pueblos indígenas la participación en los beneficios que reporte la explotación de recursos naturales de propiedad del estado en sus tierras y territorios, y la indemnización equitativa por los daños que puedan sufrir como consecuencia de dicha actividad (art.15. 2 Convenio 169 OIT).

Lejos del progreso anunciado por ENDESA, las centrales en el Alto Bio Bio han contribuido al empobrecimiento y a la desintegración social de los pehuenche, como lo anticiparon los líderes que resistieron la central. Como señalara recientemente luego de la muerte de Nicolasa Quintreman el historiador Martin Correa: “La muerte de Nicolasa Quintreman en el lago artificial que se construyó es la imagen más clara de los resultados para el pueblo pehuenche de la construcción de Ralco. Nicolasa siempre dijo que hacer Ralco era matar al río, y con ello a su gente”⁵⁶.

En los últimos años ENDESA ha promovido un Nuevo proyecto hidro eléctrico en territorio mapuche. Se trata de Neltume, una central de pasada con una inversión de US \$ 750 millones que pretende generar 490 MW. Aunque inicialmente se previó su instalación en el lago Pirihuico, en tierras no indígenas, la presión de particulares “conservacionistas” determinó el cambio de su emplazamiento, para afectar directamente a dos comunidades mapuche (Juan Quintuman y Inalafken) ribereñas al lago Neltume. De materializarse este proyecto inundaría un *nguillatuwe*, sitio sagrado mapuche. Como consecuencia de la oposición mapuche, y de los impactos ambientales y culturales, la autoridad ambiental no ha dado aprobación el proyecto hasta fines de 2013⁵⁷. Una de las obligaciones aún pendientes por parte del estado en este caso es la aplicación de la consulta de conformidad al 169. De aprobarse esta central, un nuevo Ralco podría concretarse, esta vez en la región de los Ríos.

En marzo de 2013 el Grupo de Trabajo de NU sobre derechos humanos y empresas transnacionales instó a los estados a designar responsables de la implementación de los principios rectores antes definidos, y a impulsar, entre otras acciones referidas al accionar de las empresas y los derechos humanos, la revisión del marco jurídico y reglamentario así como las políticas y prácticas vigentes. También les instó a elaborar un plan de acción sobre la materia para definir las responsabilidades de los distintos sectores involucrados y hacer frente a los problemas y lagunas que determinan la violación de derechos humanos por la actividad empresarial⁵⁸.

El llamado del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas en esta materia no ha sido escuchado por el estado chileno, dejando a la población más vulnerable a merced del actuar de las empresas. Tampoco parecen haber cambiado las prácticas de las empresas, como lo hemos visto en el caso de ENDESA. Esperemos la próxima

⁵⁴ Drysdale, Sabine, op. cit.

⁵⁵ Ver: www.latercera.com/noticia/negocios/2013/10/655-549336-9-utilidades-de-endesa-chile-anotan-alza-de-27-en-los-primeros-nueve-meses-del-ano.shtml

⁵⁶ Ver: www.elmostrador.cl/pais/2013/12/30/la-deuda-del-estado-y-endesa-con-los-pehuenches-de-ralco/

⁵⁷ Panguipulli Reserva de Vida, n/d.

⁵⁸ Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/HRC/23/32, 14 de marzo de 2013.

administración asuma con más seriedad y compromiso esta relevante materia, de modo de abordar una situación de creciente conflictividad y tensión social en el país y poner freno a los abusos de las empresas a los derechos humanos.

12.- Libertad de Expresión y medios de comunicación

La libertad de expresión en Chile continúa restringida por la debilidad de la normativa vigente, y en tramitación de acuerdo a los estándares internacionales en la materia; así como por la concentración en la propiedad de los medios de comunicación masivos, la continuidad de la criminalización sin licencia, el derecho preferente y el cierre de medios públicos.

Este año, además, en el marco de los 40 años del golpe de estado cívico-militar de 1973, se abordó la responsabilidad de medios de comunicación en el montaje y ocultamiento de información referida a las violaciones a los derechos humanos.

Debilidad normativa a la luz de los estándares internacionales

El artículo 19, N° 12 de la Constitución Política de Chile establece “La libertad de **emitir** opinión y la de **informar**, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades...”, sin consignar que este derecho corresponde a toda persona, ni la garantía de **recibir** información, de acuerdo a lo establecido como estándares (emitir, difundir, recibir) tanto por la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, como por la Convención Americana de la OEA.

Estos sí son recogidos por la Ley 19.733 sobre Opinión, Información y Ejercicio del Periodismo de 2001, denominada Ley de Prensa, que en su artículo N° 1 establece: “La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, constituyen un derecho fundamental de todas las personas. Su ejercicio incluye no ser perseguido ni discriminado a causa de las propias opiniones, buscar y recibir informaciones, y difundirlas por cualquier medio”. Reconoce a su vez “a las personas el derecho a ser informadas sobre los hechos de interés general.” No obstante, dicha normativa continúa a la fecha sin reglamento que la opere, lo que debilita sus alcances.

Ley marco de la dictadura y concentración de la propiedad

Por otra parte, la Ley de Telecomunicaciones vigente, que constituye el marco general que rige a las comunicaciones en el país y establece el sistema de concesiones del espectro radioeléctrico –considerado patrimonio de la humanidad y bien de uso público, que el solo Estado administra- emana de un decreto supremo de la dictadura de Pinochet (1982), utilizada en su momento para perseguir medios disidentes. En efecto, el artículo 36 B(a) de la Ley de Telecomunicaciones penaliza con cárcel, incautación de equipos y altas multas la transmisión sin licencia, y en sus siguientes numerales con las mismas penas la interferencia intencionada o casual de señales.

Esta normativa ha sido utilizada también por los gobiernos sucesorios, existiendo en años recientes múltiples casos de cierres de radios comunitarias por no contar con concesión, no obstante ser derecho fundamental de toda persona el difundir información por cualquier medio y deber del Estado garantizar el acceso igualitario sin discriminación. Si bien actualmente se discute la eliminación de la pena de cárcel, subsiste la incautación de equipos, considera pena accesoria a una condena, por lo

que ello no elimina la criminalización de la transmisión sin licencia denunciada por diversos medios y organizaciones, los que han solicitado su derogación.

Otro aspecto nocivo para la libertad de expresión, que rige al sistema de concesiones y que han mantenido en leyes recientemente evacuadas (Ley de Radiodifusión Comunitaria y Ley de Televisión Digital), es el derecho preferente. En la práctica, ello implica que al abrirse concurso para la concesión de licencias de transmisión, en caso de existir postulantes que requiere renovar la suya por expiración, adjudican en forma directa por sobre nuevos actores, perpetuando la propiedad indefinida de los actuales concesionarios.

Durante 2013 se verificó, además, la etapa final de un proceso paulatino para eliminar el único medio impreso público que existe en el país, el Diario La Nación, del cual el Estado posee un 69,26% de la propiedad; un 29,52% Inversiones Colliguay y un 1,22% otros inversores. La versión impresa de este medio fue cerrada por la administración de Sebastián Piñera en diciembre de 2012, relegándolo solo a una versión online, para con posterioridad, el 11 de octubre de 2013, adjudicarse Bienes Nacionales en representación del Fisco el edificio histórico del diario construido especialmente para éste en 1934, siendo trasladadas todas sus instalaciones. Por último, el Estado decidió la venta definitiva del diario, abriendo un proceso de licitación que cierra el próximo jueves 16 de enero de 2014. Lo que ha provocado diversas manifestaciones de rechazo de diversas organizaciones, incluido el pronunciamiento de parlamentarios y el mundo político.

A lo anterior, se agrega el que Chile es uno de los países de América Latina con la más alta concentración en la propiedad de los medios de comunicación, lo que atenta, como ha sostenido la Comisión Interamericana de la OEA en su Declaración de Principios de Libertad de Expresión, contra la democracia y el pluralismo⁵⁹.

Frente a estas realidades, cabe destacar que las Leyes de Medios adoptadas en los últimos años en la región han permitido, entre otras cosas, modificar los marcos normativos de las dictaduras, imponer restricciones a la concentración de la propiedad y promover el pluralismo garantizando un acceso proporcional de los tres ámbitos que conforman la composición de medios de comunicación: lo público, lo privado y lo sin fin de lucro o comunitario.

Montaje y ocultamiento de información sobre violaciones de la dictadura

En el marco de los 40 años del golpe cívico-militar, se debatió ampliamente en torno al rol que jugaron los medios de comunicación durante la dictadura y al ocultamiento de información y montajes en los que algunos incurrieron para encubrir los crímenes de lesa humanidad que se registraron durante ese periodo.

Ante esto último, fueron presentadas dos acciones judiciales antes tribunales. La primera de ellas, una querrela criminal contra el dueño de El Mercurio, por los cargos de autor intelectual-mediato del delito de homicidio calificado de Ismael Darío Chávez Pilquil, actualmente detenido desaparecido. La acción legal fue presentada el mismo 11 de septiembre (día del golpe de estado) de 2013 por su hijo, Juan Carlos Chávez Pilquil, quien tenía solamente 29 días de vida cuando fue secuestrado su padre por agentes de la DINA.

La segunda de las acciones fue interpuesta el 10 de diciembre –fecha en que se conmemora el Día Internacional de los Derechos Humanos- de 2013, por un conjunto

⁵⁹ Principio 1: “La libertad de expresión es requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

de familiares de detenidos desaparecidos del denominado “Caso de los 119” y “Rinconada Maipú”.

El primero de estos casos, corresponde a un montaje comunicacional para encubrir la desaparición de 119 personas detenidas por servicios de seguridad de la dictadura, cuyos cuerpos habrían aparecido supuestamente en Argentina. Las primeras informaciones dando cuenta de estos hechos, procedieron de los diarios O’Día de Brasil y Lea de Argentina, donde se entregaban listas con los nombres de personas que en total sumaban 119. Dichas ediciones fueron las únicas que circularon de esos medios, y sus direcciones eran falsas. Luego, la misma información fue replicada en Chile por el diario La Segunda, también de propiedad de Agustín Edwards, bajo el titular “Exterminados como ratas”, y por otros periódicos del consorcio y existentes en esa época.

En el caso de Rinconada, correspondió a un montaje televisivo, que contó con la colaboración de un periodista que formaba parte de los aparatos de seguridad del estado. Ambos casos fueron anteriormente vistos por el Tribunal de Ética del Colegio de Periodistas, siendo sancionados los profesionales involucrados, por lo que ahora se persigue la responsabilidad penal de quienes resulten responsables. Ambos casos, instruidos por el ministro Carroza, constituyen algunos de los primeros presentados contra civiles involucrados en los crímenes de la dictadura.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos visto en este informe, el año 2013 no presentó progresos significativos en materia de derechos humanos. Ello teniendo presente los compromisos internacionales suscritos por el país en la materia, así como las numerosas recomendaciones que los organismos internacionales han formulado al Estado de Chile. Constatamos, sin embargo, un progreso relevante en la conciencia instalada en la sociedad para generar un pacto social, mediante una nueva constitución, que permita el desarrollo y realización de estos derechos.

Durante el año solo algunas limitadas excepciones constituyeron avances en materia de derechos civiles y políticos, como la aprobación de la ley de primarias, de carácter voluntaria y vinculante, a objeto de aumentar la participación y legitimar las decisiones de los partidos políticos en los procesos electorarios. No obstante su aplicación en las elecciones parlamentarias fue restringida. También la aprobación de la ley que estableció la elección directa de los Consejeros Regionales, que viene a incrementar los niveles de participación política a nivel regional, pero cuya aplicación fue también dificultosa y tardía.

En el presente informe constatamos que se mantuvo en el país la desprotección de importantes derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos. En materia de derechos civiles y políticos, el derecho a la participación política sigue viéndose afectado por el entramado institucional -sistema electoral binominal, la ley de partidos políticos, y los quórums supra mayoritarios vigentes desde la dictadura-, el que aún no logra desmantelarse a pesar de los insistentes reclamos de la ciudadanía. Dicho entramado afecta gravemente el derecho de los ciudadanos a la participación política y lesionan las posibilidades de incidir con su voto en las decisiones del Estado en las materias que les conciernen.

La libertad de expresión se ve restringida por la normativa vigente, así como por la concentración en la propiedad de los medios de comunicación masivos, la continuidad de la criminalización de la transmisión sin licencia, el derecho preferente y el cierre de medios públicos. Ello en particular en lo referido al derecho a recibir información, el que de acuerdo a los estándares internacionales, nos asiste como derecho humano.

El derecho de manifestación y reunión sigue estando limitado por una institucionalidad heredada de la dictadura militar. Los numerosos casos de violencia policial y las diversas iniciativas legales para restringir el derecho a la protesta y aumentar las facultades policiales, dan cuenta de un problema complejo y urgente de enfrentar, para el desarrollo de derechos básicos en la convivencia democrática.

Los derechos de sectores vulnerables siguen sin una adecuada protección jurídica. Tampoco se han desarrollado las políticas públicas que se requieren para asegurar la vigencia de estos derechos. En el caso de los pueblos indígenas, estos siguen sin ser reconocidos en la Constitución, y el Convenio 169 de la OIT no ha sido implementado adecuadamente, como se ejemplificara en el presente informe en el caso del derecho de consulta frente a medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarles directamente. Su protesta social, en particular por la vulneración de sus derechos sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales, sigue siendo criminalizada, y se sigue aplicando en contra de integrantes del Pueblo Mapuche la Ley Antiterrorista, que no se condice con los estándares del debido proceso.

En el caso de los migrantes, que en un número superior a los 400 mil habitan en Chile, el proyecto de ley presentado por el ejecutivo más que estar centrado en los derechos de los migrantes, propone una política migratoria marcada por la adecuación de esta realidad al marco del neoliberalismo vigente. Con todo, como se señala en el informe, el proyecto dio lugar a la intensificación del debate público sobre los desafíos que esta creciente migración impone a la institucionalidad y la sociedad chilena.

En materia de derechos de la mujer sigue sin elaborarse una normativa nacional de medidas de acción positiva que protejan los derechos de las mujeres a participar en la vida política y pública del país, en igualdad de condiciones con los hombres, lo que mantiene la sub representación política de las mujeres en instancias de decisión política. Otra esfera de inequidad es la que se refiere a los salarios, donde las mujeres perciben un tercio menos de remuneración por igual trabajo que el hombre. Persiste también la violencia contra la mujer a pesar de la normativa nacional e internacional existente sobre la materia, así como la penalización del aborto en todas sus formas, limitando seriamente los derechos de la mujer en materia de salud sexual y reproductiva.

Sobre los derechos de diversidad sexual la discusión pública estuvo centrada en el proyecto de Acuerdo de Vida en Pareja y el matrimonio igualitario en el marco de la campaña presidencial. Sin embargo, existen limitaciones para avanzar en su tramitación ante las posturas conservadoras que priman en el debate legislativo y en la implementación de políticas comprometidas como la prevención del Sida, salud sexual y mejoras a la ley de discriminación. Las organizaciones destacan un crecimiento y fortalecimiento del movimiento pro diversidad sexual y la instalación en la agenda de nuevas demandas, como la Ley de Identidad de Género.

En materia de derechos del niño, la niña y adolescentes, el país sigue sin una legislación de protección integral que establezca mecanismos claros de participación, defensa y protección de sus derechos. El proyecto de ley presentado por el ejecutivo

no los garantiza adecuadamente, tal como fue sostenido por organizaciones de sociedad civil, las que remitieron al gobierno sus observaciones al respecto, sin que aún hayan sido recogidas por el ejecutivo. Diferentes situaciones de afectación de derechos del niño, niña y adolescentes de las que se da cuenta en el informe, como la de muerte de un joven de 17 años en un centro de SENAME en Til Til y la aplicación de la ley antiterrorista a niños mapuche, muestran los desafíos persistentes en esta materia.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales de la población, los derechos laborales y previsionales siguen siendo vulnerados de distintas maneras. El derecho a un salario justo se ve afectado por la tercerización de los empleos, situación que afecta en particular a la mujer. En materia de derechos previsionales, el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) obligatorio impuesto durante la dictadura sigue vulnerando de manera significativa el derecho a la seguridad social. Si se comparan las pensiones AFP con aquellas que todavía entrega el antiguo sistema público, se comprueba que para actividades laborales similares, las segundas duplican a las primeras en el caso de las mujeres, y son superiores un 50% en el caso de los hombres.

El Estado sigue, además, sin cumplir con sus obligaciones al amparo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en particular cuando se comprometió a adoptar medidas y destinar “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena vigencia de estos derechos (art. 2 PIDESC).

Junto a ello la desigualdad en los ingresos entre los sectores más ricos y pobres del país sigue siendo crítica. Chile se ubica entre los quince países más desiguales del mundo de acuerdo a los informe del PNUD. La concentración de la riqueza en el 1% de “super ricos” hoy existentes en el país es un hecho de graves implicancias desde la perspectiva de los derechos humanos, que sigue sin revertirse.

En materia de medio ambiente se da cuenta, en el caso de Petorca, cómo el Estado ha seguido incumpliendo con el deber de resguardar el derecho humano al agua, contraviniendo así la protección de las personas por medio del ejercicio pleno de derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la salud, al sano desarrollo de la infancia. La ley de concesiones eléctricas aprobada el 2013 da cuenta también de la estrategia del Estado de acelerar la entrega de permisos para poder concretar la materialización de proyectos energéticos eléctricos, disminuyendo al mismo tiempo la participación ciudadana y afectando el derecho a la propiedad. Vinculado a ello, la actividad empresarial sigue generando graves situaciones de vulneración de derechos humanos en Chile, como se ejemplifica en el caso de los graves impactos de derechos humanos generados por la construcción por parte de ENDESA de las centrales hidroeléctricas en el Alto Bío Bío, territorio de los mapuche pehuenche. El aumento de las denuncias por abusos a derechos humanos el 2013 en el contexto de la actividad empresarial, da cuenta de que ni el Estado ni las empresas, en particular las grandes empresas transnacionales, han asumido las directrices de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.

Nueva constitución y libre determinación.

Tal como se señala en la introducción, el 2013 fue también un año de incremento de la conciencia ciudadana y del debate político en torno a las transformaciones institucionales necesarias para profundizar la democracia y garantizar una vigencia

efectiva de los derechos humanos. Como nunca en el pasado, en el marco de conmemorarse cuarenta años del golpe de estado que instauró la dictadura, se generó no solo un repudio generalizado a este brutal episodio de nuestra historia, sino que también un consenso mayoritario en torno a la necesidad de que la institucionalidad impuesta fraudulentamente en ese contexto, en especial la Constitución Política de 1980, sea superada para dar paso a una que exprese un nuevo pacto social generado democráticamente.

Pues no obstante las numerosas modificaciones que le han sido introducidas en las últimas dos décadas, tanto su espíritu como contenidos continúan estableciendo barreras para la convivencia democrática y para la vigencia plena de los derechos humanos. En efecto, a través de distintos mecanismos, como los quórum supra mayoritarios, y la ausencia del plebiscito como un mecanismo efectivo de consulta ciudadana, esta “Constitución tramposa” como la ha llamado el constitucionalista Atria, sigue impidiendo su reforma en materias sustanciales, como lo son sus disposiciones sobre el derecho de propiedad, que han resultado en la apropiación de los bienes comunes y en una concentración de la riqueza nunca antes vista en la historia del país; y aquellas referidas a los derechos económicos y sociales, tales como la salud, la educación, la seguridad social.

Este consenso creciente se manifestó en la inclusión de la propuesta de una nueva constitución en los programas de gobierno de la mayoría de las candidaturas presidenciales de 2013, incluyendo el programa de la candidata electa, Michelle Bachelet. También, como se señalara en la introducción, llevó a que organizaciones ciudadanas a proponer marcar el voto con AC (Asamblea Constituyente) en las elecciones presidenciales. Ello como una manera de evidenciar no solo la urgencia de cambiar la carta fundamental, sino también de realizar dicho cambio a través de procedimientos inclusivos y democráticos.

La elevada adhesión de la ciudadanía a la campaña AC -cerca de un 10% de las mesas observadas en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, el pasado 15 de diciembre-⁶⁰, plantea un desafío para la presidenta electa, quien hasta ahora no ha definido con precisión el mecanismo a través del cual la nueva Constitución será generada bajo su gobierno, limitándose a señalar que debe ser por vías “institucionales, democráticas y participativas”. La propuesta de Bachelet, como sabemos, encontrará escollos significativos, ya que como señaláramos, la Constitución vigente no establece –sino a través de los quórum supra mayoritarios difícilmente alcanzables en el marco del binominalismo del congreso-, mecanismos participativos, como el referéndum, para alcanzar una nueva Constitución sustentada en los derechos humanos.

Por lo tanto los mecanismos a través de los cuales se construya serán, sin duda, el centro del debate durante el 2014. Se trata además de un tema central desde la perspectiva de los derechos humanos. No debemos olvidar que la Carta de Naciones Unidas en 1945 y más tarde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966, ambos ratificados por Chile, reconocen a los pueblos el derecho de libre determinación. En efecto, dichos Pactos disponen, en su artículo 1 común, que los pueblos “establecen libremente su condición política”. Ello, por cierto, además de determinar libremente a su desarrollo económico, social y cultural.

⁶⁰ www.marcatuvoto.cl/2013/12/25/con-declaracion-publica-la-iniciativa-marca-tu-voto-cierra-la-campana-2013-2/

La importancia que tienen las constituciones –y los procesos a través de los cuales éstas se elaboran– en la materialización de la libre determinación de los pueblos es subrayada a su vez por el Comité de Derechos Humanos de la ONU cuando, en su Observación General N°12 de 1984, señala que este derecho está relacionado con “los procesos constitucionales y políticos que permiten en la práctica su ejercicio.”

Las ventajas de la Asamblea Constituyente como forma de generación de una nueva constitución –frente a otras elaboradas por el parlamento- es subrayada por el destacado constitucionalista Yash Ghai:

“Una ventaja de la asamblea constituyente con respecto al parlamento es que puede ser verdaderamente una congregación de la nación. La fuerza y legitimidad de esta instancia dependerá en su grado de inclusividad. Si bien los partidos han de desempeñar un papel fundamental, es necesario que otros grupos e intereses queden representados (mujeres, personas discapacitadas, minorías, sindicatos, el sector privado, la sociedad civil y los movimientos sociales). En alguna medida, estos grupos e intereses estarían representados en los partidos, pero resulta de valor el que cuenten con sus representantes directos. Resulta claro que todas estas formas de representación tienen un impacto en el proceso y en sus resultados. Esto abrirá puertas a la reconciliación de comunidades que se sienten marginadas del sistema político vigente..., y garantizará una justicia social para todos”.⁶¹

El mismo Ghai sostiene que las constituciones deben entenderse no solo como un texto, sino un proceso. Que entre otros objetivos busca contribuir a la reconciliación entre distintos grupos, el fortalecimiento de la unidad nacional, el empoderamiento de la ciudadanía y de su participación en la vida pública, el fortalecimiento de la legitimidad y la búsqueda de acuerdos⁶².

La Asamblea Constituyente es a nuestro entender el mecanismo más legítimo e inclusivo a través del cual las sociedades democráticas hoy hacen efectivo el derecho a la libre determinación que nos es reconocido a todos los pueblos. A pesar de lo que los sectores conservadores han tratado de hacer creer (que ellas son características de cierto tipo de estados, calificados como “en crisis” y que han derivado en sistemas políticos poco democráticos, generalmente socialistas), éstas han sido el mecanismo que sociedades de larga tradición democrática -desde Francia y Estados Unidos en el siglo VIII (1787 y 1789, respectivamente); pasando por democracias hoy consolidadas, como Alemania en 1949 e India en 1950-, incluidas sociedades latinoamericanas como Brasil en 1988, Colombia en 1991, Ecuador el 2008 y Bolivia el 2009, que la han utilizado para construir pactos sociales y políticos democráticos.

Estas experiencias de América Latina en las últimas décadas demuestran que los cambios constitucionales logrados a través de este mecanismo no solo han sido posibles, sino que lejos de conducir al caos, han permitido mayores niveles de gobernabilidad democrática, así como profundizar de manera sostenida la vigencia de los derechos humanos, la equidad y la justicia. Así por ejemplo, la Asamblea Constituyente de Colombia, que fuera producto de un proceso de reclamo ciudadano expresado en las urnas –a través de lo que se llamó la séptima papeleta y que permitió la conformación de dicha asamblea pese a no estar considerada en la Constitución de ese país–, dio origen a un texto constitucional refrendado mediante

⁶¹ Ghai, Y., *La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política*, International IDEA, Estocolmo 2006, p. 27. www.idea.int/americas/upload/Yash_Ghai_Constituent_Assemblies_Spanish_final_text_for_workshop_17july06.pdf

⁶² Ibid.

referéndum, que promueve un modelo de democracia social inclusiva que representa un modelo para la región.

Lo mismo cabe señalar de los procesos constituyentes recientes de Ecuador y Bolivia, los que fueron resultantes de asambleas constituyentes democráticas y plurales, que contaron con amplia participación de la ciudadanía, así como de los pueblos indígenas de esos países, tradicionalmente excluidos de los procesos políticos y sociales. No obstante las complejidades políticas que hoy puedan vivirse en estos países, nadie podría hoy negar que las nuevas constituciones políticas construidas a través de asambleas constituyentes –luego refrendadas mediante referéndums-, son representativas de nuevos pactos sociales interculturales que han dado una gobernabilidad democrática significativa a dichos estados.

Los desafíos que se presentan el 2014 para avanzar en la profundización de la democracia y en una vigencia más plena de los derechos humanos en Chile no son menores. Luego de 40 años de la instauración de la dictadura, y de 34 de la imposición de una constitución que desconoció estos derechos y que limitó seriamente las posibilidades para su ejercicio, ellos estarán fundamentalmente relacionados con la construcción, a través de vías inclusivas como lo es la asamblea constituyente, de un nuevo pacto político e institucional el que, junto con reconocerlos, establezca la responsabilidad del Estado en su protección, así como las herramientas para que la ciudadanía los pueda hacer efectivos.