

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales;
Tomás Vial Solar (editor general) / Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile
2017

Santiago de Chile: la universidad: Centro de Derechos Humanos, Facultad de
Derecho de la universidad, 2017, 1ª edición, p. 472, 15 x 23 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: In38

Colección Derecho

Incluye presentación de los Dres. Tomás Vial Solar y Lidia Casas Becerra
directora del Centro de Derechos Humanos de la universidad, notas al pie de página
y biografías de los autores del informe 2017.

Materias:

Chile. Derechos Humanos.
Derecho al agua potable. Chile.
Empresas, aspectos sociales.
Derechos del niño. Chile
Personas LGTBI. Aspectos jurídicos.
Inmigrantes, situación jurídica.
Multiculturalismo, Chile.
Derechos de pueblos indígenas.
Identidad cultural. Chile.
Privacidad.
Control de la policía.
Derecho de acceso a la justicia.

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2017

©VV.AA.

©Ediciones Universidad Diego Portales, 2017

Primera edición: noviembre de 2017

ISBN 978-956-314-392-8

Universidad Diego Portales
Facultad de Derecho
Av. República 105
Teléfono (56-22) 676 2601
Santiago de Chile
www.derecho.udp.cl

Editor general: Tomás Vial

Edición: Vicente Parrini

Diseño: Marisol González

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S.A.



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERECHOS
HUMANOS
EN CHILE
2017**

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



ÍNDICE

Presentación: estado de los derechos humanos en Chile 2016-2017	9
1 Verdad, justicia, reparación y memoria.	25
2 Derecho al agua, emergencias y responsabilidades del estado y de las empresas sanitarias.	99
3 Sename: el rol del Estado, la tutela judicial de niños, niñas y adolescentes y la relevancia penal de la crisis.	163
4 La reforma a la institucionalidad en materia de infancia bajo la lupa de los derechos humanos.	217
5 Los derechos humanos de los pueblos indígenas en la política pública chilena.	245
6 Las fallas en el control de la acción policial: el caso de la violencia policial en la población La Legua.	287
7 Inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar chileno: desafíos pendientes	329
8 El derecho de acceso a la justicia civil en Chile.	353
9 Privacidad: la vigilancia en espacios públicos	383
10 Derechos de las personas LGTBI en Chile: una evaluación.	419
Biografías autores <i>Informe 2017</i>	465

PRESENTACIÓN

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales presenta a la comunidad nacional su decimoquinto *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*, relativo a temas contingentes –entre mediados de 2016 y julio del presente año– en diversos ámbitos vinculados a los derechos humanos en nuestro país.

El *Informe* pretende año a año ir indagando cómo el Estado chileno va cumpliendo o no sus compromisos con la comunidad internacional, y con los habitantes de Chile, en relación a las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales que nuestro país ha firmado y ratificado, y en las demás fuentes del derecho internacional, como son las sentencias de las cortes internacionales, preeminentemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la interpretación autoritativa de los tratados de derechos humanos que emana especialmente de las observaciones generales de los comités de tratado de las Naciones Unidas. Así también se emplean, como parámetros de análisis, los demás estándares de derechos humanos, como son las observaciones particulares de los órganos de tratado al Estado hechas cuando Chile ha presentado informes ante esos órganos. El *Informe* no pretende realizar un estudio de todos los aspectos de derechos humanos a los que se ha obligado Chile, sino que se limita a presentar una selección de temas, elegidos de acuerdo a una combinación de criterios que se pasan a exponer. Primero, nos interesa poner en relieve aspectos conflictivos o silenciados de nuestra vida social, que consideramos de particular relevancia por su carácter estructural o que no han sido destacados con anterioridad. Sin dejar de prestar atención a asuntos de permanente gravedad, como el relativo a la demanda de verdad, justicia y reparación respecto a las violaciones de derechos humanos bajo la dictadura, nos parece relevante dirigir la mirada a asuntos que comúnmente no se asocian con derechos humanos o a los que se presta menor atención en la discusión pública. Ejemplos de ello, en años anteriores, han sido los capítulos sobre los derechos de las personas

mayores, derechos de la niñez, o el derecho a la salud mental, y, en el actual *Informe*, el derecho al acceso a la justicia. Segundo, se pretende que el *Informe* sea un trabajo interdisciplinario, que permita el diálogo entre diversas disciplinas del derecho y con otras áreas académicas o profesionales. Dan cuenta de este objetivo los capítulos sobre educación e inclusión que hemos desarrollado los últimos años, con la colaboración de especialistas en esas temáticas. Para lograr lo anterior tenemos en consideración, prioritariamente, a los académicos expertos que integran la Facultad de Derecho de la UDP, aunque, como se apreciará, también solicitamos la colaboración de especialistas de otras unidades de la universidad y de diferentes centros de estudios superiores del país.

El *Informe* no se define como una publicación con un perfil exclusivamente académico que dé cuenta en forma acabada de la literatura en un campo particular. Su vocación, desde su surgimiento, ha sido presentar, con rigor y sobre la base de un trabajo de investigación racional y empíricamente fundado, una realidad política, social o económica bajo la óptica de los derechos humanos, de modo que pueda ser fácilmente accesible para la comunidad nacional a la cual está dirigida. Por ello se ha privilegiado un lenguaje no excesivamente técnico y un formato de conclusiones y recomendaciones que ayude a quienes toman las decisiones en estos ámbitos y a la opinión pública en general, a entender cuáles son las principales falencias en materia de derechos humanos y las medidas más relevantes para subsanarlas.

El *Informe* en la presente edición contiene 10 capítulos, que se pasan a exponer sucintamente, junto con destacar algunas de las principales recomendaciones que en ellos se proponen y que son de responsabilidad compartida entre los autores respectivos y el Centro de Derechos Humanos de la UDP.

En Chile el pasado reciente es eternamente presente, señala el capítulo sobre verdad, justicia, reparación y memoria, redactado por la investigadora Cath Collins y el Observatorio de Justicia Transicional de la UDP, organismo del cual ella es directora. Las discusiones en la opinión pública que se dan tradicionalmente en el mes de septiembre, pero también durante todo el año, por ejemplo, sobre el cierre del penal de Punta Peuco, o las más polémicas aún, que se relacionan con el acceso a la verdad establecida en los archivos Valech, muestran que en Chile hay todavía muchos asuntos pendientes en relación a ese pasado y que esas traumáticas experiencias no parecen haber calado lo bastante hondo como para lograr un repudio unánime y un compromiso coherente con la mínimas exigencias de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición a las que el país se ha comprometido. En primer lugar, persiste la deuda con los familiares de las personas que fueron detenidas-desaparecidas bajo la dictadura. Una sociedad en la

que se continúa permitiendo el no saber con certeza el destino o/y paradero de centenares de compatriotas, secuestrados por el mismo Estado, no puede mirarse a sí misma con respeto. Es por ello que el capítulo hace un llamado a crear una instancia permanente de diseño y realización de búsqueda, identificación y retorno de víctimas de desaparición forzada, que reúna en su equipo permanente la necesaria experticia administrativa, investigativa, técnica (pericial), (psico)social y jurídica, y que cuente con la participación sostenida y activa de familiares u otras personas directamente afectadas, y que tienen el mandato y poder de (re)considerar todo aspecto relevante de la respuesta estatal a este crimen.

En segundo lugar, la deudas relativas a los sobrevivientes, que hoy carecen de una instancia que permita dialogar con ellos, subsanar errores, recalificar, y prestar los servicios y medidas de reparación en forma coordinada. Estas deudas llaman, como se recomienda, a llevar a cabo una revisión comprensiva de la situación de las y los sobrevivientes de prisión política, tortura y demás graves violaciones sufridas en tiempos de dictadura, dejando en manos de una sola institución o entidad el mandato y poder de tomar decisiones y velar por los derechos en verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Es preciso poner fin a la parcialización de sus derechos entre diversas instancias estatales, estableciendo un punto central de contacto y responsabilidad estatal ante la cual cada persona —u organización— pueda consultar su situación y hacer efectivos sus derechos. En relación a la demanda de verdad y la discusión sobre el acceso a los documentos de la llamada Comisión Valech I, el capítulo recomienda, siguiendo la línea de los *Informes* anteriores, resolver el estatus de acceso judicial y/o público del acervo de la Comisión Valech en sus dos iteraciones, con la debida atención a consideraciones de privacidad, del derecho social a la verdad y del deber de hacer justicia.

Las obligaciones que tiene el Estado frente a las violaciones que sus propios agentes desarrollaron, deben ser necesariamente consideradas dentro de lo que será el Plan Nacional de Derechos Humanos que el actual gobierno debe aprobar antes de diciembre del año en curso. Este nuevo y ambicioso instrumento de política pública deberá servir de guía y matriz de coordinación para la acción del Estado por los próximos cuatro años. Como señalan el Centro de Derechos Humanos y Cath Collins en sus recomendaciones, para que este plan posea la legitimidad suficiente y, además, tenga una posibilidad mínima de ser implementado, es imprescindible que sea consecuencia de un proceso de consulta nacional pausada, deliberativa y profunda, en particular, con las organizaciones de derechos humanos, en atención a las múltiples normas internacionales que caracterizan a la participación no solamente como garante de legitimidad, sino como un derecho en sí

misma. También, es imprescindible incorporar, explícitamente, a dicha comunidad en los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del nuevo plan.

De acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, el Estado es el responsable de respetar y proteger aquellos derechos. ¿Qué sucede, sin embargo, con aquellas actividades llevadas a cabo por los privados, especialmente por las empresas? ¿Existen obligaciones del Estado respecto a esas actividades, desde el punto de vista de los derechos humanos? ¿Hay obligaciones en materia de derechos humanos de las mismas empresas? Estas preguntas parecen particularmente pertinentes en un país como Chile donde importantes actividades que dicen relación con la satisfacción de los derechos humanos están total o casi completamente privatizadas, como son la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda. Al igual que para el Plan de Derechos Humanos mencionado arriba, la efectiva implementación y monitoreo del recientemente aprobado Primer Plan de Acción de Derechos Humanos y Empresas –publicado, el 22 de agosto de 2017, en virtud del compromiso con los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos– requerirá, también, después de proceso participativo interministerial, de la participación de la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos.

Esta temática como Centro de Derechos Humanos nos ha preocupado desde hace mucho tiempo, y eso explica el trabajo que nuestra investigadora Judith Schönsteiner viene realizando hace varios años. En ese sentido, se incluyó ya en el *Informe 2010* un capítulo sobre la responsabilidad de debida diligencia en la gran minería chilena. En el *Informe 2012*, se publicó un estudio sobre los impactos en derechos humanos de las actividades industriales en Puchuncaví-Ventanas. Y el 2014, se evaluó la regulación de consulta previa, libre e informada en el ámbito de inversión minera, al igual que estándares mínimos para acuerdos entre comunidades indígenas y empresas inversionistas. Destaca dentro de esas investigaciones la elaboración, el 2016, de una Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos, que analiza cómo se está llevando a cabo la protección de los derechos humanos en relación a las actividades privadas vinculadas al cumplimiento de obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y las brechas que se producen en este aspecto. Bajo ese marco, y ahora aplicado a un sector específico, se realizó un estudio, de la profesora Schönsteiner y la investigadora Macarena Contreras, sobre “Derecho al agua, emergencias y responsabilidades del Estado y de las empresas sanitarias”, que analiza el marco regulatorio actual de provisión del agua potable en Chile, bajo los estándares de derechos humanos.

Antes de señalar las principales conclusiones y recomendaciones de este capítulo, es necesario hacer notar que el tema del derecho al agua potable está estrechamente relacionado con el más general de la provisión de agua, y de entenderla como un derecho humano, tema hoy más sensible que nunca dadas las condiciones de cambio climático. Ya en el *Informe 2013*, el investigador Matías Guilloff elaboró un estudio sobre el “Derecho al agua como derecho humano: el caso de la provincia de Petorca”. Ahí se concluía que la actual regulación sobre derechos de agua en Chile, completamente privatizados, infringe ese derecho al agua de los habitantes. El capítulo de este año debe, entonces, ser leído en conjunto con ese estudio.

La investigación de Macarena Contreras y Judith Schönsteiner se produce, además, dentro de un contexto de reiteradas fallas, al menos en 2016 y 2017, por parte de las empresas de agua potable en la provisión de ese recurso, por situaciones de emergencia que eran razonablemente previsibles. Es por esta razón que una investigación sobre el marco regulatorio y la manera en que se aplica, sea de especial actualidad y gravedad. La investigación muestra, como señalan las autoras en su texto, “que la falta de prevención de futuros riesgos y desastres, la escasa fiscalización a las empresas, las multas que no constituyen un real incentivo de cumplir, el reducido acceso a la justicia y la reparación ante los cortes de agua y, en consecuencia, el incumplimiento de los estándares internacionales, traen como resultado la carencia de este imprescindible recurso y la vulneración por parte del Estado de su obligación de velar por un derecho trascendental al agua potable para el disfrute de otros derechos, como el derecho a la salud y o la educación.” Las situaciones de emergencia evidencian de manera aguda la incapacidad del Estado y del sistema de empresas sanitarias de hacerse cargo de la escasez hídrica, en un contexto en que entre un 73% y un 80% de los recursos hídricos están destinados de manera gratuita a la agricultura.

Para resolver estas graves falencias se recomienda, entre otras cosas, aprobar el uso preferente del agua para consumo humano a nivel constitucional y recuperar la capacidad del Estado (*state capacity*) en relación a la garantía del derecho humano al agua potable; aplicar multas escalonadas que sean un eficaz disuasivo a los incumplimientos por parte de las empresas, de tal forma que la sanción no sea menor a la utilidad o ahorro obtenido con la infracción. También, respecto a las mismas empresas privadas, se propone que busquen soluciones técnicas para diversificar las fuentes de agua dulce por concesión, que reutilicen las aguas para riego y mejoren la interconectividad de redes.

El 2017 estalló el escándalo sobre la forma en que el SENAME resguardaba los derechos de los niños, niñas y adolescentes, NNA. Los hechos denunciados en la prensa, las investigaciones criminales

y parlamentarias iniciadas, han sido objeto de amplia preocupación pública, dando cuenta de un sistema de protección de los derechos de la niñez colapsado y que dista muchísimo y de manera gravísima de las obligaciones que Chile ha contraído, desde 1990, al ratificar la Convención de Derechos del Niño (CDN). El *Informe* por varios años ha seguido e investigado los temas relativos a protección de derechos de los NNA. Así, y por solo nombrar los más recientes: el 2014 se incluyó el capítulo elaborado por Camila de la Maza y María Paz Riveros, “Derechos humanos de la infancia y adolescencia: política pública de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes”; el 2015, las mismas autoras —junto a María Paz Zarzar— “Derechos humanos de la infancia y adolescencia: ¿asegura el Estado a los niños, niñas y adolescentes el derecho a vivir en el seno de una familia? y el 2016, “Institucionalidad de infancia en Chile: una deuda impaga”, de Camila de la Maza y Francisca González. Estas contribuciones se han enfocado, de manera principal, en el marco regulatorio ausente y en los defectos detectados en esta materia.

En el presente *Informe* son dos los capítulos dedicados a la protección (o la falta de esta) de los derechos de los NNA. El primero fue elaborado por Eduardo Alcaíno, Sabrina Perret y Pablo Soto, y se titula: “Sename: el rol del Estado, la tutela judicial de niños, niñas y adolescentes y la relevancia penal de la crisis”. El capítulo aborda la manera en que el Sename controla la prestación del servicio de cuidado por parte de entidades privadas, instituciones en las cuales se encuentra el 95 % de los niños; pregunta cuáles serían las eventuales responsabilidades penales por hechos cometidos al interior del Sename y, también, las principales dificultades que los magistrados detectan al cumplir su labor de intervención en casos de NNA vulnerados, en especial cuando deben relacionarse con el Sename. El trabajo permite concluir que la externalización de la prestación de los servicios de cuidado ha acarreado, en la práctica, un debilitamiento del compromiso estatal con los derechos de los NNA; que también el servicio es deficiente cuando colabora con los tribunales de familia en la adopción y seguimiento de las medidas de protección de los NNA y, que en materia penal, serían varios los delitos eventualmente cometidos que debieran ser investigados. En cuanto a las conclusiones, se recomienda, entre otras, que el Sename se tome en serio sus herramientas de supervisión e instrucción a los colaboradores y las reinterpretate para el propósito que el legislador le ordenó, a saber, la protección de los NNA que se encuentran en el sistema de cuidado. El capítulo propone, asimismo, que se inicie la persecución, investigación de los distintos hechos delictivos y la sanción de los responsables desde el punto de vista penal. Se plantea también, que exista una mejor coordinación y comunicación entre el servicio y los jueces

de familia, debiendo el primero reformular sus programas en función de las necesidades de los NNA, conforme a la información recibida por los segundos.

El otro capítulo relativo a los NNA fue elaborado por Camila de la Maza, y se denomina “La reforma a la institucionalidad en materia de infancia bajo la lupa de los derechos humanos”. El capítulo revisa los proyectos de ley presentados al Congreso, bajo los estándares internacionales, que se relacionan con una reforma estructural que el Estado de Chile pretende hacer en materia de infancia y adolescencia. Durante 2015, se presentaron dos proyectos de ley: el que establece el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez y el que crea la Subsecretaría de la Niñez, ambos analizados en el *Informe 2016*. Posteriormente, en marzo de 2016, se presentó el proyecto que crea la Defensoría de la Niñez y, en abril de 2017, el que crea el Servicio de Protección Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes y el que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. La primera y más importante conclusión del capítulo es que la tardía presentación de estos diversos proyectos, algunos enviados este mismo año, implicará que a fines del actual gobierno no se habrá consumado aún la reforma integral, profunda y radical de la institucionalidad relativa la niñez, a 27 años de la ratificación de la CDN. La segunda conclusión es que, pese a lo positivo y necesario de estos proyectos presentados, aún persiste una gran deuda con la totalidad de los niños, niñas y adolescentes, los cuales no cuentan con una ley marco que les asegure un piso mínimo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En tercer lugar, se concluye que, aun cuando se valoran en general, los proyectos enviados mantienen todavía falencias específicas que justifican una serie de recomendaciones particulares para cada uno de ellos, que aparecen reseñadas en el capítulo.

La evaluación de cómo el Estado chileno reconoce, respeta y protege los derechos de los pueblos indígenas también es una temática que ha sido objeto de análisis en *Informes* anteriores. Así, el 2013 se incluyó el capítulo “Fuerza estatal y conflicto mapuche”, de Alberto Coddou; el 2015 dos capítulos analizaron materias claves, “Territorios indígenas y política pública de entrega de tierra” de Antonia Rivas, y “Diligencia debida: proyectos de inversión, propiedad sobre los recursos naturales y consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas concernidos” de Judith Schönsteiner y Alonso Barros y, por último, el 2016, “Pueblos indígenas, sistema escolar y construcción de identidad” de Pilar Muñoz y Liliana Ramos.

El conflicto social entre el Estado y las comunidades y organizaciones mapuche, especialmente, en la VIII y IX regiones, se ha agudizado durante el tiempo cubierto por este *Informe*. Se han denunciado repetidos casos de uso desproporcionado de la fuerza por parte de la

policía, incluyendo allanamientos de colegios, afectando gravemente a NNA; la implementación de una mesa de diálogo con limitada participación y con imposición de condiciones que varios representantes indígenas no consideraron aceptables; la realización de una huelga de hambre en el contexto de la aplicación de la Ley Antiterrorista (huelga aún sin resolver al cierre de este *Informe*); profundas desconfianzas en relación a investigaciones policiales y acusaciones penales (agentes encubiertos y crímenes); ataques a la propiedad privada e incendios de establecimientos religiosos que se le imputan a personas indígenas. Si bien el Estado ha realizado consultas sobre institucionalidad indígena, proceso constituyente indígena y sobre el Consejo de los Pueblos Indígenas, no ha respondido aún a la denuncia rapanui sobre propiedad de territorios ancestrales ante la CIDH, cuyo plazo de respuesta venció en agosto de 2017.

Este año hemos querido hacer una revisión de las materias estudiadas en esos capítulos anteriores, en el trabajo de Antonia Rivas titulado “Los derechos humanos de los pueblos indígenas en la política pública chilena”, sobre todo en materia de derecho a la autodeterminación, participación y consulta, tierras y territorios y uso del derecho penal en las situaciones de conflicto mapuche. La principal y devastadora conclusión es que los avances, en los últimos años, han sido poco significativos; no apreciándose un interés real en dirigirse hacia la solución de los conflictos presentados, ni vislumbrándose que, en el corto plazo, puedan existir cambios al respecto.

En este sentido, los anuncios de la presidenta Michelle Bachelet, en junio de 2017, en el denominado Plan Araucanía, son insuficientes y profundamente tardíos. Por ello, e independiente de las recomendaciones específicas contenidas en el texto sobre las materias analizadas en el capítulo, la principal y fundamental recomendación que se hace es que se genere una instancia de diálogo mayor, con la participación de todos los involucrados y en condiciones de igualdad, para discutir y acordar una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado de Chile, que incluya reconocimiento constitucional, territorios, recursos naturales, autodeterminación, consentimiento, reparación a la injusticias del pasado, entre otras materias, de acuerdo a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Nuevamente, no se toman en cuenta las conclusiones de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.

El control y límite del uso de la fuerza por parte del Estado ha sido una de las preocupaciones centrales del movimiento de los derechos humanos desde sus inicios, no solamente en relación al uso de la fuerza en los territorios indígenas del Sur de Chile. El monopolio que tiene el Estado de esa facultad, las asimetrías existentes entre los individuos y la organización pública uniformada, las potenciales y actuales situaciones

de violación de los derechos a la vida, la integridad, la libertad, por solo mencionar algunos, hacen que esta temática sea especialmente sensible y relevante desde el punto de vista de los derechos humanos. Tiene mayor relevancia todavía cuando dicha fuerza se aplica a personas que pertenecen a un grupo vulnerable, pues en esos casos, como la experiencia casi universal lo muestra, y la historia reciente de Chile lo confirma, los riesgos de la vulneración de esos derechos aumentan exponencialmente. En el caso contemplado en este *Informe* ese grupo vulnerable son los pobladores de La Legua. El tema es abordado este año por los investigadores Gonzalo García-Campo, Juan Pablo Delgado y Pascual Cortés, en el capítulo titulado “Las fallas en el control de la acción policial: el caso de la violencia policial en la población La Legua”. El texto describe los patrones de violencia policial que han tenido lugar en la población, contrastándolos con los estándares internacionales reguladores de la función policial. Luego, indaga en los arreglos institucionales que permiten o favorecen la perpetuación de esta violencia, centrándose particularmente en los mecanismos internos de control de la actividad policial, es decir, en las estructuras que tiene Carabineros de Chile para controlar la actividad de sus funcionarios.

Se concluye que la intervención policial en La Legua no ha sido propiamente un plan, por carecer de objetivos claros, de responsables y de evaluaciones periódicas; que esa intervención a tenido como consecuencia, más que casos aislados, un patrón de violencia policial; y que, finalmente, los mecanismo de control interno de Carabineros no son efectivos en relación a denuncias de violencia ejercida por sus propios funcionarios. Ciertamente, esta investigación no desconoce el grave problema del narcotráfico que afecta el goce de los derechos humanos, especialmente, de las poblaciones vulnerables y, en particular, de los jóvenes que conviven con la violencia, ni desmerece los problemas de salud, educación y trabajo que genera el consumo de drogas y el micro y narcotráfico. Sin embargo, es necesario evaluar la responsabilidad del Estado por la forma en que se hace cargo de estas situaciones delictuales y cómo las enfrenta en un marco respetuoso de los derechos humanos. Para remediar las graves falencias identificadas en el capítulo, se señala como necesario promover un debate profundo en torno a los mecanismos democráticos de control de la institución de Carabineros de Chile, incluyendo sus reglamentos internos; propiciar una reforma a los mecanismos de control de Carabineros, los que deben optimizarse, garantizando el derecho al acceso a la justicia, en su dimensión judicial y administrativa, a las eventuales víctimas de hechos de violencia policial; y, finalmente, la urgencia de desarrollar acciones de prevención para evitar el abuso de la policía uniformada. En esta tarea resulta particularmente relevante la formación en derechos humanos de las fuerzas policiales, el apego

a los estándares internacionales que rigen su función y la estricta observancia de la normativa vigente que regula las distintas actuaciones de Carabineros en nuestro país.

La realidad de la migración actual hacia Chile representa un desafío político, cultural jurídico y de organización institucional de la mayor envergadura. Como nos demuestra la experiencia comparada, pocos temas son más sensibles que el de la migración y pocos se prestan más para la instrumentalización política y el abuso a las personas. Es, también, un asunto referido esencialmente a los derechos humanos de un grupo de personas que está en situación de particular vulnerabilidad, ya sea por su situación legal, las diferencias culturales o lingüísticas o su falta de redes de apoyo. Para el Centro de Derechos Humanos, la protección de los migrantes y refugiados no es un asunto ajeno, ya que cuenta desde hace más de nueve años con una Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados. Ese trabajo también explica que en varios de los *Informes* se hayan contemplado estudios sobre la situación de migrantes y refugiados en Chile. Ese es el caso de los capítulos “Derechos de migrantes y refugiados” elaborado por Víctor Hugo Lagos y Oscar Patricio Mesina, el 2014; “El derecho a la salud de las personas migrantes en Chile. Avances y desafíos”, redactado por Víctor Hugo Lagos y Delfina Lawson, el 2015; el elaborado en 2016 por Macarena Rodríguez y Delfina Lawson titulado “El debido proceso en los procedimientos de expulsión administrativa de migrantes: situación actual y alternativas”.

En la presente edición el trabajo, que corresponde al área de educación, fue redactado por las profesoras Liliana Ramos y Pilar Muñoz y se titula: “Inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar chileno: desafíos pendientes”. El estudio analiza la consistencia de las políticas chilenas respecto de los estándares internacionales de derechos humanos relativos a la educación de estudiantes migrantes. Como señalan las autoras, la conclusión es que se dan una serie de situaciones de discriminación indirecta, entre ellas: políticas de inserción escolar que aún no aseguran el acceso al 100% de los beneficios del sistema escolar para estudiantes migrantes, a pesar de ser esta una obligación internacional del Estado de Chile por lo menos a nivel de primaria y secundaria; ausencia de orientaciones a nivel de gestión escolar y de aula para trabajar en contextos de diversidad cultural y lingüística; carencia de programas o apoyos que permitan superar las barreras del aprendizaje y la limitada participación que experimentan los estudiantes migrantes en el sistema escolar, producto de sus diferencias culturales y lingüísticas. Lo anterior —sumado a la existencia de una Constitución Política que no reconoce la educación como un derecho humano de los niños, niñas y adolescentes, y a la ausencia de una ley migratoria basada en un enfoque de derechos e interculturalidad— da cuenta de un panorama

deficiente en cuanto al cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Esta situación justifica que se recomiende, entre otras medidas, promover un cambio constitucional para reconocer el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes, en el contexto de una nación multicultural; asegurar en el presente gobierno la tramitación de una ley de migración con un enfoque de derechos e intercultural, que garantice el derecho a la educación de estudiantes migrantes, y asegurar que, a la brevedad, el Ministerio de Educación publique las orientaciones para promover una gestión de aula y escuela sustentada en un enfoque de educación intercultural.

Cuando en Chile se habla sobre el sistema judicial y demanda de justicia rara vez se entiende aquello como un asunto de derechos humanos. Sin embargo, como prueban e indican claramente la profesora Macarena Vargas y el profesor Ricardo Lillo en su capítulo “El derecho de acceso a la justicia civil en Chile”, este es sin lugar a dudas un tema de derechos humanos y que afecta el ejercicio de otros numerosos derechos. Para analizar esta materia, el estudio revisa el nivel de acceso a la justicia en Chile bajo los estándares de derechos humanos. La conclusión a la que llegan los autores es que, pese a la enorme cantidad de reformas procesales que nuestro ordenamiento jurídico ha experimentado en estos últimos años, el acceso a la justicia sigue siendo una asignatura pendiente. El sistema actual, señalan, tampoco ha podido dar solución a la saturación de los tribunales civiles, producto de la cobranza judicial de grandes empresas que copan la agenda judicial, ni de los Tribunales de Policía Local que sufren similar problema con ocasión de las infracciones de tránsito y el cobro del TAG. Todo ello pugna con uno de los estándares desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos que exige a los Estados contar con mecanismos efectivos, no teóricos ni ilusorios, que permitan a todos los ciudadanos el goce pleno del acceso a la justicia. Lo anterior lleva a recomendar, entre otras medidas, que se reactive el impulso por la reforma a la justicia civil ordinaria, incluyendo procedimientos sencillos para pequeñas reclamaciones que sean de su competencia; que se incorporen medios alternativos de resolución de conflictos a la par y de manera coordinada con el proceso judicial en la justicia civil y de policía local; y que se reforme el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, tomando en cuenta la experiencia de oralidad de otras reformas, pero con un enfoque en flexibilidad y simpleza.

Como se señaló al inicio de esta presentación, uno de los objetivos del *Informe* es levantar temas que habitualmente en Chile no se entienden como vinculados a los derechos humanos, pese a que jurídicamente y en el sistema internacional lo estén claramente. Este es el caso del derecho a la vida privada, derecho que por el avance de internet, los sistemas informativos, el crecimiento de las redes sociales

y las capacidades de captación, intervención y procesamiento de información que hoy existen, se torna de una relevancia mayor que en el pasado. Al respecto, quisimos este año, por primera vez en el *Informe*, incluir un capítulo sobre el derecho a la vida privada, que permita instalar los estándares de derechos humanos en este aspecto y que a futuro sirva para analizar sus muchas y crecientes facetas. El artículo de Domingo Lovera, titulado “Privacidad: la vigilancia en espacios públicos”, se centra, como indica el autor, en un fenómeno que amenaza con extenderse: las actividades de vigilancia y control que un puñado de municipios ha iniciado a efectos de, según han dicho sus autoridades, prevenir o controlar de mejor manera el delito. El estándar para realizar esas actividades es que las hipótesis de intromisión en la vida privada de las personas deben encontrarse establecidas en una ley, y sus condiciones de procedencia ser específicas y acotadas. La conclusión a la que se arriba es que nada de eso ocurre en los casos revisados. Se observa que las municipalidades han procedido a instalar cámaras de vigilancia en globos y drones que captan información “a granel” –probablemente una de las situaciones más preocupantes para el derecho internacional– a partir de lecturas descuidadas de sus propias atribuciones. También se concluye que Chile no cuenta con instancias de protección de los datos personales de ciudadanos y ciudadanas, pues las que hoy tienen algo que decir (como los tribunales y el CPLT) han sido igualmente benevolentes con las municipalidades a la hora de leer sus competencias. Si bien se valora como positivo el reciente envío del proyecto de ley que actualiza la Ley 19.628 (sobre protección y tratamiento de datos personales y crea la Agencia de Protección de Datos Personales), la legislación en su redacción actual contiene normas que no garantizan cabalmente el derecho a la vida privada. De lo anterior surgen varias recomendaciones al Estado. Entre ellas, la de adecuar la legislación nacional en materia de privacidad a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, incluidas las actividades de vigilancia y monitoreo; y que, dada la falta de regulación efectiva, los municipios y otras entidades estatales debieran abstenerse de seguir implementando sus sistemas de vigilancia a través de cámaras situadas en globos y drones por ser actos ilegales y afectar desproporcionadamente la privacidad de las personas.

El principio de no discriminación es la viga maestra del sistema de derechos humanos y una de las áreas de trabajo del Centro, tanto en los casos de migrantes, refugiados, mujeres y, también, personas de la diversidad sexual. El *Informe* por varios años ha ido cubriendo diversos aspectos de los derechos de las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersex, LGTBI. Así, el 2013, se presentó el capítulo “Informe sobre diversidad sexual: las violaciones a los derechos de las personas trans en Chile”, redactado por el suscrito; el 2014, revisó “Homoparentalidad

en Chile y derechos humanos”, escrito por Juan José Álvarez y Tomás Vial; el 2015, “Derechos de la diversidad sexual 2015: avances y fallencias”, redactado por los mismo autores más Sebastián del Pino; y el 2016 los “Derechos humanos de las personas intersex”, escrito por Camilo Godoy.

Este año se quiso revisar esos textos y evaluar cómo ha avanzado el país en esas diversas facetas. Por ello, el capítulo redactado por Juan José Álvarez, Sebastián del Pino, María Belén Saavedra, y Tomás Vial, denominado “Derechos de las personas LGTBI en Chile: una evaluación” analiza la situación de las personas LGTBI en los aspectos de reconocimiento de las relaciones afectivas, la homoparentalidad, el tratamiento de las personas trans y la situación de violencia escolar. De acuerdo al estudio, el panorama al final del gobierno de la presidenta Bachelet en lo relativo al igual reconocimiento y protección de los derechos de las personas LGTBI, es de luces y sombras. Se reconoce el avance en protección de las relaciones de pareja con la dictación del Acuerdo de Unión Civil y, aún más, con el envío del proyecto de matrimonio igualitario, en el marco del Acuerdo de Solución Amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre el Estado de Chile por una parte, y el Movilh y los denunciantes, por otra. En materia de homo- y lesboparentalidad, de aprobarse el proyecto, el que incluiría normas relativas a filiación, adopción y fertilización asistida, con un régimen de plena igualdad con las parejas de sexo opuesto, se daría un importante paso en la protección de la familia homoparental incluyendo los derechos de los niños y niñas que viven en familias homo- y lesboparentales, hacia una igual protección ante la ley.

Más grave, y urgente, es la situación de desprotección de las personas trans. La falta de un reconocimiento legal de su derecho a la identidad es causa de graves violaciones a los derechos de estas personas, con efectos profundos en el ejercicio de su derecho a la salud, educación, trabajo y libertad personal. Respecto a una educación inclusiva y libre de violencia para los niños, niñas y adolescentes LGTBI, los avances, como la dictación de las orientaciones e instrucciones emitidas por el Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación, son frágiles y reversibles, y tampoco existe conocimiento sobre su grado de implementación. Si se suma a lo anterior, como se analizó en el *Informe 2015*, la falta de reconocimiento de esa diversidad en los programas oficiales que aplican los establecimientos, se configura un panorama de negación y desprotección que solo causa –y continuará causando– graves violaciones a quienes son más vulnerables y necesitados de la protección del Estado: los niños, niñas y adolescentes gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersex. En base a las conclusiones anteriores se recomienda al Estado lo siguiente: una pronta aprobación de la ley de identidad de género que permita, por medio de un procedimiento

administrativo expedito, el cambio de nombre y sexo registral sin necesidad de exámenes médicos, reconociéndose también el derecho a la identidad de los NNA; aprobar el proyecto de matrimonio igualitario, que contemple filiación, dando cumplimiento al acuerdo de solución amistosa alcanzado con el Movilh, que reconozca la igualdad de condiciones entre parejas del mismo y distinto sexo; modificar los programas y las prácticas educacionales con el fin de dar efectivo reconocimiento a la diversidad de orientación sexual, identidad y expresión de género en el ámbito escolar y asegurar el cumplimiento de los instructivos y orientaciones que aseguran ese reconocimiento, como asimismo investigar y sancionar efectivamente los actos de violencia contra personas LGTBI en ese ámbito.

La publicación del *Informe Anual sobre Derechos Humanos 2017* no hubiera sido posible sin el dedicado esfuerzo de los autores de los diversos capítulos, así como el de numerosos ayudantes alumnos de la UDP. El Centro de Derechos Humanos quiere agradecerles a todos y todas este esfuerzo mancomunado. Se agradece, también, a Emilia Edwards y su equipo, sin el cual este *Informe* no podría haber sido difundido, y el valioso trabajo de organización y apoyo prestado por Carmen Gloria Álvarez. También quisiéramos destacar el dedicado y acucioso trabajo de edición de Vicente Parrini, editor de estilo, y el de diagramación en las manos de Marisol González. Se agradece, finalmente, a la universidad por apoyar cada año económicamente su publicación en forma permanente e íntegra, lo que permite que este *Informe* mantenga su independencia tradicionalmente valorada.

Dr. Tomás Vial Solar
Editor General

Dra. Lidia Casas Becerra
Directora del Centro de Derechos Humanos de la UDP