



INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2015



CENTRO DE DERECHOS
HUMANOS **udp**

FACULTAD DE DERECHO

**CHILE ANTE
EL COMITÉ DE
DERECHOS HUMANOS.
LOS PROCEDIMIENTOS
DE REVISIÓN PERIÓDICA
POR LOS ÓRGANOS
DE TRATADOS:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA DISCUSIÓN
Y DEFINICIÓN DE LA
AGENDA NACIONAL EN
DERECHOS HUMANOS***

* Elaborado por Helena Olea, con la valiosa colaboración de Antonia Vila Jiménez y Valeria Moretic López.

SÍNTESIS

Chile fue objeto de revisión periódica por parte del Comité de Derechos Humanos en agosto de 2014. El capítulo explica el proceso de revisión periódica por parte de los órganos de tratados del sistema universal de protección de derechos humanos y analiza la última revisión a Chile, desde la perspectiva de los temas discutidos, los actores estatales y no estatales que participaron, y el resultado final de dicho proceso, que son las recomendaciones. Se indaga, además, en el avance respecto al cumplimiento de algunas de esas recomendaciones y se presentan conclusiones y sugerencias para la elaboración del informe estatal y el trabajo coordinado con posterioridad a la adopción de las recomendaciones.

PALABRAS CLAVES: Comité de Derechos Humanos, Revisión periódica, Recomendaciones CDH

INTRODUCCIÓN

Como lo hace cada 6 o 7 años, en agosto de 2014 el Comité de Derechos Humanos examinó el cumplimiento del Estado de Chile con las obligaciones internacionales adquiridas al hacerse parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De manera similar, en junio de 2015 el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales examinó también el informe periódico de Chile a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y formuló las respectivas recomendaciones. Estos son dos importantes hitos internacionales en materia de derechos humanos, que tuvieron muy poca difusión y debate interno con posterioridad a la adopción de las recomendaciones. Los funcionarios públicos que trabajan en las áreas relacionadas con el tema, en general, desconocen este proceso y no están al tanto de las recomendaciones formuladas. Algo similar ocurre en la sociedad civil: algunas organizaciones participan en la elaboración de los informes sombra, pero muy pocas conocen y utilizan las recomendaciones en sus acciones de cabildeo. Este proceso de revisión, entonces, pareciera ser un esfuerzo desarticulado y aislado. Y no debiera ser así.

La revisión periódica por parte de los órganos de Naciones Unidas se produce, por lo general en Ginebra, excepcionalmente en Nueva York, y tiene muy poca repercusión a nivel nacional. No se trata solo de la distancia física entre las oficinas de Naciones Unidas y Chile, sino, también, de la distancia conceptual y mediática que existe con relación a los órganos intergubernamentales, tanto para los medios de comunicación, como para los funcionarios del Estado y la sociedad civil. Existe, normalmente, un gran desconocimiento sobre los órganos del sistema de Naciones Unidas y sus funciones en nuestro país y en muchos otros Estados. Esta situación es lamentable, porque los órganos y funcionarios del Estado, la sociedad civil y los ciudadanos, pierden una valiosa oportunidad para discutir su situación de derechos humanos y fijar objetivos comunes y puntos de debate en el proceso de elaboración de los informes (el informe estatal y los alternativos o sombra) que se presentan al Comité y en relación a las recomendaciones formuladas.

Este capítulo tiene por objeto analizar el proceso de revisión del sexto informe periódico presentado por Chile al Comité de Derechos Humanos y las recomendaciones formuladas. El propósito es destacar dentro de los hechos importantes del periodo del informe anual, la revisión periódica del Comité de Derechos Humanos y volver a poner en la agenda de discusión nacional las recomendaciones formuladas.

El capítulo del informe tiene la siguiente estructura. Primero se explica de manera sucinta el contenido del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y las funciones del Comité de Derechos Humanos, incluyendo una rápida consideración a las revisiones anteriores a Chile. Luego se analiza en detalle el sexto informe periódico presentado por el Estado de Chile. En seguida, se considera la “lista de cuestiones” identificadas por el Comité a partir del informe del Estado. Luego se analizan los puntos más relevantes de la discusión de los miembros del Comité con la delegación oficial, en el marco de la revisión periódica en Ginebra. A continuación, se consideran las recomendaciones emitidas por el Comité. Considerando dichas recomendaciones, se solicitó, para los fines de este artículo, información a diversos órganos del Estado con el fin de determinar las acciones estatales adelantadas. A partir de todo lo anterior, se presentan conclusiones y recomendaciones en torno al procedimiento para la elaboración del informe estatal y sobre el trabajo coordinado con posterioridad a la adopción de las recomendaciones.

1. EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante Pacto o PIDCP) fue adoptado en 1966. Chile inició el proceso de ratificación del mismo en 1972, pero cuando solo faltaba la publicación en el Diario Oficial de la ley aprobada por el Congreso, el trámite definitivo fue interrumpido por el golpe de Estado. Con el retorno de la democracia en 1990, Chile pudo por fin concluir el proceso de ratificación del Pacto a nivel interno.

El PIDCP fue adoptado en el marco de la guerra fría, por lo que los Estados prefirieron desarrollar un instrumento internacional relativo a derechos civiles y políticos y otro sobre derechos económicos sociales y culturales. No obstante, en el preámbulo de los dos instrumentos se establece la interdependencia entre los dos grupos de derechos, al plantearse que este catálogo de derechos deriva de la dignidad inherente a la persona humana.

La Parte I del PIDCP establece el derecho de libre determinación de los pueblos. A continuación, en la Parte II, se establece la obligación de respetar y garantizar los derechos a todos los individuos sin discrimi-

nación. Los criterios de discriminación prohibidos son los siguientes: “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”¹ Se señala también, que los Estados Partes se comprometen a adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto.² Agrega que los Estados se comprometen a garantizar que quienes hayan sufrido una violación a sus derechos, podrán interponer un recurso efectivo, que será decidido por una autoridad competente.³ En esta sección también se incluye la igualdad entre hombres y mujeres en el disfrute de todos los derechos.⁴ Este principio resulta redundante, considerando la obligación de garantizar los derechos sin discriminación mencionada anteriormente, pero se explica en el contexto histórico en el que fue adoptado este instrumento.

La Parte II establece también la posibilidad de suspender algunos derechos en situaciones excepcionales “que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente”. Estos son los estados de excepción para cuya aplicación el PIDCP establece las siguientes condiciones:

a) La medida adoptada debe estar estrictamente limitada a las exigencias de la situación.

b) La medida debe ser compatible con las demás obligaciones del derecho internacional.

c) La medida no puede estar fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. El PIDCP no autoriza la suspensión de los siguientes derechos: el derecho a la vida, a la seguridad o integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, la prisión por incumplimiento de obligaciones contractuales, el principio de tipicidad y favorabilidad en materia penal, el derecho a la personalidad jurídica, y a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Además, los Estados que adopten estas medidas tienen el deber de informar inmediatamente a los demás Estados Parte del PIDCP sobre las medidas adoptadas y los motivos que las justifican y del momento en que esta medida excepcional termine.⁵

La Parte III incluye el catálogo de derechos protegidos por el PIDCP, que son los siguientes: el derecho a la vida, excepto la pena de muerte, aunque con algunas limitaciones; la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la esclavitud y servidumbre; la libertad y seguridad personales; al trato

1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1.

2 *Ibíd.*, artículo 2.2.

3 *Ibíd.*, artículo 2.3.

4 *Ibíd.*, artículo 3.

5 *Ibíd.*, artículo 4.

humano durante la privación de libertad; la prohibición de la privación de la libertad por incumplimientos contractuales; a la libertad de movimiento; al debido proceso en los procedimientos de expulsión de personas extranjeras; a ser oído con las debidas garantías en procedimientos civiles y penales; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la privacidad y a la honra; la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de expresión, exceptuando la apología de la guerra y del odio nacional, racial o religioso, que incite a la violencia; la libertad de reunión, la libertad de asociación, la protección de la familia y el derecho a fundar una; la protección de los niños, incluyendo la inscripción después del nacimiento y el derecho a la nacionalidad; a los derechos políticos; el derecho a la igualdad ante la ley; y la protección de los derechos culturales y religiosos de las minorías étnicas, incluyendo la protección de su idioma.⁶

Luego del catálogo de derechos señalados, el tratado establece un órgano de supervisión, que es un Comité conformado por 18 integrantes, señalando sus funciones y el mecanismo de selección de sus miembros.⁷ Se establece también la obligación de los Estados Partes de enviar informes periódicos sobre la situación de estos derechos y sus avances en sus países respectivos.⁸ Los artículos 41 al 43 establecen la posibilidad de un mecanismo de denuncia entre Estados por incumplimiento de las obligaciones del Pacto, sujeta a una aceptación expresa de los Estados Parte que aceptan la competencia del Comité para ello.

La Parte V del PIDCP establece el deber de interpretación del Pacto en concordancia con la Carta de Naciones Unidas, y el derecho de los pueblos a disfrutar y utilizar sus recursos naturales. La Parte VI se refiere a los procedimientos para la firma, ratificación y adhesión al Pacto y otros aspectos prácticos.

El sistema universal de derechos humanos, que funciona bajo Naciones Unidas, tiene varios órganos que funcionan de manera similar, simultánea e independiente. Algunos tienen un perfil más político, como el Consejo de Derechos Humanos, y otros un carácter más técnico, como los Comités creados en el marco de un tratado en particular y que supervisan el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones allí establecidas. El Consejo de Derechos Humanos está compuesto por Estados, mientras que los Comités están constituidos por expertos independientes nominados por los Estados Partes del respectivo instrumento. Esta diferencia en la composición se refleja en la naturaleza de las recomendaciones que estos órganos formulan. Mientras que las recomendaciones del Consejo tienen un carácter más

6 *Ibid.*, artículos 6 a 27.

7 *Ibid.*, artículos 28 a 39.

8 *Ibid.*, artículo 40.

político, las de los Comités están inspiradas en visiones profesionales de los derechos humanos.

Los instrumentos del sistema universal de Naciones Unidas se caracterizan por establecer no solo un catálogo de derechos, sino por crear un órgano de supervisión de los derechos y obligaciones del Estado allí establecidos, que se denomina Comité.⁹ Establecen, además, un sistema de reporte de los Estados y de revisión periódica por parte del comité respectivo. Los comités a su vez, se han abrogado la facultad de adoptar Observaciones o Recomendaciones Generales, mediante las cuales desarrollan el contenido de algunos de los derechos o especifican la forma en la cual los Estados deben presentar la información en las revisiones periódicas. Por último, los instrumentos prevén un mecanismo para la presentación de peticiones o denuncias individuales, sujeto a la ratificación de un protocolo facultativo o a la aceptación de la competencia del Comité para ello. En el caso del PIDCP, existe un Protocolo Facultativo que fue ratificado por Chile el 27 de mayo de 1992, con una declaración que limita la competencia del Comité a hechos ocurridos con posterioridad al 11 de marzo de 1990.

Estos tres mecanismos —la revisión periódica, la adopción de Observaciones o Recomendaciones Generales y la consideración de peticiones individuales— tienen varios efectos. Primero: generan instancias de intercambio entre el órgano de supervisión y el Estado con relación al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el tratado. Segundo: permiten al Comité actualizar y desarrollar el contenido del instrumento internacional a través de las observaciones o comentarios generales, lo cual facilita que este se adecúe a desarrollos científicos o sociales que repercuten en el contenido de los derechos. Tercero: contribuyen al intercambio entre el Estado y el Comité a partir de una denuncia individual, donde el Comité identifica las violaciones de derechos y formula recomendaciones, incluyendo reparaciones.¹⁰ Estos mecanismos buscan generar una relación entre el Comité y el Estado en el marco de un diálogo constructivo. Esto significa que el sistema busca crear las

9 Así, el sistema universal incluye los siguientes órganos de tratados: Comité de Derechos Humanos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer); Comité contra la Tortura (Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes); Comité de Derechos del Niño (Convención sobre los Derechos del Niño); Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares); Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) y Comité contra las Desapariciones Forzadas (Convención contra las Desapariciones Forzadas).

10 Las reparaciones por violaciones a los derechos humanos incluyen medidas de satisfacción, indemnización, rehabilitación y garantía de no repetición.

condiciones para ofrecer insumos que le permitan al Estado modificar su legislación, políticas y prácticas para cumplir con las obligaciones internacionales, siguiendo las recomendaciones del Comité.

Existen varios elementos en común al interior del sistema de Naciones Unidas y de la revisión periódica. En general, el funcionamiento es el siguiente. El Estado elabora un informe en el que da cuenta de los avances y retrocesos en materia de derechos humanos; las organizaciones no gubernamentales y los organismos nacionales de derechos humanos presentan sus informes alternativos o sombra,¹¹ y –en función de esas visiones– el órgano de Naciones Unidas establece una lista de asuntos y formula preguntas al Estado. En una fecha predeterminedada los Comités se reúnen en Ginebra –excepcionalmente algunos sesionan en Nueva York– escuchan la presentación del Estado, le formulan preguntas, reciben información y/o escuchan a las organizaciones no gubernamentales, y a partir de esos antecedentes, adoptan conclusiones y recomendaciones. En el ciclo posterior, alrededor de 5 años más tarde, el órgano de tratado nuevamente revisa la situación de ese Estado. El análisis incluye siempre el seguimiento a las recomendaciones formuladas en la revisión anterior.

En el caso particular de Chile y el Comité de Derechos Humanos (en adelante, el Comité) se observa que ha considerado informes y formulado recomendaciones al Estado de Chile en seis oportunidades, como aparece en la Tabla 1.

Tabla N°1

Informe	Sesión y Año en que fue considerado por el Comité de Derechos Humanos
I	6 (1979)
II	22 (1984)
III	37 (1989)
IV	65 (1999)
V	88 y 89 (2006 y 2007)
VI	108 (2013) y 111 (2014)

Es importante señalar que en el año 2002, el Comité adoptó la Observación General 30, relativa a la obligación de presentar informes con

11 Algunos actores del sistema universal utilizan estos términos como sinónimos. Otros los diferencian. En general se considera que el informe sombra se elabora a partir de la existencia de un informe estatal, mientras que el informe alternativo se elabora sin conocer, incluso a veces sin que el Estado presente un informe al Comité respectivo. Sin embargo, muchos informes sombra, pueden en la práctica ser alternativos, en la medida en que las organizaciones no gubernamentales los preparan y envían sin conocer el informe estatal.

arreglo al artículo 40 del Pacto, que establece, entre otros, un procedimiento de seguimiento para las observaciones finales, que tiene por objeto continuar el diálogo con el Estado. El Comité nombra a un Relator Especial, que evalúa las acciones que el Estado está adoptando para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el Comité.¹² Sin embargo, resulta interesante observar que algunos Estados, entre otros Chile, han expresado su preocupación o disconformidad con el establecimiento de exigencias de reportes periódicos adicionales.¹³ Es difícil entender por qué un Estado que tiene vocación de cumplir y establecer un diálogo constructivo con un órgano de supervisión de tratados, considera que la reiteración de información puede ser perjudicial. Justamente, el envío de información entre revisiones periódicas, es un llamado a que los Estados proporcionen nueva información o más actualizada, y a que tomen en cuenta las opiniones del Relator Especial en torno al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité. No pareciera haber justificación para esta actitud por parte de la Cancillería chilena.

El Comité ha adoptado treinta y cinco Comentarios Generales sobre diversos temas, varios de ellos desarrollan el contenido de los derechos señalados en el Pacto y resultan muy útiles para considerar y poner en práctica las recomendaciones del mismo Comité.¹⁴

Por otra parte, el Comité tiene una amplia jurisprudencia desarrollada a partir de las peticiones o denuncias individuales. Lamentablemente, la sociedad civil chilena no ha utilizado este mecanismo de manera exitosa para denunciar violaciones de derechos. Desde la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto para la presentación de denuncias individuales, en mayo de 1992, el Comité ha recibido nueve peticiones contra el Estado de Chile. Siete de estas han sido declaradas inadmisibles, y dos de ellas fueron descontinuadas.¹⁵ Es decir, el Comité no se ha pronunciado sobre el fondo de una comunicación individual presentada contra el Estado chileno.

Con respecto a la participación activa de Chile como miembro del Comité de Derechos Humanos, la profesora Cecilia Medina Quiroga fue nominada y elegida para un primer periodo entre 1994 y 1998 y posteriormente reelegida para un segundo periodo entre 1998 y 2002. Ningún otro chileno ha sido miembro del Comité.

12 Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 30, Obligación de presentar informes con arreglo al artículo 40 del Pacto, UN Doc. CCPR/C/21/rev.2/Add.12, 18 de septiembre de 2002.

13 Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Sexto informe Periódico de los Estados partes, Chile, UN Doc. CCPR/C/CHL/6, 12 de septiembre de 2012, párr. 8.

14 Ver, sitio web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sección sobre el Comité de Derechos Humanos.

15 Ver, sitio web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sección sobre el Comité de Derechos Humanos.

2. EL SEXTO INFORME PERIÓDICO DEL ESTADO

2.1. El Informe del Estado de Chile

El Sexto Informe Periódico de Chile al Comité de Derechos Humanos fue relativamente coincidente en el tiempo con la presentación del Informe al Consejo de Derechos Humanos, en el marco de la Revisión Periódica Universal. Esta coincidencia fue aprovechada por el Ejecutivo que utilizó insumos elaborados para un informe en el otro, como suelen hacerlo muchos Estados.¹⁶ Algunos de estos antecedentes fueron utilizados también, un año después, para el Informe ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El periodo de tiempo examinado por el Comité no coincide con el de un gobierno, y por lo tanto el Ejecutivo, responsable y líder de las relaciones internacionales del Estado, debe afrontar este proceso sin consideraciones políticas, desde una visión nacional, en el ejercicio de la conducción de las relaciones internacionales del Estado, como lo establece el artículo 32 numeral 15 de la Constitución Política de la República. Los informes estatales no debieran reflejar las visiones particulares de un gobierno, sino la mirada de largo plazo y coherencia política de un Estado. Pero eso no siempre sucede.

El Estado de Chile presentó su informe al Comité de Derechos Humanos el 25 de mayo de 2012,¹⁷ que abarca el periodo de marzo de 2007, fecha del examen anterior, a mayo de 2012. Posteriormente, durante las sesiones del Comité en julio de 2014, cuando se discutió la información presentada, el Comité solicitó información adicional y actualizada. En el caso de Chile, el periodo analizado incluye buena parte del primer gobierno Bachelet, el gobierno Piñera y el inicio del segundo gobierno Bachelet. El informe fue elaborado por la administración Piñera y discutido y defendido por la segunda administración Bachelet. Sorprende, por ejemplo, que el Estado en su informe escrito determine que el periodo está marcado por dos sucesos: el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 y el gobierno del Presidente Piñera, que sustituyó a la coalición política que gobernó el país de 1990 a 2010.¹⁸

En la práctica, el proceso de elaboración del informe se impulsa desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, que debe solicitar a los demás ministerios e instituciones públicas información y colaboración. Es importante destacar que el proyecto legislativo para la creación de una Subsecretaría de Derechos

16 Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Sexto informe periódico de los Estados partes, op. cit., párr. 9.

17 *Ibid.*

18 Ver *Ibid.*, párr. 2-4.

Humanos dependiente del Ministerio de Justicia,¹⁹ fue objeto de modificaciones por el Gobierno de Bachelet para incluir expresamente el trabajo tanto de preparación de informes, como de ejecución de las resoluciones y recomendaciones de los órganos de derechos humanos.²⁰ Esta adición al proyecto es un aspecto positivo, porque reconoce los esfuerzos de coordinación que involucran tanto el proceso previo de elaboración de informes para los órganos de Naciones Unidas como el de diseminación, promoción y ejecución de políticas públicas a partir de las recomendaciones formuladas por esos órganos. El proyecto también es relevante para efectos de este análisis, porque refuerza la importancia y rol institucional que tendría una Subsecretaría de Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia, dado que esa repartición pública puede cumplir mejor la función de coordinación y de impulso político que muchas de estas medidas requieren.

El Estado estima en su informe que la recomendación relativa a la amplia difusión de las Observaciones Finales del Comité se cumple con la publicación de las recomendaciones en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en esa página, si se busca en el tema Derechos Humanos, no es posible encontrar el informe del Estado ni las recomendaciones formuladas por el Comité. Tampoco aparecen las recomendaciones aún más recientes del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Pero al utilizar el buscador del sitio web del Ministerio es posible encontrar la versión no editada de las recomendaciones²¹ y el Informe del Estado.²² Este simple ejercicio da cuenta de la ausencia de acciones concretas de difusión de las recomendaciones por parte del Estado. Es insuficiente colgar un documento en el sitio web si no existe un vínculo visible que permita a los ciudadanos y funcionarios públicos encontrar fácilmente la información requerida en la página del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, las respuestas formuladas a las solicitudes de información presentadas para recabar datos sobre la acción estatal posterior a las recomendaciones, dan cuenta del desconocimiento de estas por parte de los órganos estatales responsables de darles cumplimiento.

El Estado desarrolla un proceso reservado para la elaboración del Informe que culmina en un documento que solamente está disponible al público luego del envío a la Secretaría del Comité. Se observa que el

19 Boleín 8.207-07, Proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y establece adecuaciones en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, Mensaje No. 405-359, 2 de marzo de 2012.

20 Ver, Presidenta de la República, Oficio 77-363 dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados, que retira y formula indicaciones al proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y establece adecuaciones en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia (Boleín N°. 8.207-07), 1 de abril de 2015.

21 Ver <http://www.minrel.gov.cl>

22 Ver <http://www.minrel.gov.cl>

Estado opta por trabajar a puerta cerrada, desechando posibilidades de interlocución con la sociedad civil para su elaboración. En cambio, algunos Estados aprovechan este proceso como una instancia de diálogo y evaluación conjunta, que muchas veces permite discutir políticas o acciones que los órganos estatales pueden desarrollar y también facilita a la sociedad civil presentar casos o estudios que dan cuenta de las fallencias en aspectos puntuales.²³ Es útil crear y mantener funcionando de manera regular instancias de diálogo y discusión entre los órganos estatales y la sociedad civil sobre la situación de derechos humanos, a partir de las recomendaciones de los órganos de tratados y del Consejo de Derechos Humanos. Es importante anotar que durante el proceso de elaboración del Segundo Informe de Chile para la Revisión Periódica Universal ante el Consejo de Derechos Humanos, la Cancillería organizó un encuentro con la sociedad civil el 16 de mayo de 2013, cuya primera conclusión fue, justamente, la ausencia de una instancia estable y periódica de seguimiento a las obligaciones internacionales del Estado. Este ejemplo da cuenta de la utilidad del diálogo con la sociedad civil, por lo que sería sumamente provechoso que todos los órganos estatales, —no solo el Ejecutivo—, se reunieran periódicamente con la sociedad civil organizada para discutir estrategias de acción a partir de las conclusiones y recomendaciones de los órganos de derechos humanos, informes periódicos, etc.

En su informe, el Estado de Chile destaca como las políticas públicas más relevantes del periodo, la Ley 20.569 sobre Inscripción Automática y Voto Voluntario y la Ley 2.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Estas dos leyes son relevantes para ampliar los mecanismos de participación política y ciudadana, pero es probable que haya otras normas, aprobadas durante el periodo objeto de examen, que tengan una mayor trascendencia para la promoción y protección de derechos. En este sentido, los avances en materia de institucionalidad de derechos humanos podrían incluir también la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante el INDH o el Instituto) y la presentación del proyecto legislativo para la creación de la Subsecretaría

23 Varios Estados llevan a cabo esta práctica de discusión conjunta con diversos niveles de institucionalización. Se citan a continuación tres ejemplos interesantes. Los Estados Unidos de América recurrieron a esta práctica para la elaboración de su último informe, ver Human Rights Committee, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Fourth periodic report, United States of America, May 22, 2012, UN Doc. CCPR/C/USA/4. Así también lo hizo el Reino Unido: ver Human Rights Committee, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Convention, Seventh periodic report of States parties due in July 2012, United Kingdom, the British Overseas Territories, the Crown Dependencies, 29 April 2013, UN Doc. CCPR/C/GBR/7. Igual práctica desarrolla Francia, que incluso creó la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos en 1947, ratificada mediante la Ley No. 2007-292 de marzo 5 de 2007. Ver Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del pacto, Quinto informe periódico de los Estados partes, Francia, 31 de enero de 2013, UN Doc. CCPR/C/FRA/5.

de Derechos Humanos. No obstante, el Instituto fue mencionado en el informe, aunque no fue destacado.²⁴ Otro desarrollo importante del periodo es la aprobación del Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional, pero también es omitida, aunque se le reconoce como una protección del derecho a la vida más adelante.

El informe del Estado señala acciones que ha desarrollado para promover y proteger cada uno de los derechos humanos. En esta sección más que sintetizar el informe estatal se señalan algunos aspectos interesantes del mismo.

En materia de la libre autodeterminación de los pueblos, el Ejecutivo prefirió destacar la Ley sobre Inscripción Automática y Voto Voluntario y omitió toda referencia a los pueblos originarios.²⁵

El gobierno destacó como garantías de protección de los derechos del Pacto, las jornadas de capacitación y difusión de la Mesa Intersectorial sobre Diversidad y No Discriminación, a cargo de la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno. Esta información resulta insuficiente al no señalar a quiénes se dirigieron dichas acciones y cuantificar el número de beneficiarios.²⁶

Con respecto a las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura, el informe del Estado reitera la información presentada al Relator Especial para el seguimiento de las observaciones finales, agregando la existencia de dos iniciativas legislativas que buscan excluir la aplicación del Decreto Ley de Amnistía N°. 2.191.²⁷ Este punto es relevante, porque como se comentará más adelante fue objeto de una extensa discusión por parte del Comité.

La estrategia de omitir información asumiendo que fue enviada al Relator Especial para el seguimiento de las observaciones finales, no pareciera facilitar el diálogo e intercambio con el Comité. El Estado de Chile debe revisar esa estrategia y elaborar y presentar un informe completo e inclusivo de los temas, aunque haya enviado información de seguimiento respecto de algunos de ellos.

Al informar sobre la igualdad de género, el Estado enumera una serie de iniciativas legislativas aprobadas y de políticas públicas en esta materia y dedica dos párrafos en particular a la igualdad en los regímenes económicos del matrimonio.²⁸ El informe estatal omite explicar por qué el proyecto de ley presentado en 2011, que modifica el Código Civil y otras leyes, regulando el régimen patrimonial de sociedad conyugal (Boletín 7507-07), aún no ha sido aprobado por el Congreso.

24 Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Sexto informe periódico de los Estados parte, op. cit., párr. 17.

25 *Ibid.*, párr. 13.

26 *Ibid.*, párr. 14-15.

27 *Ibid.*, párr. 16.

28 *Ibid.*, párr. 20 a 28.

En materia del derecho a vida, el sexto informe reitera la posición chilena de penalización del aborto en todas las circunstancias, entendida como una forma de protección de la vida del que está por nacer.²⁹ Resulta necesario preguntarse qué razones llevaron a los redactores del informe a incluir un tema polémico respecto del cual han recibido recomendaciones anteriores de varios órganos de tratados, relativas a revisar y despenalizar el aborto en algunas circunstancias. ¿Buscaban recibir una nueva recomendación internacional que instaba a la modificación legislativa? o, por el contrario, ¿querían tranquilizar a los sectores opositores a la despenalización del aborto en cualquier circunstancia y formalizar a nivel internacional la posición de mantener la legislación vigente en la materia, a pesar de ser contraria al derecho internacional de los derechos humanos?

Las medidas para luchar contra la impunidad ante las violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar durante la dictadura y las dificultades para avanzar en la investigación y persecución penal de los responsables, así como para la difusión de la información obtenida a través de la Comisión sobre Verdad y Reconciliación y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, fueron explicadas en detalle al Comité.³⁰

En materia de tortura, los avances son limitados (a pesar de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura) en particular en lo relativo al mecanismo nacional de prevención y el rol que tendrá en este aspecto el INDH. El informe no logra explicar los motivos por los que no se ha avanzado en esta materia.³¹

En el informe se explican en detalle los desarrollos institucionales al interior de Carabineros de Chile para incluir una perspectiva de derechos humanos.³² También se hace referencia a la eliminación de la competencia de la jurisdicción militar para conocer de delitos cometidos por civiles y menores de edad.³³ Estos son avances significativos.

El informe desarrolla otros temas en profundidad, al avanzar artículo por artículo del Pacto. En general, la estrategia del gobierno es la de informar sobre legislación aprobada y proyectos presentados durante el periodo objeto de examen. En materia laboral solo se hace referencia a decisiones judiciales,³⁴ cuando existen muchos otros aspectos, sobre todo vinculados con asuntos penales, en los cuales citar jurisprudencia hubiese sido útil.

El informe culmina con el tema derechos de las minorías, donde se hace referencia a los pueblos indígenas y a las personas afrodescen-

29 *Ibid.*, párr. 34.

30 *Ibid.*, párr. 36 a 51.

31 *Ibid.*, párr. 52.

32 *Ibid.*, párr. 65 a 69.

33 *Ibid.*, párr. 72.

34 *Ibid.*, párr. 139.

dientes. No hay una conclusión respecto a la información presentada ni tampoco una visión integral de los avances y retos pendientes para el Estado.

2.2. Lista de Cuestiones identificadas por el Comité

Casi un año después de la presentación del informe, en agosto de 2013, el Comité elaboró una lista de cuestiones: un documento en el que se solicita información –para complementar o profundizar el informe del Estado–, a partir de informes alternativos y del conocimiento y experiencia de los miembros del Comité.³⁵ Para la elaboración de la lista de cuestiones, los miembros del Comité también utilizan la información enviada por las organizaciones de la sociedad civil. En esta oportunidad, el Comité recibió información de seis organizaciones no gubernamentales con estatus consultivo ante Naciones Unidas. Estas organizaciones fueron: Corporación Humanas, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género; Conscience and Peace Tax International, CPTI; International Fellowship of Reconciliation, IFOR; Franciscans International; Global Initiative to End Corporal Punishment of Children; Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad, OTD; International Gay and Lesbian Human Rights Commission, IGLHRC; y Unrepresented Nations and Peoples Organization, UNPO.

La lista de cuestiones da cuenta de aquellos temas o aspectos que preocupan al Comité y también de la necesidad de información más concreta, considerando también la aportada por las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, estadísticas sobre número de sentencias por delito y penas impuestas, o sobre el impacto concreto de una ley. El Comité también solicita por esta vía, información precisa y detallada sobre medidas adoptadas y actividades realizadas.

La lista de cuestiones debe tomarse como un referente para la elaboración del próximo informe, porque indica qué información presentada fue insuficiente o qué tipo de información interesa al Comité. En la lista de cuestiones se puede apreciar que para el Comité resulta necesario contrastar la enunciación de una medida o legislación adoptada con el impacto de la misma. Esta es una lección que debiera aprender el Estado chileno para el próximo informe.

En mayo de 2014, el Estado de Chile respondió a la lista de cuestiones formuladas por el Comité.³⁶ Las respuestas dan cuenta de algunos temas que no tuvieron el desarrollo suficiente en el informe estatal,

35 Comité de Derechos Humanos, Lista de cuestiones con relación al sexto informe periódico de Chile, agosto 12 de 2013, UN Doc. CCPR/C/CHL/Q/6.

36 Comité de Derechos Humanos, Lista de cuestiones con relación al sexto informe periódico de Chile, Adición Respuestas de Chile a la lista de cuestiones, mayo 8 de 2014, UN Doc. CCPR/C/CHL/Q/6/Add.1.

a pesar de su relevancia, como la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos en 2009, la discriminación y la violencia contra la mujer y la prohibición de la tortura, entre otros. El Estado debe enviar mayor información sobre las medidas adoptadas en relación a las investigaciones y procesos penales por violaciones a derechos humanos cometidas durante la dictadura, y sobre las investigaciones y denuncias por tortura, más recientes. También fue necesario actualizar y completar la información relacionada con la situación penitenciaria y carcelaria, detención en flagrancia y violencia policial, entre otras temáticas.

2.3 Discusión en Ginebra

El Comité de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de discutir la situación de Chile, con la presencia de delegaciones del Estado y de la sociedad civil, el 7 y 8 de julio de 2014. La delegación oficial estuvo presidida por Edgardo Riveros, Subsecretario de Relaciones Exteriores, y estaba compuesta por 24 funcionarios públicos.³⁷ El Instituto Nacional de Derechos Humanos presentó un informe complementario. Seis organizaciones de la sociedad civil presentaron informes para esta sesión: Amnistía Internacional, el Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género;³⁸ International Fellowship of Reconciliation;³⁹ International Gay and Lesbian Human Rights Commission;⁴⁰ Observatorio Ciudadano;⁴¹ y Unrepresented Nations and Peoples Organization.

37 Comunicación de la Misión Permanente de Chile ante las Organizaciones Internacionales en Ginebra dirigida a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, No. 307, 1 de julio de 2014.

38 Este informe fue elaborado por las siguientes organizaciones: Corporación Humanas, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género; Agrupación Lésbica Rompiendo El Silencio; Aldeas Infantiles SOS Chile; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales; Centro de Estudios de la Mujer, CEM; Corporación CODEPU, Comisión de Observadores de Derechos Humanos Casa Memoria José Domingo Cañas, Fundación 1367, Coordinadora Autónoma Contra la Violencia; Corporación Chilena de Prevención del Sida-ACCIONGAY; Corporación Circulo Emancipador de Mujeres y Niñas con Discapacidad de Chile, CIMUNIDIS; Corporación de Promoción y Apoyo a la Infancia PAICABI; Corporación de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, CEDEM; Corporación Opción, Fundación Consejo de Defensa del Niño, CODENI; Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo; Fundación Iguales, Fundación Instituto de la Mujer, Fundación Mi Casa, Fundación Observatorio de Género y Equidad; Movimiento por la Diversidad Sexual, MUMS; Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad, OTD.

39 Este informe fue presentado junto con Conscience and Peace Tax International.

40 El presente informe fue presentado por 17 organizaciones: International Coalition of Women Living with HIV/AIDS (ICW Latina); Abracemos A Un Amigo; Alma Viva, Rancagua; Amisex; Acción Gay; Arco Iris; Chile Igualdad para Todos; Fundación Iguales; Fundación Margen; Fundación Savia; International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC); Juntos Por La Vida; Mesa intersuroriental prevención en VIH del Sotero del Río, Santiago; Nefertiti; Organización de Transexuales por la Dignidad de la Diversidad (OTD); Pucara; Rompiendo El Silencio.

41 Este informe también fue presentado por varias organizaciones bajo la coordinación del Observatorio Ciudadano. Las otras organizaciones son: Asociación de Comunidades Mapuche de San José de Mariquina; Centro Investigación y Defensas Sur (CIDSUR); Comité de Defensa del Mar; Fundación Instituto Indígena (FII); Grupo de Trabajo Mapuche sobre los Derechos Colectivos, GTDC; Parlamento Mapuche de Coz Coz; y Partido Autonomista Mapuche Wallmapuwen.

En la sesión, los miembros del Comité formularon preguntas de seguimiento al informe estatal y a las respuestas a la lista de cuestiones. Los miembros del Comité intervinieron activamente formulando un número significativo de preguntas de seguimiento, según los temas de interés y experticia de cada uno. Al observar los videos disponibles de esas sesiones, llaman la atención los siguientes elementos:

- Confusión en torno a la posición del Estado chileno en relación al aborto y su despenalización.
- Interés por la política estatal en relación a los pueblos originarios.
- Varias preguntas para comprender las acciones que se llevan a cabo en materia de lucha contra la impunidad relativa a las violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar durante la dictadura.
- Atención en el sistema penitenciario y carcelario y la aplicación de sanciones al interior de estos establecimientos.
- Inquietud sobre los obstáculos para el establecimiento del mecanismo nacional para la prevención de la tortura.
- Preocupación por la criminalización de la protesta social de los pueblos originarios y de otros grupos, como los estudiantes.
- Dudas sobre aspectos prácticos relacionados con el procedimiento de detención de personas y las garantías procesales.
- El procedimiento y las sanciones para los miembros de la fuerza pública que cometen hechos de violencia policial.
- Valoración de las reformas en materia de jurisdicción militar y dudas sobre su aplicación a la Policía (Carabineros).
- Preguntas sobre la política migratoria y las medidas para la expulsión de las personas.

El Presidente del Comité Nigel Rodley, valoró el diálogo constructivo con la delegación estatal. Indicó que hay avances significativos y que existe coincidencia entre los cambios que ellos ven como necesarios, por ejemplo del sistema electoral, y los que el mismo Estado chileno identificó como importantes. Agregó que el aborto continúa siendo otro aspecto problemático, y que el proyecto de ley podría mejorar la situación. Comentó al respecto que las mujeres no son receptáculos que cargan la llamada “vida”, sin considerar las circunstancias en que quedaron embarazadas. También indicó que existe violencia policial, que debe ser afrontada por el Estado y que tan importante como establecer estándares para la acción de las fuerzas policiales es su aplicación real. Por último, expresó su confianza en los avances en el país en esta temática.

2.4 Recomendaciones formuladas por el Comité

El Comité adoptó sus observaciones finales el 22 de julio de 2014, en las cuales enumera varios aspectos positivos, tales como la ley sobre la no discriminación, la ley sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas; la creación del INDH, la ratificación del Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP, la Convención contra las desapariciones forzadas, el Protocolo Facultativo contra la Tortura, el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.⁴²

A continuación, el Comité enumera sus motivos de preocupación y formula recomendaciones. Los temas considerados, fueron los siguientes:

- Reservas
- INDH
- Antiterrorismo
- Amnistía
- Pueblos indígenas
- No discriminación e igualdad entre hombres y mujeres
- Discriminación en contra de lesbianas, gays, bisexuales y transsexuales
- Aborto
- Violencia contra la mujer
- Prohibición de la tortura
- Trata de personas
- Condiciones de detención
- Tribunales militares
- Inmigración
- Objeción de conciencia al servicio militar

Los motivos de preocupación se expresan de forma tal que reconocen y valoran los avances, y consignan a la vez aquellos aspectos en los cuales la legislación, las políticas públicas o las prácticas son deficientes. En seguida, el Comité presenta las medidas que debe tomar el Estado para cumplir con las obligaciones establecidas en el PIDCP. Este documento es un balance sucinto de la situación de derechos humanos de Chile desde la perspectiva del PIDCP.

Sin embargo, tanto el valor como el aporte que tiene este documento se ven seriamente afectados por la ausencia de discusión, participación, conocimiento y difusión del informe, con el cual se inicia este proceso, y de las observaciones finales, con las que termina. Incluso en aquellos órganos que enviaron funcionarios a Ginebra para la discusión del informe estatal con el Comité, se observa desconocimiento sobre las

42 Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile, UN Doc. CCPR/C/CHL/C0/6, 13 de agosto de 2014.

observaciones finales y más aun, ausencia de decisión para poner en marcha ciertas acciones políticas y prácticas siguiendo las recomendaciones allí formuladas, como se señala a continuación.

2.5. Seguimiento en Chile

Para efectos de este capítulo, se seleccionaron algunos de los temas y se presentaron solicitudes de información a las dependencias públicas para preguntarles por las acciones que estaban desarrollando a partir de las recomendaciones del Comité. Por razones de extensión haremos solamente referencia a los derechos de las mujeres, las condiciones de detención y la trata de personas.

2.5.1. Derechos de las Mujeres

En materia de derechos de la mujer, el Comité formuló tres recomendaciones en particular: adoptar legislación que garantice expresamente el principio de igualdad entre hombres y mujeres; acelerar la aprobación de una reforma legal en materia de sociedad conyugal para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres; y aumentar la participación de la mujer en los sectores público y privado, y de ser necesario, adoptar medidas de carácter temporal. En este último punto, el Comité agregó que se deben incrementar los esfuerzos para eliminar los estereotipos de género, llevar a cabo campañas de sensibilización en materia laboral, y “adoptar urgentemente medidas concretas para asegurar la implementación de su legislación y que ésta garantice la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.⁴³

Se le preguntó, mediante una solicitud formal de información, al Servicio Nacional de la Mujer (en adelante, SERNAM) si luego de la recomendación del Comité de Derechos Humanos, dicho servicio había contribuido o propuesto una ley o reforma legal que recogiera expresamente el principio de igualdad entre la mujer y el hombre y lo garantizara, conforme al artículo 3 del Pacto. La respuesta del SERNAM fue que el Estado de Chile venía cumpliendo con esta recomendación con anterioridad, ya que “la igualdad de todas las personas sin distinciones de ningún tipo está consagrada en la Constitución”.⁴⁴ En seguida, la respuesta precisa las funciones del SERNAM, poniendo énfasis en la promoción de medidas en materia de goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre. Asimismo, describe las acciones adelantadas durante el segundo gobierno de Bachelet en esta materia, que incluyen: la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, la reforma al sistema binominal y el establecimiento de un sistema proporcional y la presentación de un proyecto

43 *Ibíd.*, párr. 11-13.

44 Respuesta de Gloria Maira Vargas, Subdirectora del SERNAM, a Solicitud de información presentada por Antonia Vila, Consulta N° AT001W-0000776, Santiago, 3 de julio de 2015.

de ley para despenalizar la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, entre otras.

De igual manera, se preguntó al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (en adelante, SEGPRES), si la agenda legislativa del gobierno incluía la adopción de legislación que garantice expresamente el principio de igualdad entre la mujer y el hombre; si estaba contemplada una reforma a la Ley 20.609 para incluir mecanismos efectivos de reparación a las víctimas de discriminación; y qué acciones había adoptado el gobierno para impulsar el proyecto de ley que modifica la sociedad conyugal. La respuesta de la SEGPRES fue citar el programa de gobierno en lo relativo al derecho a la igualdad en el contexto de la nueva Constitución. A continuación, agrega que el principio de igualdad no está consagrado en alguna propuesta legislativa, pero que ha sido desarrollado en varias iniciativas, tales como la Ley 20.840 sobre modificación del sistema electoral, la Ley 20.820 que crea el Ministerio de la Mujer, el proyecto de ley que despenaliza el aborto en tres causales, y el proyecto de ley sobre partidos políticos. Además, indica que el gobierno está evaluando el impacto de la ley contra la discriminación, para proponer modificaciones, aunque ya existen algunos proyectos presentados en el Congreso. Por último, con respecto a la sociedad conyugal, indicó la SEGPRES, que el proyecto de ley “está siendo estudiado por el Ministerio de Justicia y el Servicio Nacional de la Mujer, con el fin de adoptar acciones concretas en lo relativo a su tramitación legislativa.”⁴⁵

Además, se formularon tres solicitudes en esta materia al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, preguntando por las acciones que estaba desarrollando dicha repartición para afrontar el problema de los estereotipos de género en el trabajo, por estadísticas en materia de salarios, desagregadas por sexo y actividad económica; y por las políticas públicas adoptadas para promover la igualdad salarial entre hombres y mujeres. El Ministerio remitió en su respuesta, al sitio web de la Subsecretaría de Trabajo sobre formación sindical, el cual no fue posible encontrar. Sin embargo, en el sitio web del Ministerio, se encontró una sección sobre Agenda de Género y Trabajo, que da cuenta de las medidas en curso dirigidas a promover y facilitar “una vida laboral de calidad para las mujeres y hombres durante todas las etapas de su ciclo vital”, con las que darían cumplimiento a las recomendaciones del Comité en materia de estereotipos de género y discriminación laboral. Sin embargo, no se mencionan las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discrimi-

45 Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Oficio Ord. No. 1472, Respuesta de Patricia Silva Meléndez, Subsecretaría General de la Presidencia, a Antonia Vila Jiménez, Solicitudes de acceso a la información folios AF001W-0000840, 841 y 842, 30 de Junio de 2015.

nación contra la Mujer (en adelante Comité CEDAW), que se detallan más adelante. En el plano estadístico, el Ministerio remitió al sitio web de la Superintendencia de Pensiones.⁴⁶ En cuanto a las políticas públicas para promover la igualdad salarial, señaló que ha impulsado una política de incentivo a la nivelación en las condiciones laborales por el desempeño de un cargo o función, para superar la brecha de género, en las que destaca la Ley 20.348.⁴⁷

La necesidad de la inclusión específica y explícita del principio de igualdad entre la mujer y el hombre en la legislación chilena, es un punto de preocupación reiterado por los órganos de tratados y el Consejo de Derechos Humanos. Las respuestas del SERNAM y la SEGPRES permiten confirmar el carácter desarticulado y aislado de cada revisión periódica por un órgano de tratados. En su última revisión periódica, el Comité CEDAW había desarrollado y precisado su preocupación en esta materia y le había recomendado al Estado de Chile adoptar una definición jurídica del concepto discriminación contra la mujer y establecer el principio de igualdad entre la mujer y el hombre.⁴⁸ Resulta inexplicable que estos dos ministerios no hayan incorporado este tema en la agenda legislativa del gobierno de la Presidenta Bachelet.

El SERNAM debiera tener claro que a pesar del principio constitucional de igualdad del hombre y la mujer, los órganos de tratados han recomendado a Chile adoptar legislación que garantice ese principio de igualdad, en el goce de los derechos civiles y políticos, y que incluya definiciones de discriminación directa e indirecta. El SERNAM es el órgano del Estado que mejor debiera entender las limitaciones del principio constitucional y de la ley contra la discriminación, y por qué es necesario proponer legislación en esta materia.⁴⁹

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos había formulado recomendaciones en materia de despenalización del aborto en 2007,⁵⁰ de modificación de la sociedad conyugal,⁵¹ y sobre discriminación en ma-

46 Oficio Ord. N° 813-3 de Andrea Soto Araya, Jefa División Jurídica, Subsecretaría del Trabajo que responde a la solicitud de información pública, dirigido a Antonia Vila Jiménez, Folio AL001W-0000572, 17 de junio de 2015.

47 Oficio Ord. N° 759-3 de Andrea Soto Araya, Jefa División Jurídica, Subsecretaría del Trabajo que responde a la solicitud de información pública ID 29084 dirigido a Antonia Vila Jiménez, Folio AL001W-0000575, 11 de junio de 2015.

48 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012), UN Doc. CEDAW/C/CHL/CO/5-6, 12 de noviembre de 2012, párr. 10-11.

49 A este respecto, ver Alberto Coddou, Judith Schönsteiner y Tomás Vial, "La Ley Antidiscriminación: Avances e Insuficiencias en la Protección de la Igualdad y la No Discriminación en Chile", en Tomas Vial ed. *Informe 2013*, p. 285-310.

50 Comité de Derechos Humanos, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes con arreglo al Artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Chile*, UN Doc. CCPR/C/CHL/CO/5, 17 de Abril de 2007, párr. 8.

51 *Ibid.*, párr. 17.

teria laboral.⁵² Estos tres aspectos también habían sido objeto de recomendaciones por parte del Comité CEDAW.⁵³ Por lo anterior, resulta sorprendente que la modificación de la sociedad conyugal no haya sido mencionada por el SERNAM como un aspecto prioritario. También llama la atención que el SERNAM desconociera que estaba estudiando junto con el Ministerio de Justicia el proyecto en discusión en el Congreso, como indicó la SEGPRES. Tampoco es una buena señal la ausencia de un análisis crítico del Ministerio de Trabajo relativo a la eficacia de la legislación adoptada y de las demás medidas en materia de equidad de género. Las respuestas de los tres ministerios dan cuenta de una acción estatal descoordinada y desarticulada, que falla al no incluir las recomendaciones de los órganos de tratados como principios orientadores. De igual forma, se observa una desconexión entre las políticas de género en el trabajo adelantadas por el Ministerio del Trabajo y el SERNAM. El asumir de manera coordinada las recomendaciones de los órganos de tratados podría facilitar una mejor articulación entre estos organismos del Estado.

Se confirma que las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos y del Comité de la CEDAW no han logrado establecer en Chile una agenda de prioridades en materia de derechos de las mujeres, y que, por lo tanto, en sus próximas revisiones periódicas podrían volver a referirse a los mismos puntos.

2.5.2 Condiciones de detención

El Comité de Derechos Humanos formuló una recomendación precisa en materia de condiciones de detención relativa al hacinamiento, las condiciones físicas de los reclusos, las tasas de encarcelamiento y la utilización de la celda solitaria.⁵⁴

Al solicitar a Gendarmería de Chile información sobre las medidas específicas que habían tomado en los establecimientos penitenciarios para reducir el hacinamiento, qué políticas habían adoptado para mejorar las condiciones de dichos establecimientos y para restringir el uso de la celda solitaria, y cuáles eran los criterios utilizados para la aplicación de ese castigo, la Unidad de Atención Ciudadana respondió indicando que la consulta no era propia de una solicitud de información, sino del derecho de petición.⁵⁵ Por limitaciones de tiempo, no presentamos un recurso de amparo por acceso a la información, pero lamentamos una respuesta que da cuenta de la necesidad de establecer criterios de transparencia y

52 *Ibid.*, párr. 18.

53 Ver Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*, párr. 34-35, 46-47 y 30-33, respectivamente.

54 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile*, *op. cit.*, párr. 21.

55 Carta No. 2209 de Marcela Saavedra Manríquez, Encargada Unidad de Atención Ciudadana, Gendarmería de Chile, a Valeria Moretic, 26 de Junio de 2015.

de promover un debate público sobre las condiciones de privación de libertad en Chile. Resulta imposible conocer cuán presente tiene Gendarmería las recomendaciones de los órganos de tratados.

Por otra parte, preguntamos directamente al Ministerio de Justicia qué acciones ha tomado para reducir las tasas de encarcelamiento, y qué políticas públicas ha ejecutado a la luz de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, relativas a elevar las condiciones de los centros penitenciarios a los estándares internacionales y a disminuir la tasa de encarcelamiento. El Ministerio indicó que desde 2010, se observa una disminución en el porcentaje de sobrepoblación carcelaria, tendencia que considera que podría explicarse con la Ley 20.587 que modifica el régimen de libertad condicional, la Ley 20.588 de indulto general, y la Ley 20.603 que modifica la Ley 18.216 y establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad. Agregó, además, que está utilizando el modelo Riesgo-Necesidad-Responsividad (RNR), de Andrews y Bonta, que debiera contribuir a disminuir las tasas de encarcelamiento.⁵⁶ La respuesta del Ministerio tampoco permite analizar si existe o no una perspectiva de derechos humanos en materia de política penitenciaria, menos aún confirmar la incidencia de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos en su trabajo.

2.5.3. Trata de personas

El Comité de Derechos Humanos estimó necesario formular recomendaciones a Chile en materia de trata de personas. Específicamente, le recomendó al Estado intensificar sus esfuerzos para ponerle fin, en particular en materia de trata interna. Instó al Estado a velar por la aplicación efectiva del marco jurídico y la capacitación de los funcionarios públicos en este sentido. Por último el Comité estableció que el Estado debe garantizar que las denuncias de trata sean investigadas y que los responsables sean juzgados y condenados.

Para efectos de este capítulo, se solicitó información a la Fiscalía Nacional; concretamente se preguntó qué medidas específicas de protección se ofrecen a las víctimas de trata que se acercan a la Fiscalía. La Fiscalía indicó que tiene un modelo general de atención, que incluye orientación, protección y apoyo. Agregó que también existen líneas especializadas de investigación según la vulnerabilidad de las víctimas y que, por lo tanto, las víctimas de trata son evaluadas para determinar la existencia de algún riesgo y necesidades especiales. Con respecto a la posibilidad de éxito en la persecución penal para el acceso a las medidas de protección, la Fiscalía indicó que esas

56 Oficio Ord. N° 4719 de Ignacio Suárez Eytel, Subsecretario de Justicia a Valeria Moretic, que da respuesta a la solicitud de información pública N° AK001W-0002597, 17 de junio de 2015.

medidas se adoptan independientemente del éxito del caso, y de la participación de la víctima en la persecución penal.⁵⁷

Igualmente, se preguntó a la Dirección del Trabajo si existían funcionarios capacitados en trata de personas y a qué posibles reparaciones pueden acceder las víctimas de trabajo forzoso y servidumbre doméstica. La Dirección del Trabajo determinó que la solicitud no les correspondía y la reenvió a la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio de Interior y Seguridad Pública.⁵⁸ Esta respuesta da cuenta de la ausencia de conocimiento y capacitación en materia de trata de personas en la Dirección del Trabajo, que puede ser la primera instancia que tenga conocimiento de situaciones de trata de personas, trabajo forzoso y servidumbre doméstica. Esta situación se puede traducir en respuestas inadecuadas frente a las necesidades de las víctimas. Por su parte, la Subsecretaría de Prevención del Delito explicó que las víctimas de trata son atendidas en el marco del Programa de Apoyo a Víctimas. Agregó en su respuesta que dicho Programa es responsable de la coordinación de la aplicación del Plan de Acción contra la Trata de Personas elaborado por la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas.⁵⁹

Las respuestas del Ministerio Público dan cuenta de su trabajo en general, pero no de una acción más focalizada o específica ante el fenómeno de la trata. Esta labor más precisa estaría a cargo del Ministerio del Interior, en el marco de la mesa intersectorial. La respuesta de la Dirección del Trabajo plantea la necesidad de involucrar a este organismo en la respuesta estatal a la trata de personas. Asimismo, la referencia al servicio de intérpretes por parte del Ministerio Público, confirma la percepción del Comité en cuanto al énfasis puesto en la trata internacional si se la compara con las medidas en relación a la trata interna. La coordinación institucional en el marco de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas estaría privilegiando un enfoque desde el derecho penal, omitiendo la perspectiva laboral que resulta central para una acción más eficaz en esta materia.

CONCLUSIONES

En la actualidad la elaboración de los informes ante los órganos del sistema universal son tareas aisladas a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los ministerios y demás órganos estatales aportan informa-

57 Carta de Jorge Abbott Charme, Director Ejecutivo Nacional, Ministerio Público a Valeria Moretic López, DEN /LT N°212/2015, 25 de junio de 2015.

58 Oficio N° 2.870 de la Dirección del Trabajo a la Subsecretaría de Prevención del Delito, 10 de junio de 2015.

59 Oficio N° 3071 de Antonio Frey Valdés, Subsecretario de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, respondiendo solicitud de información de Valeria Moretic López, 10 de julio de 2015.

ción para este propósito. La sociedad civil no participa del proceso de elaboración o discusión del informe estatal.

Solamente luego de la presentación al Comité, y a través del sistema establecido por los órganos de tratados, puede la sociedad civil conocer el informe estatal y preparar insumos con miras a la definición de la lista de cuestiones por parte del Comité o para las audiencias en las que se discutirá la situación particular de ese Estado. A la audiencia del Comité asiste una importante delegación de funcionarios públicos, que están en condiciones de complementar o profundizar la información presentada, según la lista de cuestiones y las preguntas de los miembros del Comité. Lamentablemente, este proceso no genera una discusión al interior de los ministerios y demás órganos que envían funcionarios a la sesión del Comité, sobre el instrumento internacional, las Observaciones o Recomendaciones Generales, la discusión con en particular el Comité, y respecto a las conclusiones y recomendaciones que el Comité aprueba.

Se constata el desconocimiento sobre el proceso de revisión periódica por parte de los funcionarios públicos directamente involucrados, así como respecto al contenido y alcance de las recomendaciones de los órganos de derechos humanos directamente vinculadas con sus competencias y funciones. No existe esfuerzo alguno para difundir las recomendaciones de los órganos de tratados y del Consejo de Derechos Humanos, excepto la posibilidad de encontrar las recomendaciones en el sitio web del INDH, y algunas de ellas en el sitio web de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este proceso desarticulado y aislado repercute negativamente en la acción estatal en Chile relativa al tema. Solo de manera casual y en la medida en que la agenda política interna o el programa de gobierno incluye aspectos relacionados con las recomendaciones de los órganos de tratados, es que se observan acciones estatales que corresponden con los planteamientos de los órganos de Naciones Unidas. Chile desaprovecha la oportunidad y el valor de las recomendaciones, que constituyen insumos elaborados por expertos independientes y que debieran incluirse como criterios orientadores de las políticas públicas.

En relación a las acciones en curso, se observa que no existe un esfuerzo para incluir y considerar las recomendaciones de los Comités en las políticas públicas y por lo tanto, en la próxima revisión periódica, probablemente, se reiterarán varios de los motivos de preocupación y se formularán recomendaciones similares.

La revisión periódica por parte de los órganos de tratados y del Consejo de Derechos Humanos del sistema universal, debe entenderse como una oportunidad por parte del Estado. Permite, por una parte, que las dependencias públicas consideren la forma en la que las políti-

cas y programas a su cargo están considerando las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, y, por otra, que incorporen las recomendaciones de los órganos de tratados y del Consejo de Derechos Humanos como criterios orientadores de la política pública en Chile.

RECOMENDACIONES

En base a las conclusiones anteriores se recomienda al Estado:

1. Impulsar la aprobación y pronta implementación del proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, Boletín N°. 8.207-07. La Subsecretaría debe jugar un rol vital en el proceso de elaboración del informe, de difusión de las recomendaciones y de seguimiento en todas las políticas públicas que estén relacionadas con la promoción, garantía y protección de los derechos humanos.
2. El proceso de elaboración del informe estatal debe servir para promover espacios de discusión pública sobre las acciones que el Estado ha adelantado con el fin de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. El Estado y la sociedad civil deben reunirse para discutir la situación de los derechos humanos en el país –en relación al instrumento internacional para el cual se va a preparar un informe estatal– y deben reunirse luego del informe del Comité para discutir la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas. Los funcionarios que asistan a las sesiones de discusión de la situación en Chile deben compartir con sus colegas los puntos de discusión e inquietudes de los miembros del Comité y difundir las recomendaciones con sus pares.
3. El rol de informar a los órganos de tratados y al Consejo de Derechos Humanos es una función que ejerce el gobierno, como conductor de las relaciones internacionales del Estado, que debe estar al margen de las consideraciones políticas del gobierno de turno. La visión y coherencia política de un Estado se debe plasmar en los informes periódicos que se presentan a los órganos del sistema universal.
4. Las recomendaciones de los órganos del sistema universal deben difundirse mediante un instructivo presidencial, y promover su discusión al interior de los órganos estatales con competencias relacionadas con ellas. Posteriormente, deben definirse las responsabilidades para discutir, e incluir dentro de las reformas legislativas, las políticas públicas y las acciones estatales, aquellas recomendaciones que se estimen adecuadas.

5. La información relativa a las revisiones periódicas por los órganos de derechos humanos debe estar disponible en un sitio web de fácil acceso y así cumplir con las funciones de transparencia activa a cargo del Estado.