

Informes alternativos de organizaciones de la sociedad civil de Chile para el Tercer Ciclo EPU

Belén Saavedra
DICIEMBRE DE 2018

- La Fundación Friedrich Ebert (FES), en conjunto con el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUDH), y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), realizaron un ciclo de capacitaciones a organizaciones de la sociedad civil, en distintas regiones de Chile, para dar a conocer los mecanismos de defensa de los derechos humanos del sistema universal y, en particular, el Examen Periódico Universal (EPU), sus posibilidades de participación y las recomendaciones recibidas por Chile en los ciclos anteriores.
- Se capacitaron poco más de 200 personas de organizaciones de la sociedad civil, pueblos originarios y afrodescendientes. El resultado visible fue que más de 30 de estas organizaciones enviaron sus Informes Alternativos y muchas de ellas lo hicieron por primera vez, no habiendo participado nunca antes del sistema universal de Derechos Humanos.
- En esta publicación presentamos una síntesis de los principales temas tratados en algunos Informes Alternativos, así como las principales recomendaciones entregadas para cada uno de los temas. Pretendemos que sirva como herramienta de trabajo y seguimiento para la sociedad civil chilena durante todo este tercer ciclo del EPU, que se complementará con las recomendaciones que reciba finalmente el Estado de Chile como resultado de este proceso.



Índice

■ Introducción	3
■ Sobre el EPU	3
■ 1. Cumplimiento de obligaciones internacionales e institucionalidad de derechos humanos.....	5
■ 2. Derecho a un medio ambiente libre de contaminación	5
■ 3. Derechos de las personas LGBTI+.....	7
■ 4. Derechos de las personas migrantes y refugiadas	10
■ 5. Derechos de las mujeres.....	14
■ 6. Derechos de los pueblos indígenas.....	15
■ 7. Derechos de los pueblos tribales afrodescendientes.....	16



Introducción

Chile se encuentra *ad portas* de ser revisado por parte de Naciones Unidas en el tercer ciclo del Examen Periódico Universal - EPU. Durante el 32° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, nuestro país estará sujeto a una revisión del estado de situación de los derechos humanos, de todos los instrumentos internacionales ratificados y los derechos que de ellos emanan. Esta revisión periódica tiene una particularidad que los demás mecanismos del sistema internacional no contemplan con tanta intensidad: la participación de la sociedad civil es clave para la adecuada revisión de los Estados, pues son los propios Estados quienes revisan a sus pares y no expertos relatores de los procedimientos especiales u órganos de tratados.

Debido a esto, la participación, intervención y seguimiento de la sociedad civil durante todo el ciclo EPU –antes, durante y después– es clave, pues da cuenta de la democratización de los espacios de participación y de los avances en la profesionalización y capacidad de fiscalización de las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas y afrodescendientes.

La sociedad civil chilena había participado de manera intermitente en los exámenes anteriores, razón por la cual durante los meses de abril y junio de 2018, la Fundación Friedrich Ebert (FES), en conjunto con el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUDH), y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), realizaron un ciclo de capacitaciones en distintas regiones del país: el 18 de abril en Valdivia, el 20 de abril en Temuco, el 2 de mayo en Iquique, el 4 de mayo en Arica, el 17 de mayo en Valparaíso, el 5 de junio en Santiago y, luego, el 16 de junio, también en Santiago, una reunión nacional de organizaciones de todas las llamadas “zonas de sacrificio”. Estas capacitaciones se hicieron con un llamado abierto de participación a todas las organizaciones inscritas en el listado del Instituto Nacional de Derechos Humanos. No hubo barreras de entrada ni elección de organizaciones, pues lo entendimos como una buena práctica y ejercicio de democratización para que cualquier organización, grande o pequeña, nueva o con historia, de región o la capital, pudiera capacitarse y dar cuenta de su

visión sobre el Estado y los Derechos Humanos. La capacitación de estas organizaciones y la posibilidad de que entre ellas formaran redes y se autoconvocaran con posterioridad fue también un fin en sí mismo, decidieran o no participar en la elaboración de un informe alternativo para el EPU.

Las capacitaciones tuvieron el propósito de dar a conocer los mecanismos de defensa de los derechos humanos del sistema universal y, en particular, el Examen Periódico Universal, sus posibilidades de participación y las recomendaciones recibidas por Chile en los ciclos anteriores, con la finalidad de que las organizaciones de la sociedad civil pudieran empoderarse, sugerir y luego darles seguimiento a las recomendaciones de su interés. Luego de las siete jornadas, se capacitaron poco más de 200 personas de organizaciones de la sociedad civil, pueblos originarios y afrodescendientes. El resultado visible de este esfuerzo fue que más de 30 organizaciones de las que participaron en las capacitaciones enviaron sus informes al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para este tercer ciclo, y muchas de ellas lo hicieron por primera vez, no habiendo participado nunca antes del sistema universal de Derechos Humanos.

En esta publicación presentamos una síntesis de los principales temas tratados en los Informes Alternativos de algunas organizaciones de la sociedad civil chilena para este tercer ciclo del Examen Periódico Universal, así como las principales recomendaciones que entregaron para cada uno de estos temas. Pretendemos que esta publicación sirva como herramienta de trabajo y seguimiento para la sociedad civil chilena durante todo este tercer ciclo del EPU, que se complementará con las recomendaciones que reciba finalmente el Estado de Chile como resultado de este proceso.

Sobre el EPU

El Consejo de Derechos Humanos fue creado mediante resolución de la Asamblea General de la ONU (60/251), que lo mandató para realizar revisiones periódicas objetivas y creíbles sobre el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de todos los Estados miembros. Así, en 2007, se estableció el Examen Periódico Universal, que bus-



caba un trato igualitario para todos los Estados parte, la participación de la sociedad civil y el trabajo cooperativo entre miembros de la Asamblea General. Además, el EPU tiene la particularidad de ser el único mecanismo de derechos humanos en la historia en obtener 100% de participación de los Estados miembros en dos oportunidades, dando cuenta de su legitimidad dentro de los propios Estados.¹

De esta manera, cada Estado miembro de la Asamblea General está sujeto a revisión cada 4,5 años. Los Estados son revisados en 1 de los 3 períodos de sesiones del Grupo de Trabajo. Para el caso de Chile, esta evaluación ocurrirá en enero de 2019.

Luego de la revisión, el grupo de trabajo redacta un informe final de recomendaciones, que el Estado tiene la obligación de implementar durante el siguiente ciclo.

Durante el segundo ciclo, el Estado de Chile recibió 184 recomendaciones de diversas temáticas, algunas de las cuales serán abordadas a continuación. Informaremos en este documento en particular sobre los siguientes temas:

- Cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado chileno.
- Derecho a un medio ambiente libre de contaminación.
- Derechos de las personas LGBTI+.
- Derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- Derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Derechos de las mujeres.
- Derechos de los pueblos indígenas.
- Derechos de los pueblos tribales afrodescendientes.

Como nota del compilador, corresponde señalar que las recomendaciones que aquí se explicitan son

las recibidas por informes enviados voluntariamente a la FES,² y no a la totalidad de informes enviados por la sociedad civil chilena en el tercer ciclo del EPU.

² Los informes recibidos fueron elaborados por las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Fundación Iguales, MUMS, Agrupación Rompiendo el Silencio, Aquarela, Pastoral de la Diversidad PADIS, Prevención Viña, Agenda Kuir, Sororidad entre especies, Secretaría de género y sexualidad Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Comisión de género y sexualidad Universidad de Valparaíso, Comisión de género y feminismo Universidad de Viña del Mar, Vocabla de género y sexualidad Universidad Técnica Federico Santa María, Comisión de género y sexualidad Liceo Eduardo de la Barra (Mesa Ciudadana Diversidades y Disidencias Sexuales de Valparaíso); Centro de padres y centros de estudiantes de Liceo Manuel Barros Borgoño, Centro de padres Liceo de Niñas N° 1 Javiera Carrera, ONG Firmamento, Corporación de Desarrollo Emprender con Alas, Agrupación Madres en Chile, Agrupación Rancagua Lucha contra el Maltrato Infantil, Fundación ECAM egresados de SENAME, Jaime Concha (víctima sobreviviente, Maristas), Fundación Abrazarte (niños en situación de calle), Fundación Abrázame, ONG Padres de Verdad, ONG Abuelos de Verdad, Unión de Organizaciones Lacustres (UDOL), Asociación de Padres Angustiados (APA), Infancia Sin Voz Yo Grito Por Ti, Padres SENAME por la reunificación familiar (Movimiento Ciudadano Nacional por la Infancia); Corporación de Desarrollo Emprender con Alas; Agrupación Trans Secret Diamonds de Valparaíso; Fundación Tierra de Esperanza, Corporación Educacional Tierra de Esperanza (Coalición Tierra de Esperanza); Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche, Consorcio Ticca, Colectivo Mapuexpress, ONG Lumbaga, Movimiento de Acción Migrante, Observatorio Ciudadano (Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile); ONG Firmamento, Corporación de Desarrollo Emprender con Alas, Agrupación Madres en Chile, Agrupación Rancagua Lucha contra el Maltrato Infantil, Fundación ECAM egresados de SENAME, Fundación Abrazarte (niños en situación de calle), Fundación Abrázame, UDOL, Asociación de Padres Angustiados (APA), Infancia Sin Voz Yo Grito Por Ti, Padres SENAME por la reunificación familiar, Movimiento Nacional por la Infancia (Movimiento Madres en Chile Organizadas); Agrupación Mамitas Migrantes; Coalición Nacional de Comunidades por el Derecho a Vivir con un Aire Limpio; Universidad de Valparaíso; Corporación Yareta; Brigada S.O.S Huasco; Mujeres de zona sacrificio en resistencia; Frente Defensa Coronel; Oro Negro. En el caso del capítulo de mujeres, la FES no recibió ningún informe sobre esta temática, pero en el marco de un trabajo de alianza con la Corporación Humanas, nos permitieron usar sus recomendaciones, particularmente aquellas relacionadas con la violencia contra la mujer: Informe conjunto de la sociedad civil para el Examen Periódico Universal, Articulación de Derechos Humanos, coordinada por la Corporación Humanas, julio de 2018.

¹ Universal Periodic Review, A brief history of the UPR. Disponible en: <https://www.upr-info.org/es/upr-process/what-is-it/35287>. Última visita: 16 de noviembre de 2018.



1. Cumplimiento de obligaciones internacionales e institucionalidad de derechos humanos

Estado de situación

Chile aceptó una serie de recomendaciones relativas a la firma y ratificación de tratados internacionales (121.1, 121.2, 121.3, 121.4, 121.5, 121.6, 121.7, 121.8, 121.9, 121.10, 121.11, 121.12, 121.13, 121.14, 121.15, 121.16, 121.17, 121.18, 121.19, 121.20). Desde el último ciclo de Examen, Chile ha ratificado el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención del Niño de Naciones Unidas, relativo a un Procedimiento de Comunicaciones;³ el Convenio 189 de la OIT,⁴ la adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954,⁵ y la Convención para Reducir los Casos de Apátridas de 1961.⁶

Sin embargo, Chile aún no ratifica el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁷(121.2, 121.4, 121.5, 121.6, 121.7), ni el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (121.2, 121.12, 121.13).

En cuanto a institucionalidad nacional de derechos humanos, Chile publicó la Ley 20.968,⁸ que tipifica delitos de tortura y de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Además, se encuentra actualmente en tramitación el proyecto de ley que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanas y Degradantes⁹ (121.26).

Por último, se destaca la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos (121.28 y 121.29), que forma parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, junto con ella, la creación del primer Plan Nacional de Derechos Humanos.¹⁰

3 Decreto N° 121 de 2015, publicado el 12 de diciembre de 2015.

4 Decreto N° 34 de 2016, publicado el 28 de mayo de 2016.

5 Decreto N° 112 de 2018, publicado el 27 de octubre de 2018.

6 Decreto N° 111 de 2018, publicado el 27 de octubre de 2018.

7 Boletín N° 2.667-10.

8 Publicada el 22 de noviembre de 2016.

9 Boletín N° 11.245-17.

10 Ley 20.885, publicada el 5 de enero de 2016.

Recomendaciones

- Continuar con la ratificación y adhesión de los tratados internacionales de derechos humanos, protocolos facultativos y convenios indicados en los ciclos anteriores del EPU, particularmente, el protocolo facultativo de la CEDAW y el PIDESC.
- Aprobar el proyecto de ley que designa al INDH como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos, y penas crueles, inhumanas y degradantes.
- Dotar al INDH de los recursos económicos necesarios y las potestades requeridas para ser un órgano fiscalizador y rector en materia de derechos humanos en Chile.
- Crear la figura del OMBUDSMAN, o defensor del pueblo, en cumplimiento de los Principios de París.

2. Derecho a un medio ambiente libre de contaminación

Estado de situación

Durante el segundo ciclo EPU se realizó solo una recomendación a Chile relativa al medio ambiente (121.184 del A/HRC/26/5), que señalaba: “Velar porque se haga justicia y se conceda reparación a las víctimas de los efectos del deterioro ambiental y adoptar normas ambientales relativas a las emisiones de contaminantes por fundiciones.” Esta recomendación se encuentra incumplida.

Tal como se ha señalado en ciclos anteriores, luego de 2010, Chile instaura una nueva institucionalidad ambiental que buscaba hacerse cargo de las falencias de nuestro sistema anterior. La creación de la Superintendencia del Medio Ambiente¹¹ buscaba fiscalizar de mejor manera los proyectos e instituciones que afectan el medio ambiente, sin embargo, a ocho años de su creación esta institucionalidad no cuenta con los recursos suficientes para realizar su labor, resultando en una tramitación poco efectiva, además

11 Ley 20.417, publicada el 26 de enero de 2010.



de no poder fiscalizar los proyectos medioambientales anteriores a la publicación de la nueva ley de bases del medio ambiente. El sistema de evaluación de impacto ambiental cuenta con la posibilidad de participación de las comunidades que serán afectadas por proyectos, sin embargo, esta participación es poco informada y no resulta vinculante. Tampoco existen acciones judiciales eficaces relativas al daño ambiental, y la interpretación restrictiva de la acción de protección reproduce la injusticia y discriminación ambiental, impidiendo la participación ciudadana en las resoluciones ambientales que afectan a sus propias comunidades. Por último, una falencia crítica de la institucionalidad ambiental es que son los propios fiscalizados quienes entregan la información relativa a la medición de sus contaminantes, no existiendo una medición imparcial por parte de instituciones independientes o por encargo del Estado.

Durante 2017 y 2018, diversas comunidades de Chile se alzaron señalando que se encontraban en “zonas de sacrificio ambiental”, y que su situación no podía seguir siendo contenida con medidas pasajeras. Esto aparece explícitamente señalado en el Informe Anual del INDH de 2014, que identifica como zonas de sacrificio a Tocopilla y Mejillones, en la Región de Antofagasta; Huasco, en la Región de Atacama; la bahía de Quintero, en la Región de Valparaíso; y Coronel, en la Región de Biobío.¹² Estas zonas reclaman la contaminación del suelo, aire y agua dentro de sus comunidades.

Según estas comunidades, Chile posee una normativa de calidad de aire muy por debajo de lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud, vulnerando el derecho a la vida, integridad psíquica y física, y salud de la población que habita esas comunidades. Con respecto a otros metales pesados, no existe normativa en nuestro país, exponiendo a la población a una exposición riesgosa. Esto es particularmente grave en el caso de mujeres y niñas, que no solo se ocupan de las labores de cuidado de quienes están intoxicados, sino que también pueden

traspasar mediante el embarazo los contaminantes a los embriones.

Durante 2018 hubo una crisis ambiental en la zona de sacrificio Quintero-Puchuncaví,¹³ que obligó a las autoridades a declarar alerta amarilla el 23 agosto, la que fue cancelada el 2 de septiembre. Pero el 5 septiembre se declara alerta amarilla nuevamente, para concluir con una alerta sanitaria decretada el 27 septiembre, que se mantiene hasta la fecha de cierre de esta publicación. El balance de estas situaciones es que más de 130 personas fueron internadas en centros hospitalarios por intoxicación.

Respecto al derecho al acceso al agua, Chile mantiene un sistema que permite el otorgamiento de derechos de aprovechamiento de agua a privados, lo que genera en la práctica que el bien público agua pueda ser destinado para fines privados, sin mayor fiscalización por parte del Estado ni sanciones efectivas para quienes realizan un aprovechamiento ilícito de las mismas. Esta privatización, en conjunto con la falta de fiscalización, han generado estragos en algunas comunidades como Petorca,¹⁴ donde los ciudadanos no cuentan con agua potable de libre disposición y deben recibir agua de camiones aljibe.

13 CNN Chile, “El Chérbobil chileno: todo lo que necesitas saber para entender la crisis ambiental de Quintero y Puchuncaví”, 24 de agosto de 2018. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/el-chernobil-chileno-todo-lo-que-necesitas-saber-para-entender-la-crisis-ambiental-de-quintero-y-puchuncavi_20180824/, última visita: 15 de noviembre de 2018; Declaración del Consejo INDH por evento de contaminación en Quintero, 29 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.indh.cl/declaracion-de-consejo-indh-por-evento-de-contaminacion-en-quintero/>, última visita: 15 de noviembre de 2018; 24 Horas, “Más de 130 personas atendidas por contaminación en Quintero: Efectivos de la Armada se suman a labores”. Disponible en: <https://www.24horas.cl/nacional/mas-de-130-personas-atendidas-por-contaminacion-en-quintero-efectivos-de-la-armada-se-suman-a-labores-2799839>, última visita: 15 de noviembre de 2018.

14 Ciper Chile, Paola Bolados García, “La naturaleza política de la sequía en Petorca”, 27 de abril de 2018. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/04/27/la-naturaleza-politica-de-la-sequia-en-petorca/>, última visita: 15 de noviembre de 2018. Emol, Thomas Heselaars, “Crisis del agua en Petorca: “Los requerimientos hídricos no se condicen con la disponibilidad”, 29 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Tecnologia/2018/03/29/900523/Crisis-del-agua-en-Petorca--Los-requerimientos-hidricos-no-se-condicen-con->

12 INDH, Situación de los derechos humanos en Chile, Informe Anual 2014, capítulo “Derecho a un medio ambiente libre de contaminación: zonas de sacrificio e institucionalidad ambiental”, p. 260.



Por último, quienes realizan la labor de ser defensores del medio ambiente en Chile sufren amedrentamiento y amenazas. Existen actualmente al menos dos casos conocidos de suicidios de activistas defensores de derechos humanos del medio ambiente, que se encuentran bajo investigación, y al menos un caso conocido de un activista del medio ambiente, que se encuentra con medidas cautelares a su favor, por amenazas de muerte.

Recomendaciones

- Modificar el Código de Aguas, con el fin de asegurar el derecho de acceso al agua a todas las personas del país, otorgando prioridad al consumo humano.
- Actualizar normas de Calidad Primaria Respirable, igualándolas a la Guía de Calidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para los contaminantes PM2.5, PM10, SO2, CO, NO2, e incluir un sistema de evaluación de los efectos sinérgicos entre contaminantes.¹⁵
- Se recomienda crear normas de “Calidad Primaria Respirable para: Arsénico, Mercurio, Cadmio, Benceno, Dioxina, Xileno, Compuestos Orgánicos Persistentes, Berilio, Cobre, Molibdeno, Boro, Cesio y Uranio, empleando valores contemplados en la Guía de Calidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y que se incluya un sistema de evaluación de los efectos sinérgicos entre contaminantes.¹⁶
- Se recomienda que el Estado de Chile ratifique a la brevedad el “Convenio de Minamata” respecto a las emisiones de mercurio, el que está suscrito por Chile desde el año 2013.¹⁷

la-disponibilidad.html, última visita: 15 de noviembre de 2018. Biobío Chile, Yerko Roa y María Jesús León, “Sequía en Petorca: plantean necesidad de revocar derechos de agua en comisión del Senado”, 30 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-valparaiso/2018/05/30/sequia-en-petorca-plantean-necesidad-de-revocar-derechos-de-agua-en-comision-del-senado.shtml>, última visita: 15 de noviembre de 2018.

15 Recomendación de la Coalición Nacional de Comunidades por el Derecho a Vivir con un Aire Limpio.

16 Recomendación de la Coalición Nacional de Comunidades por el Derecho a Vivir con un Aire Limpio.

17 Recomendación de la Coalición Nacional de Comunidades por el Derecho a Vivir con un Aire Limpio.

- Adoptar medidas legislativas y administrativas que garanticen que el Estado proteja efectivamente los derechos humanos afectados por la actividad económica, en particular, por parte de las empresas extractivas, garantizando la reparación por los daños causados.¹⁸
- Asegurar la responsabilidad legal de las empresas y sus filiales domiciliadas en Chile en relación con la violación de los derechos económicos, sociales y culturales en sus actividades en el extranjero.¹⁹
- Dar implementación efectiva al Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, y poner en marcha el Comité Multiactor, con participación de la sociedad civil y de los sectores más afectados por la actividad de las empresas.²⁰

3. Derechos de las personas LGBTI+

Estado de situación

Como consecuencia del segundo ciclo EPU, el Estado de Chile aceptó una serie de recomendaciones relativas a los derechos de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTI+, que podemos agrupar de la siguiente manera:

- a) recomendaciones relativas a situaciones discriminatorias en contra de personas LGBTI+ (121.51; 121.52; 121.72);
- b) recomendaciones que versan sobre la necesidad de modificar cuerpos legales en favor de la protección de los derechos de las personas LGBTI+ (121.69; 121.70; 121.71);
- c) recomendaciones relativas a la educación y difusión de información sobre problemáticas de la comunidad LGBTI+ (121.73).

De la revisión conjunta de dichas recomendaciones se observa el apremio que existe en establecer mecanismos, o bien, reforzar aquellos existentes, que

18 Recomendación de la Coalición por el fortalecimiento de los derechos humanos en Chile.

19 Recomendación de la Coalición por el fortalecimiento de los derechos humanos en Chile.

20 Recomendación de la Coalición por el fortalecimiento de los derechos humanos en Chile.



permitan mitigar las distintas situaciones de discriminación de las que es objeto la comunidad LGBTI+, que van desde la imposibilidad de acceder a puestos de trabajo en igualdad de condiciones en relación a los géneros binarios heterosexuales y la prohibición de adopción de parejas del mismo sexo, hasta la inexistencia de establecimientos de salud especializados para otorgar tratamientos hormonales, intervenciones quirúrgicas y acompañamiento psicosocial a personas trans.²¹ De este modo, una importante consecuencia de la efectiva implementación de dichas recomendaciones apunta hacia una visibilización y sensibilización de las problemáticas a las que se ve enfrentada la comunidad LGBTI+ para hacer valer sus derechos en Chile.

Un primer gran hito que visibilizó en la discusión pública las situaciones discriminatorias a las que se encuentran expuestas las personas LGBTI+ debido a su género, fue la dictación de la denominada Ley Antidiscriminación el año 2012.²² Esta ley fue tramitada con suma urgencia a partir de la golpiza que le propinó un grupo de individuos neonazis a un joven homosexual, Daniel Zamudio, a inicios de ese mismo año.²³

La Ley Antidiscriminación constituye el primer gran avance en la materia, pues establece un mecanismo judicial y medidas sancionatorias para restablecer el imperio del derecho ante un acto discriminatorio. No obstante, y como veremos más adelante, la Ley 20.609 no está exenta de falencias,²⁴ tales como la escasa aplicación que ha tenido la acción judicial

que contempla. Según datos de Fundación Iguales, desde la publicación de la Ley Antidiscriminación solo se han verificado 300 denuncias y 90 condenas, siendo el principal motivo de la sentencia la discriminación por discapacidad, mientras que las condenas por discriminación por orientación sexual e identidad de género solo representan un 12%.²⁵ Lo anterior se explica por la falta de un ente institucional responsable de analizar, estudiar y promover medidas antidiscriminación, lo que le resta eficacia a la implementación de la ley.

Así mismo, se ha identificado que el concepto de discriminación utilizado por la ley no es acorde a lo que los estándares de Derechos Humanos entienden por tal, no contemplando, por ejemplo, la discriminación indirecta, de hecho, y la discriminación múltiple. Por otro lado, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley Antidiscriminación contempla una excepción al principio y derecho a la no discriminación que es aparente y que confunde, pues establece que se consideran como razonables las distinciones, exclusiones o restricciones que no obstante fundarse en alguno de los criterios mencionados en el inciso primero, se encuentren justificadas en el ejercicio legítimo de otros derechos fundamentales. La obligación del juez de evaluar y ponderar el ejercicio de otros derechos con el principio de no discriminación debe llevarse a cabo en todo caso, pues las diferencias son arbitrarias cuando ellas carecen de proporcionalidad, justificación y razonabilidad, lo que obliga a tomar en consideración todos los derechos y valores involucrados.

21 Comunicación al EPU, Agrupación Trans Secret Diamonds de Valparaíso, p. 3.

22 Ley 20.609, publicada el 24 de julio de 2012.

23 La Segunda, “Suma urgencia para la ley antidiscriminación, tras muerte de Daniel Zamudio”, 28 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/03/733524/suma-urgencia-para-la-ley-antidiscriminacion-tras-muerte-de-daniel-zamudio>, última visita: 16 de noviembre de 2018.

24 Díaz De Valdés J., José Manuel. Cuatro años de la Ley Zamudio: Análisis crítico de su jurisprudencia. Estudios constitucionales, Santiago, v. 15, n. 2, págs. 447-490, dic. 2017. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002017000200447, última visita: 16 de noviembre de 2018. El Mercurio Legal, Tomás Vial, “Ley Antidiscriminación: ¿Llegó el tiempo de revisarla?”, 2 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/>

Noticias/Opinion/2018/08/02/Ley-Antidiscriminacion-llego-el-tiempo-de-revisarla.aspx, última visita: 16 de noviembre de 2018. La Tercera, M. Nahas y J. Matus, “A seis años de la Ley Zamudio, causas por discapacidad lideran sentencias”. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/seis-anos-la-ley-zamudio-causas-discapacidad-lideran-sentencias/239840/>, última visita: 16 de noviembre de 2018.

25 Fundación Iguales, Valentina Pozo, Comunicado de prensa: Discapacidad, enfermedad, orientación sexual e identidad de género y opinión política concentran el mayor número de sentencias por la Ley Antidiscriminación, 12 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.iguales.cl/discapacidad-enfermedad-orientacion-sexual-e-identidad-genero-opinion-politica-concentran-mayor-numero-sentencias-ley-antidiscriminacion/>, última visita: 16 de noviembre de 2018.



En último lugar, se aprecian falencias respecto del procedimiento judicial que contempla, ya que posee severas limitaciones para ser una efectiva acción antidiscriminación, siendo una de ellas, la dificultad de probar los hechos discriminatorios. Entonces, debiera introducirse una especie de inversión de carga de prueba, donde el denunciante únicamente debería aportar antecedentes que constituyan indicios suficientes de que se ha producido la vulneración denunciada, correspondiendo al denunciado explicitar los fundamentos de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad. En paralelo, la Ley Antidiscriminación no prevé la posibilidad de otorgar indemnización de perjuicios en el mismo juicio, dado que la condena se materializa con el establecimiento de una multa a beneficio fiscal, debiendo la víctima iniciar un juicio ordinario separado para demandar los perjuicios, con los costos de tiempo y dinero que esto lleva asociado.

Desde del año 2014 a la fecha se ha podido observar una mayor presencia y visibilización de las diversidades sexuales, materializado en ciertos avances que ha impulsado el Estado chileno.

La dictación de la Ley de Acuerdo de Unión Civil²⁶ ha representado un gran avance, al permitir la regularización de las uniones de hecho entre personas del mismo sexo. En virtud de ello, se entiende recogida la recomendación efectuada por Uruguay (121.69). Sin embargo, no puede entenderse respetado en su plenitud el principio de no discriminación e igualdad entre mujeres y hombres, si aún las personas del mismo sexo no tienen la posibilidad legal de contraer matrimonio.

Por lo anterior, en agosto de 2017 el gobierno de Michelle Bachelet, en el marco del cumplimiento de una solución amistosa alcanzada con el Movilh,²⁷ presentó el proyecto de ley que regula, en igualdad de condiciones, el matrimonio de parejas del mismo sexo, que se encuentra en trámite en el Congreso Nacional.²⁸

Un último avance en la materia lo constituye la reciente aprobación en septiembre del presente año de la Ley de Identidad de Género,²⁹ que permite el cambio de nombre y de sexo registral a todas las personas mayores de 18 años, sin la necesidad de contar con una autorización judicial. Sin perjuicio de ello, quedaron fuera del amparo de esta ley los niños, niñas y adolescentes (NNA). Esto representa un gran obstáculo para el efectivo ejercicio del derecho a la identidad de los NNA, reconocido especialmente por la Convención de los Derechos de los Niños (CDN).

Recomendaciones

- Modificación de la ley antidiscriminación para que cumpla con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, el proceso judicial y la causa de la prueba, incluyendo reparación a las víctimas y seguimiento de las denuncias relacionadas con personas LGBTI+.³⁰
- Contar con presupuesto y procedimiento en los establecimientos de salud pública para la atención de personas trans.³¹
- Establecer medidas de acción afirmativa en las políticas de vivienda para asegurar el acceso a las personas de la población LGBTI+.³²
- Aprobar el proyecto de ley de derechos filiatorios y de adopción de parejas del mismo sexo.³³

29 La Tercera, Pablo Retamal Navarro, "Senado aprueba Ley de Identidad de Género sin inclusión de menores de 14 años", <https://www.latercera.com/politica/noticia/senado-aprueba-ley-identidad-genero/307320/>, última visita: 15 de noviembre de 2018. La ley de identidad de género fue aprobada por el Congreso Nacional y pasó el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional estando, a la fecha de cierre de esta publicación, lista para su promulgación y publicación, lo que aún no ha ocurrido.

30 Recomendación del Informe de Coalición Mesa Ciudadana Diversidades y Disidencias Sexuales de Valparaíso.

31 Recomendación del Informe de Coalición Mesa Ciudadana Diversidades y Disidencias Sexuales de Valparaíso e Informe organización Trans Secret Diamonds.

32 Recomendación del Informe de Coalición Mesa Ciudadana Diversidades y Disidencias Sexuales de Valparaíso e informe organización Trans Secret Diamonds.

33 Recomendación del Informe de Coalición Mesa Ciudadana Diversidades y Disidencias Sexuales de Valparaíso.

26 Ley 20.830, publicada el 21 de abril de 2015.

27 Acuerdo Solución Amistosa P-946-12 entre el Estado de Chile y el Movilh. Disponible en: <http://www.movilh.cl/documentacion/2016/Acuerdo-MOVILH-Estado.pdf>

28 Boletín N° 11.422-07.



- Asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad de género, incluyendo a niños, niñas y adolescentes.³⁴
- Erradicar las barreras de acceso de las personas trans para asegurar la inclusión laboral.³⁵

4. Derechos de las personas migrantes y refugiadas

Estado de situación

En materia de migración y solicitantes de refugio y asilo, Chile recibió una serie de recomendaciones dirigidas principalmente a terminar con la discriminación de este grupo vulnerable. Las recomendaciones pueden resumirse en:

- a) relativas a modernizar nuestra legislación migratoria (121.179; 121.181);
- b) relativas a detener la discriminación a las mujeres migrantes, y proteger y promover sus derechos (121.181 y 121.182);
- c) relativas a la protección específica de niños y niñas migrantes (121.180); y, por último,
- d) relativas a poner fin a la trata y el tráfico de personas.

Durante la última década, Chile ha vivido un aumento considerable en el flujo migratorio hacia el país.³⁶ Este aumento se debe, en parte, a las crisis que viven países vecinos y de la región, y a la estabilidad económica y política que el país proyecta hacia el extranjero, siendo catalogado como un país de oportunidades.

Esta ola migratoria ha traído consecuencias específicas derivadas de nuestro propio marco normativo, creado en 1975,³⁷ durante la dictadura de Augusto Pinochet, y que se ha mantenido inalterable con el paso de los años.

Existe en el Congreso Nacional un proyecto de ley que busca modernizar la legislación migratoria,³⁸ pero ha sido criticado por organizaciones de la sociedad civil y grupos de migrantes por su enfoque de seguridad nacional y su falta de enfoque de derechos humanos. Además, el proyecto de ley se encuentra en tramitación desde hace 5 años.

Durante el presente año, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera inició un proceso de regularización extraordinaria de personas migrantes. Si bien en principio los procesos de regularización son positivos, en este caso ha existido poca información para los potenciales interesados, lo que ha generado que el proceso sea deficiente y con poco acceso para quienes buscan regularizar su situación, teniendo en cuenta además los plazos acotados en los que el gobierno ha actuado. Por último, quienes inicien el proceso de regularización no tienen autorización para trabajar, cuestión que ha impedido el libre desarrollo del proceso, vulnerando los derechos de aquellos que decidieron iniciarlo.³⁹

El gran aumento de inmigración de ciudadanos provenientes de Haití ha presentado dificultades particulares, como los rechazos de ingreso en la frontera que, aunque no son propios de una sola nacionalidad, aumentan en probabilidad en países con personas afrodescendientes, y el plan de retorno de haitianos que utiliza aviones de la Fuerza Aérea para devolver a su país a haitianos que deciden voluntariamente hacerlo pero que no tienen el dinero para ello. A estos haitianos se les obliga a firmar un compromiso notarial de no volver a Chile en 9 años para permitirles la salida, cuestión a todas luces contraria al derecho internacional de los derechos humanos.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales han existido avances, primordialmente en el

34 Recomendación del Informe de Coalición Mesa Ciudadana Diversidades y Disidencias Sexuales de Valparaíso e Informe organización Trans Secret Diamonds.

35 Recomendación del Informe de Coalición Mesa Ciudadana Diversidades y Disidencias Sexuales de Valparaíso e Informe organización Trans Secret Diamonds.

36 Departamento de Extranjería y Migración. Reportes Migratorios, Población Migrante en Chile, septiembre de 2017. Disponible en: http://www.extranjeria.gob.cl/media/2017/09/RM_PoblacionMigranteChile.pdf La Tercera, Cecilia Yáñez, "Chile es el país latinoamericano donde más ha aumentado la inmigración", 29 de mayo de 2017, <https://www.latercera.com/noticia/chile-pais-latinoamericano-donde-mas-ha-aumentado-la-inmigracion/>, última visita: 15 de noviembre de 2018.

37 Decreto Ley N° 1094, publicado el 19 de julio de 1975.

38 Boletín N° 8970-06.

39 Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile, Informe conjunto de la sociedad civil para el Examen Periódico Universal, p. 9, julio de 2018.



derecho a la educación, con la creación de un número de identidad provisorio que le permite a los niños, niñas y adolescentes migrantes estudiar en establecimientos educacionales chilenos. Con todo, no tienen los mismos derechos ni beneficios que sus pares nacionales. En el caso de la vivienda, los asentamientos precarizados son una cruda realidad, derivados en parte de la inexistencia de regulación sobre arrendamientos justos para personas migrantes que, finalmente, se encuentran a merced de personas que se aprovechan de su situación irregular para cobrarles precios fuera del mercado, mantenerlos hacinados y, en ocasiones, sin siquiera proveerlos de los servicios básicos, como agua o luz.⁴⁰

Recomendaciones

Promulgar una nueva ley de migraciones que tenga un enfoque de derechos humanos y que se ajuste a los estándares internacionales.⁴¹

Impulsar y promover un proceso de regularización de la migración, con reglas e información claras y de acceso público a la población interesada, así como capacitación a los funcionarios que implementan dicho proceso.⁴²

Asegurar que el Estado implemente políticas públicas integrales, interculturales e inclusivas para las personas migrantes y sus familias, en particular, en lo que se refiere a acceso a la vivienda, educación, salud, trabajo y seguridad social, considerando especialmente la situación de las mujeres migrantes.⁴³

40 Biobío Chile, Verónica Reyes, “Más de 208.700 inmigrantes viven en condiciones de hacinamiento en Chile”, 25 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/08/25/mas-de-208-700-inmigrantes-viven-en-condiciones-de-hacinamiento-en-chile.shtml>, última visita: 16 de noviembre de 2018. Biobío Chile, Sebastián Ascencio y Francisca Carvajal, “Migrantes haitianos en condición de hacinamiento aumentaron 90 mil en 2 años, según estudio”, 25 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/08/25/migrantes-haitianos-en-condicion-de-hacinamiento-aumentaron-90-mil-en-2-anos-segun-estudio.shtml>, última visita: 16 de noviembre de 2018.

41 Recomendación Informe Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile.

42 Recomendación Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile.

43 Recomendación Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile y Mamitas migrantes.

4. Derechos de los niños, niñas y adolescentes

Estado de situación

El segundo ciclo EPU nos dejó diversas recomendaciones respecto a los derechos de los NNA, que se refieren, principalmente, a tres temas:

- a) recomendaciones que implican la modificación o adecuación de la legislación existente sobre la materia (121.10; 121.11; 121.98; 121.106; 121.107; 121.108; 121.123; 121.36);
- b) recomendaciones para la implementación de políticas públicas que vayan en la línea de promover, proteger y asegurar los derechos de NNA (121.105; 121.118; 121.119); y, por último,
- c) recomendaciones que dicen relación con la creación de una institucionalidad especializada, encargada de velar por la protección de los derechos de NNA (121.30; 121.31; 121.32; 121.120).

Con el propósito de impulsar transformaciones que apuntaran a garantizar los derechos de los NNA, el gobierno de Michelle Bachelet creó en 2014 el Consejo Nacional de la Infancia,⁴⁴ órgano interministerial que busca coordinar a las diferentes instituciones y sectores del Estado para la construcción de políticas eficientes y transversales en materia de derechos de la infancia y la adolescencia, cuyo objetivo es pasar de la mirada asistencialista que se tiene respecto de NNA a una visión de ellos como sujetos de derechos.⁴⁵ La creación de este organismo cumpliría con recoger la recomendación efectuada por Argelia (121.105), sin perjuicio de que este año termina su

44 Decreto N° 21, publicado el 16 de abril de 2014; Ministerio Secretaría General de la Presidencia, “Presidenta Bachelet crea el Consejo Nacional de la Infancia”, 14 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.minsejpres.gob.cl/noticias/presidenta-bachelet-crea-el-consejo-nacional-de-la-infancia/>, última visita: 16 de noviembre de 2018.

45 Contreras, José Ignacio; Rojas, Vicky; Contreras, Lorena. Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena. Psicoperspectivas, Valparaíso, v. 14, n. 1, p. 89-102, enero 2015. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-69242015000100009&lng=es&nrm=iso Última visita: 16 de noviembre de 2018.



período, con la creación de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez.⁴⁶

Del mismo modo, observamos positivamente la ratificación en el año 2015⁴⁷ del Tercer Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño (CDN) relativo a un procedimiento de comunicaciones que permite, a grandes rasgos, la presentación de denuncias ante la ONU por particulares e incluso por los propios NNA, en el evento de haberse vulnerado alguno de los derechos consagrados en la CDN. La ratificación de este protocolo importa una voluntad de Chile de hacerse cargo del aseguramiento en bloque de todos los derechos que consagra la CDN y los otros dos protocolos facultativos ya ratificados por Chile con anterioridad, dando cumplimiento a las recomendaciones de Madagascar y Montenegro (121.10; 121.11).

En tercer lugar, se debe felicitar la dictación de la Ley de Maltrato Infantil y Maltrato a Personas Vulnerables,⁴⁸ que tipifica el delito de maltrato único relevante dentro del cual se protege, entre otros grupos, a NNA, estableciéndose un aumento de las penas existentes y nuevas penas respecto de quien cometa el maltrato, agravándose las penas si quien maltrata tiene a su cuidado al NNA. La dictación de esta ley recoge las recomendaciones realizadas por Hungría, Liechtenstein y Madagascar (121.106; 121.107; 121.108).

En cuarto lugar, la creación de la Defensoría de los Derechos de la Niñez,⁴⁹ órgano autónomo de la administración del Estado, representa un esfuerzo y compromiso por parte del Estado de Chile en relación con la protección de los derechos de los NNA, puesto que dentro de sus funciones se contempla la posibilidad de difundir, promover y proteger los de-

rechos de los niños de acuerdo a lo que establece la ley, interponer acciones y presentar querrelas cuando conozca de delitos en que las víctimas sean niños, y la ley lo autorice, visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, lo que incluye a los vehículos en los que se mantenga a niños privados de libertad, debiendo emitir un informe en que se registren las eventuales vulneraciones de derechos y las recomendaciones, sin perjuicio de denunciar los hechos que constituyan delito, denunciar vulneraciones a los derechos de los niños ante los órganos competentes, remitiendo los antecedentes que funden dicha denuncia, entre otras. La creación de la Defensoría de la Niñez da cumplimiento a las recomendaciones efectuadas por Estonia, Honduras, Polonia y España (121.30; 121.31; 121.32; 121.120).

No obstante los avances alcanzados en la materia, pareciera ser que las medidas implementadas son insuficientes dada la profunda situación de precariedad en la que se mantienen los NNA chilenos, sobre todo aquellos que se encuentran a cargo del Estado, específicamente a manos del Servicio Nacional de Menores (SENAME),⁵⁰ ya sea en virtud de la dictación de una medida de protección por haberse vulnerado sus derechos $\frac{3}{4}$ encontrarse en riesgo de vulneración $\frac{3}{4}$, o bien, por tratarse de ado-

46 El Dinamo, “Consejo Nacional de la Infancia culmina su período con 4 leyes de niñez aprobadas”, 2 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.eldinamo.cl/nacional/2018/03/02/consejo-nacional-de-la-infancia-culmina-su-periodo-con-4-leyes-de-ninez-aprobadas/>, última visita: 16 de noviembre de 2018.

47 12 de diciembre de 2015.

48 Ley 21.013, publicada el 6 de junio de 2017.

49 Ley 21.067, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, publicada el 29 de enero de 2018, en vigencia a partir del 30 de junio del mismo año.

50 Ciper Chile, Juan Andrés Guzmán, “Niños protegidos por el Estado: los estremecedores informes que el Poder Judicial mantiene ocultos”, 4 de julio de 2013. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2013/07/04/ninos-protegidos-por-el-estado-los-estremecedores-informes-que-el-poder-judicial-mantiene-ocultos/>, última visita: 16 de noviembre de 2018. BBC, Constanza Hola, “La impactante historia detrás de los cientos de niños “Sename”, muertos mientras estaban bajo el cuidado del Estado de Chile”, 29 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36923630>, última visita: 16 de noviembre de 2018. Ciper Chile, Catalina Albert, “Crisis del Sename: el INDH presentó 25 denuncias ante Fiscalía por posibles delitos en sus hogares”, 25 de enero de 2018. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/01/25/crisis-del-sename-el-indh-presento-25-denuncias-ante-fiscalia-por-posibles-delitos-en-sus-hogares/>, última visita: 16 de noviembre de 2018. Ciper Chile, Branislav Marelic y Pedro Maldonado, “Sename: El costo de ser un país que viola grave y sistemáticamente los derechos de los niños”, 3 de agosto de 2018. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/08/03/sename-el-costo-de-ser-un-pais-que-viola-grave-y-sistematicamente-los-derechos-de-los-ninos/>, última visita: 16 de noviembre de 2018.



lescentes infractores de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente.⁵¹

En relación a los centros privativos de libertad para adolescentes, se observa con preocupación que en Chile los operadores judiciales den un uso bajo a las medidas alternativas a la privación de libertad, manteniéndose la consideración de la internación provisoria como mecanismo de control punitivo y no un recurso de ultima ratio. Se suma a lo anterior, lo altamente preocupante que resulta que en Chile se esté discutiendo una reforma a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente que, entre otras cuestiones, crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil,⁵² mientras que, desde el Ejecutivo y de parte de un sector del Legislativo, se hacen esfuerzos por instalar en la opinión pública la propuesta de un sistema de justicia penal para adolescentes más tradicional y punitivo. Esto se ve reforzado por iniciativas legislativas que se han presentado, cuyo objeto es aumentar y endurecer las penas a los adolescentes, disminuir la edad de imputabilidad y modificar las reglas para el establecimiento de las sanciones.⁵³

Por otra parte, resulta alarmante que el sistema de justicia penal juvenil continúe tratando a los y las adolescentes “como adultos”, ya que ello afecta el adecuado uso del criterio de idoneidad de la sanción. A su vez, se ha observado el estancamiento en la creación de la figura del Juez Penal Adolescente, cuya principal función sería el resguardo de la aplicación especializada de la ley de responsabilidad penal adolescente. En este mismo sentido, se realizó recientemente una nueva indicación a la norma, que promueve salas especializadas solo para territorios jurisdiccionales de menor cobertura,⁵⁴ sin embargo, ello es insuficiente, atendido a que, para una correcta aplicación de la Ley de Responsabilidad Adolescentes, se requiere, además, de fiscales, defensores y operadores internos de los Tribunales

debidamente especializados, cuestión que no se logra con los proyectos de ley en curso.⁵⁵

Además de lo reseñado, resulta preocupante la falta de especialización de los funcionarios de Gendarmería, de los responsables de la gestión directiva de los centros privativos de libertad y de los equipos profesionales y técnicos encargados de la reinserción social de los y las adolescentes. Como ejemplo de ello, se ha detectado una total ausencia de intervenciones socioeducativas diferenciadas que apliquen el principio de inocencia para los y las adolescentes que cumplen medidas cautelares, en relación con aquellos que cumplen sanciones.⁵⁶

Todo lo anterior implica un incumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la República de Moldavia y Egipto (121.119; 121.118).

Por último, desde la sociedad civil se ha manifestado con especial preocupación la existencia de prácticas institucionalizadas de maltrato hacia adolescentes privados de libertad, así como también, la constatación de que la gran mayoría de las y los adolescentes que infringen la ley penal lo hacen a partir de trayectorias de vida que desde temprana edad los constituyen en polivíctimas, sin que opere paralela y consistentemente la justicia de protección de familia, una vez que infringen la ley penal adolescente. En otras palabras, se ha constatado que, cuando les ocurren nuevas victimizaciones mientras se encuentran sujetos a la ley de responsabilidad penal adolescente, los operadores no activan los procedimientos de la justicia de familia.⁵⁷ Lo anterior es consistente con la información proporcionada por el INDH, que expone la normalización de ciertas prácticas en los centros privativos de libertad para adolescentes, consistentes en que las y los adolescentes son desnudados en los procedimientos efectuados por funcionarios públicos, confinados reiteradamente y por largos períodos en espacios de segregación y/o aislamiento, rociados con gas pimienta a corta distancia

51 Ley 20.084 que establece un sistema de responsabilidad penal de los adolescentes por infracciones a la Ley Penal, publicada el 7 de diciembre de 2005 y modificada por la Ley 20.191, el año 2007.

52 Boletín N° 11.174-07.

53 Informe de Coalición: Tierra de Esperanza para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, p. 3.

54 Boletín N° 11.174-07.

55 Informe de Coalición: Tierra de Esperanza para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, p. 4.

56 Informe de Coalición: Tierra de Esperanza para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, p. 4.

57 Informe de Coalición: Tierra de Esperanza para el tercer ciclo del Examen Periódico Universal, p. 8.



de sus rostros, insultados, golpeados, amenazados o escupidos.⁵⁸

En este escenario, resulta evidente la necesidad de que en Chile se instalen mecanismos concretos tendientes a asegurar una efectiva protección y ejercicio de los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), ratificada por Chile en el año 1990.

Recomendaciones

Modificar la Ley Sename y la ley de Subvenciones, con el fin de entregar facultades de fiscalización y de prevención de vulneración de derechos, generando prohibiciones jurídicas sancionatorias efectivas por incumplimiento.⁵⁹

Investigar los hechos, sancionar a los culpables y reparar a las víctimas de los fallecimientos de niños, niñas y adolescentes en los centros de protección del SENAME y tomar medidas que garanticen la no repetición de estos hechos.⁶⁰

Aprobar la ley de imprescriptibilidad de delitos sexuales contra menores.

Asegurar que en la totalidad de los centros privados de libertad para adolescentes se cuente con establecimientos de educación formal.⁶¹

Asegurar que en el establecimiento de medidas cautelares y sanciones para adolescentes se utilice la privación de libertad como último recurso, se evite el desarraigo familiar y se fomente la reinserción social efectiva.⁶²

Asegurar la especialización efectiva, suficiente y permanente de todos los operarios del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes y de la justicia penal juvenil.⁶³

5. Derechos de las mujeres

Estado de situación

El segundo ciclo EPU trajo consigo una serie de recomendaciones relativas a los derechos de las mujeres y la igualdad de género, que versan sobre distintas temáticas: violencia de género, igualdad laboral, derechos políticos, derechos sexuales y reproductivos, interrupción voluntaria del embarazo, entre otras.

Luego del segundo ciclo han existido avances evidentes en materia de igualdad de género. En 2016 se publicó la ley que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género,⁶⁴ institucionalidad especializada, con presupuesto público y atribuciones específicas para la prevención de la violencia y la búsqueda de la igualdad de género, este órgano contribuyó en la presentación y tramitación de proyectos de ley que se recomendaron.

En septiembre de 2017, y luego de 2 años de una intensa tramitación legislativa y judicial en el Tribunal Constitucional, la expresidenta Michelle Bachelet publicó la ley que despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales,⁶⁵ que permite a las mujeres que se encuentran en una de las tres situaciones extremas descritas en el proyecto (riesgo de vida de la madre, inviabilidad fetal y violación), acudir a un centro de salud para interrumpir su embarazo. Además, la ley contempla la posibilidad de recibir acompañamiento social y psicológico, sin importar si la mujer decide continuar o interrumpir su embarazo.

La ley contempla la objeción de conciencia individual de los médicos tratantes, que podrán abstenerse de realizar sus labores dentro del pabellón cuando objeten de conciencia, según el procedimiento detallado en la propia ley. Luego de su paso por el Tribunal Constitucional, la ley terminó por incluir también la objeción de conciencia institucional, que permite a establecimientos privados con ideario contrario a la interrupción voluntaria del embarazo, abstenerse de practicar la prestación médica.

58 INDH, Misión de Observación SENAME 2017, 24 de enero de 2018.

59 Recomendación Informe Emprender con Alas.

60 Recomendación Informe Emprender con Alas.

61 Recomendación informe Coalición Tierra de Esperanza.

62 Recomendación informe Coalición Tierra de Esperanza.

63 Recomendación informe Coalición Tierra de Esperanza.

64 Ley 20.820, publicada el 20 de marzo de 2015.

65. Ley 21.030, publicada el 23 de septiembre de 2017.



Este último punto ha sido objeto de crítica de distintas organizaciones y autores, que lo consideran un obstáculo e impedimento para el acceso libre de las mujeres al procedimiento de interrupción,⁶⁶ además de ser innecesaria pues la objeción de conciencia institucional ya se encuentra desarrollada en la normativa.

En lo que respecta a la participación política de mujeres, el Estado de Chile aprobó una ley de cuotas en las candidaturas parlamentarias, La Ley 20.840, que principalmente sustituye el sistema binominal y lo modifica por uno proporcional, introdujo una regla de cuotas que obliga a todos los partidos políticos a presentar un porcentaje no menor de 40% de mujeres a sus candidaturas parlamentarias desde las elecciones del 2017 hasta las de 2029. Esto permitió que el 23% de las mujeres candidatas resultaran electas parlamentarias; de los 23 escaños del Senado que se elegían en esta oportunidad, 6 los obtuvieron mujeres, es decir, un 26,1%, mientras que, de los 155 escaños disponibles en la Cámara de Diputados, 35, o sea, un 22,6%, lo obtuvieron mujeres. Lo anterior implica un aumento significativo de parlamentarias electas, ya que, según datos del SERVEL, en las siete elecciones parlamentarias desarrolladas entre los años 1989 y 2013 fueron electas 13 senadoras, que representaban un 8,55% de los escaños, y 98 diputadas, que correspondían a un 11,67%.⁶⁷

Finalmente, existen proyectos de ley en tramitación que buscan redefinir la violencia intrafamiliar, ampliando su concepto, y creando nuevos delitos para

sancionarla, como el caso del proyecto que crea el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Boletín 11.077).

Recomendaciones

Modificar la ley de interrupción voluntaria del embarazo en lo que respecta a la objeción de conciencia y cualquier otro obstáculo adicional al acceso de las mujeres al procedimiento de interrupción y acompañamiento.

Modificar la ley que despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo para que se ajuste al derecho internacional de los derechos humanos.

Modificar la ley de violencia intrafamiliar con el propósito de incluir otros tipos de violencia y otros infractores no estipulados en la legislación actual, como las parejas de hecho.

Aprobar el proyecto de ley que crea el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia.⁶⁸

6. Derechos de los pueblos indígenas

Estado de situación

Tanto en el primer como en el segundo ciclo del EPU, Chile recibió y aceptó una serie de recomendaciones sobre derechos indígenas (121.60 a 121.78) que tratan sobre su reconocimiento constitucional, la no aplicación de la ley antiterrorista y la integración de las personas indígenas en todos los aspectos de la vida pública, a través de mayor participación y protección de sus derechos.

Preocupa particularmente la aplicación de la ley “antiterrorista”, normativa que ha sido criticada por el sistema universal de Derechos Humanos, a través del Relator Especial sobre los derechos humanos contra el terrorismo.⁶⁹ En el año 2014 el país

66. Miles Chile, “Aborto: personajes públicos y académicos exigen que objeción de conciencia se aplique solo al médico”, 24 de junio de 2017, <http://mileschile.cl/aborto-personajes-publicos-y-academicos-exigen-que-objecion-de-conciencia-se-aplique-solo-al-medico/>, última consulta: 15 de noviembre de 2018. Diario Universidad de Chile, Martín Espinoza, “Corporación Humanas: “La objeción de conciencia es un permiso para no cumplir la ley”, 18 de julio de 2018, <https://radio.uchile.cl/2018/07/18/corporacion-humanas-la-objecion-de-conciencia-es-un-permiso-legal-para-no-cumplir-la-ley/>, última visita: 15 de noviembre de 2018.

67 Servicio Electoral de Chile, “Histórico 23% de mujeres candidatas fueron electas en las parlamentarias 2017”, 30 de noviembre de 2017, <https://www.servel.cl/historico-23-de-mujeres-candidatas-fueron-electas-en-las-parlamentarias-2017/>, última visita: 15 de noviembre de 2018.

68. Recomendación informe Articulación de Derechos Humanos.

69 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson, Misión a Chile, 14 de abril 2014, A/HRC/25/59/Add.2.



fue condenado por la Corte Interamericana en el caso Norín Catrimán, “que encontró responsable al Estado de Chile por violaciones a los derechos humanos derivadas de la aplicación de esta legislación en tres procesos judiciales llevados en contra de personas mapuche.”⁷⁰

Incluso con una condena internacional, el Estado no ha dado indicios de querer modificar la legislación antiterrorista, por el contrario, cuatro años después de la sentencia condenatoria el Estado sigue aplicando la ley antiterrorista en contra de personas mapuche.

Preocupa también el trato que tienen las mujeres mapuche privadas de libertad, como el caso de Lorenza Cayuhán, mujer que parió engrillada a su hija Sayén, lo que es gravísimo pero no excepcional y le valió a Chile una sentencia, acusando discriminación por parte de la Corte Suprema que señala que: “Es posible constatar indicios que permiten tener por acreditado que el maltrato recibido por la amparada también encuentra explicación en su pertenencia a una comunidad mapuche, lo que refuerza el origen discriminatorio de las actuaciones de Gendarmería.”⁷¹

En conclusión, “El Estado de Chile no ha dado cumplimiento a las obligaciones contraídas con los pueblos indígenas en virtud de los distintos instrumentos internacionales que ha ratificado o adherido. Y sigue sin reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas y sus derechos colectivos. Más aún, ha impulsado un proceso de criminalización de la protesta social indígena por la reivindicación de sus derechos.”⁷²

Recomendaciones

Poner término a la criminalización de la protesta social indígena en demanda de derechos y generar un cambio profundo en las formas en que se ha abordado el conflicto con las comunidades indígenas.

70. Amnistía Internacional, “Pre-juicios injustos, Criminalización del Pueblo Mapuche a través de la ley “Antiterrorista” en Chile, p. 7. 2018. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2288622018SPANISH.PDF>

71 Rol N° 92.795-16, 1/12/2016, Corte Suprema de Chile.

72 Informe de la Coalición por el fortalecimiento de los derechos humanos en Chile, p. 4.

Dar fin a la aplicación de la ley antiterrorista a personas pertenecientes a los pueblos indígenas e investigar los efectos que ha tenido su criminalización en el pasado, dando reparación a quienes fueron condenados injustamente a través de esa normativa.

Crear procedimientos administrativos en la policía que permitan una investigación seria e imparcial de los actos de violencia policial perpetrados, a fin de permitir su esclarecimiento, la identificación de los responsables de forma interna y la aplicación de las sanciones correspondientes.

Reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas, su cultura y tradiciones.

7. Derechos de los pueblos tribales afrodescendientes

Estado de situación

El pueblo afrodescendiente de Chile no ha sido sujeto de recomendaciones en los anteriores ciclos del EPU, pues su realidad ha estado invisibilizada en gran parte de las discusiones legislativas y de políticas públicas en el país. Los afrochilenos habitan en el norte de Chile, principalmente en Arica y Paríacota, y han sido sujetos de protección por parte del INDH.

En los últimos años, los miembros de la población tribal afrodescendiente han pasado de la invisibilización a la discriminación, debido a la masiva llegada de migrantes afrodescendientes provenientes de países de Centro América y el Caribe, quienes también son sujetos de discriminación por parte de la población. El Estado ha fallado en su deber de protección, siendo incapaz de educar sobre las distintas ascendencias y culturas de todos los habitantes de Chile⁷³ y, además, ha actuado como reproductor de patrones discriminatorios al mostrar a personas afrodescendientes en campañas comunicacionales

73. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su informe a Chile 2013, reiteró “su preocupación por los y las migrantes de origen latinoamericano, quienes continúan enfrentándose a la discriminación y a obstáculos en el ejercicio de sus derechos. Además, nota con preocupación que ciertos medios de comunicación califican a los migrantes con prejuicios y estereotipos” (Fuente Informe DDHH 2017, INDH).



de interés público sobre enfermedades de transmisión sexual o lepra, señalando estas enfermedades como “caribeñas”. Esto no ha hecho más que aumentar los prejuicios erróneos sobre las personas de origen afro.⁷⁴

A pesar de la firma y ratificación de instrumentos de protección internacional, las personas afrochilenas no han sido incluidas en los censos nacionales o encuestas e instrumentos estadísticos, lo que refuerza su invisibilización. Una excepción a esto ocurrió en 2016, cuando el Estado incluyó al pueblo afrodescendiente en la consulta previa del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, aplicando así lo establecido por el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, se ha negado a su inclusión en otros procesos de consulta previa que les afectan directamente, como en la consulta sobre el proceso constituyente, argumentando que al no ser reconocidos legalmente como pueblo no se les puede aplicar dicho convenio.⁷⁵

En 2016 la Organización No Gubernamental de Desarrollo Afrodescendiente Lumbanga presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una petición con el objetivo de revertir esta situación de discriminación histórica, y para que el Estado de Chile reconozca la población afrotribal chilena en las estadísticas oficiales de Chile, siendo, a la fecha, el único Estado latinoamericano que se ha negado a incorporar esta categoría de pertenencia étnica en sus Censos.⁷⁶

Cabe señalar que los pueblos tribales afrodescendientes no cuentan con reconocimiento legal por parte del Estado, cuestión que se encuentra en tramitación legislativa desde el año 2016 en el Congreso Nacional mediante el Boletín N° 10.625-17.

Recomendaciones

Otorgar reconocimiento constitucional al pueblo tribal afrodescendiente chileno.⁷⁷

Elaborar en conjunto con la población afrochilena planes y programas de la educación chilena que incluyan la historia de los afrodescendientes chilenos, desde los niveles preescolares, básico, medio y universitario.⁷⁸

Modificar la Ley Antidiscriminación para que sea una herramienta eficaz para la población afrodescendiente del país sobre actos de discriminación racial y xenofobia, y promulgar una ley antidiscursos de odio, que proteja y promueva la diversidad étnica y racial.

Aplicar el convenio 169 de la OIT a la población afrodescendiente en Chile.⁷⁹

Incluir la variable afrodescendiente en los censos de población y vivienda, y en las estadísticas oficiales.⁸⁰

74. Biobío Chile, Denisse Charpentier, “Campaña del Minsal contra VIH es acusada de alimentar prejuicios: incluye hombre de color”, 15 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/08/15/campana-del-minsal-contra-vih-es-acusada-de-alimentar-prejuicios-incluye-hombre-de-color.shtml>, última visita: 16 de noviembre de 2018.

75. Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile, Informe conjunto de la sociedad civil para el Examen Periódico Universal, p. 8, julio de 2018.

76. INDH, Informe sobre proyecto de ley de reconocimiento formal al pueblo tribal afrodescendiente chileno. Boletín N° 10625-17, 24 de enero de 2018. Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el 11 de junio de 2018, en sesión ordinaria 428. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1151/informe.pdf?sequence=1>

77. Recomendación contenida en el informe para el EPU y en la Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile, Informe conjunto de la sociedad civil para el Examen Periódico Universal.

78. Recomendación contenida en el informe para el EPU de la organización Oro Negro.

79. Recomendación contenida en el informe para el EPU y en la Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile, informe conjunto de la sociedad civil.

80. Recomendación contenida en el informe de la Coalición por el Fortalecimiento de los Derechos Humanos en Chile.



Autor

Belén Saavedra

Abogada de la Universidad Diego Portales, con especialidad en Derecho Constitucional. Profesora del curso de Ética y Gobierno en el Magíster de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Presidenta de Amnistía Internacional Chile.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 I Providencia I
Santiago de Chile.

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile
www.fes-chile.org

Editora: Arlette Gay
Directora de Proyectos
Fundación Friedrich Ebert en Chile

Fundación Friedrich Ebert en Chile

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN: 978-956-7630-62-2