

LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

RESUMEN

Este capítulo revisa el estado de los derechos humanos de las mujeres en Chile durante el año 2006 y parte del 2007. En particular, y siguiendo el análisis efectuado por el Comité de la CEDAW respecto de Chile, se analiza la protección de los derechos de las mujeres en tres ámbitos: la paridad política, la violencia en contra de las mujeres y la falta de protección judicial efectiva en la materia y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, especialmente el acceso a los métodos anticonceptivos y la discusión en torno a la despenalización del aborto.

En relación con la paridad política de las mujeres, esta sección presta atención al persistente déficit de representación política de mujeres en Chile. Sin perjuicio de algunas iniciativas desde el Ejecutivo, particularmente la política de paridad para ministros, subsecretarios e intendentes, al cumplirse el primer año de la administración Bachelet y al cierre de este informe, tal política de paridad se ha desdibujado y existen dudas sobre su viabilidad. Se advierte, al mismo tiempo, un débil impulso legislativo por parte del Ejecutivo destinado a apoyar proyectos de paridad política aun pendientes en el Parlamento y a presentar otras iniciativas similares.

En materia de violencia, este capítulo pone de manifiesto los preocupantes niveles de femicidio en Chile: a lo menos una mujer por semana muere a manos de su pareja. Esta situación se agrava por la falta de penalización especial del tipo penal de femicidio, vacío legal que conspira contra la visibilización y erradicación progresiva de crímenes asociados a la violencia específica contra la mujer. Al mismo tiempo, se llama la atención sobre los problemas derivados del doble tratamiento jurisdiccional de la violencia intrafamiliar –tribunales de familia y tribunales penales– respuesta procesal del Estado de Chile que dificulta la protección judicial efectiva de mujeres violentadas.

Finalmente, se presenta el estado de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en Chile. Como se indica en esta sección, durante el año 2006 se observan graves problemas que afectan principalmente a adolescentes de sectores económicamente desaventajados, en particular, falta de acceso a servicios de salud reproductiva, anticoncepción de emergencia y el respeto a los estándares de confidencialidad médica. Al mismo tiempo, y tal y como lo recomienda el Comité de la CEDAW, se llama la atención sobre la falta de una política de educación sexual comprehensiva y efectiva, así como por la insuficiencia de recursos para enfrentar los temas de salud sexual y en particular el embarazo adolescente. Esta sección concluye revisando el persistente incumplimiento por parte del Estado de Chile de sus obligaciones internacionales vinculadas al aborto. En este sentido, se presta atención a la ausencia de compromiso por parte del actual gobierno en revisar las leyes relativas al aborto con miras a suprimir las disposiciones punitivas aplicables a las mujeres que se someten a abortos y de proveer acceso efectivo a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos inseguros.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo coincide con la presentación del Cuarto Informe periódico de Chile sobre el cumplimiento ante el Comité de Expertas del Comité de la CEDAW en agosto de 2006 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York¹ ². De esta manera, se dará cuenta de la evaluación que realizamos a la actual administración sobre el respeto de los derechos humanos de las mujeres, teniendo como telón de fondo el informe realizado por el Comité de la CEDAW, y las peticiones

¹ El anterior se produjo en junio de 1999, no obstante, el informe de Chile corresponde al período que comprende hasta diciembre de 2004. Dado el atraso en la presentación de informes por diversos países, Chile debía presentar el suyo en agosto de 2003, el informe de país cubre hasta diciembre de 2002.

² La delegación chilena debió realizar una actualización de la información a la luz del desfase entre informe y su presencia ante ese órgano. Las preguntas efectuadas y las respuestas pueden encontrarse en SERNAM, *Informe de Chile 2006 Informe Respuesta a la Lista de Cuestiones y Preguntas Relativas al IV Informe Periódico de Chile CEDAW, mayo 2006* en http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_202.pdf, visitado el 5 de agosto de 2007.

desde la sociedad civil³, relevando algunas de las áreas críticas que se verificaron para el año 2006.

Por tanto, aquí revisaremos algunos de los principales problemas vinculados con el respeto de los derechos de las mujeres, a la luz de las observaciones formuladas por el Comité de Expertas de la CEDAW, complementadas por otras fuentes relevantes. En particular, prestamos atención a la violencia en contra de la mujer, los problemas asociados al acceso a la justicia –y a un recurso sencillo y rápido para la sanción de estos actos– y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, particularmente en relación con el acceso de las adolescentes a servicios de salud reproductiva en confidencialidad y la discusión en torno a la despenalización del aborto.

En su presentación ante el Comité, el gobierno de Chile da cuenta del desarrollo realizado desde el advenimiento democrático, resaltando que durante los años noventa el país se encontraba en un período de fuerte reforzamiento del sistema democrático, de gran crecimiento económico y de estabilización. Reconoce que el tema de género se ha instalado como uno de gobierno, y que se le agenda en todos los ámbitos del quehacer de la administración, y prueba de lo anterior, serían las reformas impulsadas en materia de derechos de la mujer. Ello se materializaría en los significativos esfuerzos para llegar a una efectiva igualdad de hombres y mujeres en el ejercicio y goce de los derechos civiles. Aun cuando reconoce que: “persisten discriminaciones en algunas esferas, tanto a nivel de la legislación, como en su aplicación, y en prácticas que aún reflejan concepciones estereotipadas y discriminatorias”⁴.

Los avances declarados se sitúan en materia de reformas legales, y en políticas públicas, programas y acciones llevados a cabo en el período. No obstante, en diversos ámbitos persisten aún obstáculos para la plena igualdad entre hombres y mujeres chilenas que sitúan

³ Un informe correspondió al presentado por la Corporación Humanas, el CEM, el CEDEM, CLADEM, Corporación La Morada, Corporación DOMOS, FLACSO-Chile, Foro Red de Salud y Derechos Reproductivos, Instituto de la Mujer, MEMCH, *Informe Sombra Chile 2003-2006*, en http://www.humanas.cl/documentos/informe%20CEDAW_base%202_definitivo.pdf, visitado el 5 de agosto de 2007 y Informe Sombra del ICMER y la APROFA en http://www.aprofa.cl/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=&gid=34&orderby=dmdatecounter&ascdesc=DESC, visitado el 5 de agosto de 2007.

⁴ SERNAM, *Cuarto Informe sobre el Cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, párrafo 8, en <http://www.sernam.cl/publico/tema.php?cat=99&tema=138>, visitado el 5 de agosto de 2007.

a éstas en una posición de desventaja⁵. Así, el Ejecutivo sostiene que no ha sido posible dar fiel cumplimiento en la medida en que persisten prácticas judiciales que no garantizan los derechos de las mujeres, y que en otros ámbitos la tramitación de modificaciones legales ha sido lenta.

Llama la atención que el informe del gobierno de Chile señala que aquellas áreas que requieren transformaciones no dependían del presidente Ricardo Lagos, tratando de desvincular la responsabilidad del Ejecutivo en otras ramas del aparato estatal. Sin embargo, es discutible dado el régimen presidencialista imperante y en que la agenda legislativa está dirigida en buena parte por el Ejecutivo. Un ejemplo sería la ausencia de voluntad política desde el Ejecutivo para avanzar en las recomendaciones que hubieran formulado todos los órganos de derechos humanos sobre las leyes relativas a la punición del aborto⁶.

1. LA RATIFICACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CEDAW

Entre las áreas de nulo avances y prioritarias para el Comité de la CEDAW se halla la ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer cuya tramitación quedó paralizada en el Senado en 2002. En este sentido, el Comité instó a que el Estado realizara esfuerzos específicos en educar e informar a los funcionarios de la administración pública y el público en general sobre los alcances del Protocolo⁷.

En este informe el Comité hace hincapié en recordar al Estado de Chile que debe cumplir con todas las recomendaciones realizadas en forma sistemática, teniendo como marco no sólo la Convención sino, también, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing⁸. En

⁵ SERNAM (n. 4), p. 4.

⁶ Véase en este sentido las observaciones formuladas a Chile por el Comité CEDAW, CEDAW/C/CH/3, 1999; el Comité de DD.HH de la ONU, CCPR/C/79/add 104; el Comité Convención contra la Torutra, CAT/C/CR/35/5.

⁷ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN CONTRA DE LA MUJER, *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la Discriminación contra la mujer: Chile*, pár. 25, en http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_207.pdf, visitado el 16 de marzo de 2007.

⁸ *Op. cit.*, pár. 27.

este contexto, se entiende el malestar de las mujeres, reflejado en la encuesta “Mujer y Política” realizada por la Corporación Humanas y el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, la cual arrojó que el 81% de las chilenas se sienten discriminadas, identificando la esfera laboral como la de mayor discriminación (93%)⁹.

2. LA PARIDAD Y LA PROMESA DE MAYOR INCLUSIÓN DE LAS MUJERES

La promesa política que concitó mayor grado de escepticismo al gobierno de Michelle Bachelet fue la propuesta de una política paritaria, la cual, claramente, obedece a las bajas cifras de participación de las mujeres en la esfera política, constituyendo una de los desafíos pendientes para Chile, y una violación patente de las obligaciones que surgen tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como de la CEDAW, los que propician garantizar que la mujer, en igualdad de condiciones que los hombres, tenga la oportunidad de ocupar y ejercer todas las funciones públicas¹⁰.

A diferencia de otros países de Latinoamérica, Chile no ha adoptado acciones positivas tendientes a aumentar la participación femenina en la política. Las cifras de un estudio de FLACSO muestran que las mujeres se encuentran subrepresentadas en áreas de elección popular¹¹. En el Congreso Nacional, un 12,6% de los miembros son mujeres¹². En los gobiernos municipales, las mujeres representan el 17% del total de alcaldes. Chile es el sexto país en Latinoamérica con menos participación femenina. La encuesta de la Corporación Humanas¹³ indicó que el 74% de las mujeres se sienten discriminadas en el ámbito político.

⁹ “El 81% de las chilenas se siente discriminada”, *El Mercurio*, Santiago, 20 de diciembre de 2006.

¹⁰ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Recomendación General N° 23, Vida Política y pública*, 16° período de sesiones, 1997 y Comité de Derechos Humanos, O.G. N° 28, artículo 3: “Igualdad de Derechos entre Hombres y Mujeres”, 2000, en www.unhchr.ch/spanish/html/intlst_4sp.htm, para la búsqueda de los documentos citados.

¹¹ Marcela TOBAR RÍOS, *Representación política de las mujeres ¿Por qué los números si importan?*, FLACSO-Chile, enero, 2007, en <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=2239>, visitado el 16 de marzo de 2007.

¹² *Ibid.*; “Bachelet reitera necesidad de ley de cuotas en seminario internacional”, *El Mostrador*, 5 de octubre de 2006, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=199514, visitado el 14 de marzo de 2007.

¹³ *Ibid.*

Aun cuando se encuentra en el Congreso un proyecto de ley que busca un sistema que permita un mayor número de mujeres en cargos de elección popular desde 2003, escasamente se ha movido en la agenda legislativa¹⁴. El Diputado que presentó el proyecto pidió que se le diera urgencia si es que efectivamente Chile desea avanzar en la paridad¹⁵.

Una encuesta realizada por la Corporación Humanas reveló que más del 50% de los diputados se oponen a que una ley garantice la presencia femenina en el Congreso, lo que es visto por la presidenta Michelle Bachelet como una necesidad, que ha manifestado tanto en Chile¹⁶ como en el extranjero¹⁷. La baja representatividad de las mujeres en los poderes del Estado está muy por debajo del esperado, cuestión que reconoció la Presidenta de la República en un seminario internacional sobre paridad y participación política el 5 de octubre de 2006, organizado por la CEPAL. Allí señaló: “La discriminación de la mujer en la política, y en general en todo tipo de puestos de liderazgo, es real y es profunda. Es quizás sí una agudización de la discriminación que sufre la mujer en el ámbito laboral, donde sabemos, también hay mucha discriminación”¹⁸.

Un reflejo de esa prioridad habría sido la implementación de una política paritaria en la designación del nuevo gabinete bajo la administración Bachelet, en que el 50% de los ministros/as de Estado son mujeres, un 48,4% son subsecretarios/as, y la mitad de las Regiones tienen intendencias encabezadas por mujeres. La medida del gobierno implicó que los miembros del gabinete debían aplicar el mismo criterio para el nombramiento de los restantes cargos públicos, de acuerdo con sus posibilidades. Esta iniciativa gubernamental ha sido criticada desde la oposición como desde los partidos de la alianza go-

¹⁴ El proyecto ingresó en 2003 a la Comisión de Familia, fue trasladado en julio de 2004 a la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, donde se encuentra en la etapa de primer trámite constitucional, sin urgencia. Véase SERNAM (n. 2), p. 11.

¹⁵ “Piden urgencia a proyecto de paridad de género en actividades públicas”, *El Mostrador*, 14 de noviembre de 2006, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=202711, visitado el 20 de marzo de 2007.

¹⁶ “Más del 50% de los diputados se oponen a ley que garantice la presencia femenina en el Congreso”, *La Segunda*, Santiago, 26 de mayo de 2006.

¹⁷ “Bachelet: Democracia no estará completa hasta que no haya paridad de género”, *El Mostrador*, 28 de mayo de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=212805, visitado el 20 de marzo de 2007.

¹⁸ Véase (n. 12)

biernista. En su discurso de inauguración del nuevo gobierno el 21 de mayo de 2006 ante el Congreso la Mandataria ya lo había manifestado¹⁹. Los políticos reaccionaron señalando que era una exageración darle tanta importancia al tema de la equidad de género²⁰.

Algunos en los círculos oficialistas tampoco comparten la paridad de género en la generación y nombramientos de altos cargos. Se ha dicho, por ejemplo, que es un error nombrar a mujeres, cuyas designaciones deben darse, además, en el marco de las cuotas políticas dentro de los partidos de gobierno. Ello haría más difícil encontrar las personas adecuadas para los altos puestos, como señaló Jaime Ravinet, el ex Ministro de Defensa de Ricardo Lagos: “Siempre he pensado que es una completa tontera esto de que los cargos tengan que ser paritarios. Los cargos los ocupan los más capaces. Pretender cuadrar la caja en género y el cuoteo de los partidos políticos hace que gente muy mediocre esté metida en cargos importantes... Pretender cambiar todo en cuatro años es una irresponsabilidad”²¹.

La posibilidad de avanzar en la agenda de género y participación política habría tenido su momento cúlmine al quedar incluidas dos mujeres en el Comisión Böeninger, encargada de analizar y proponer la reforma del sistema electoral binominal. Dado que no hay avances específicos sobre la modificación al sistema electoral donde hay un sinnúmero de intereses, parece discutible que se hubiera podido avanzar en forma decidida a partir de esta comisión. No obstante, la integración de dos mujeres, cuya preocupación ha estado en la mayor participación de las mujeres, es un elemento alentador²², pero aún insuficiente.

Un monitoreo sobre la aplicación de una política de paridad de género realizada en el primer semestre de la administración Bachelet muestra algunas resistencias en llevar a cabo los cambios propuestos, especialmente en mandos medios de la administración pública relacionados con cargos de nombramiento político²³.

En este escenario el Comité de Expertas de la CEDAW valoró los pasos que Chile ha dado por lograr mayor equidad en el espacio públi-

¹⁹ “‘Reivindicaciones femeninas’ de Bachelet abren controversia política”, *La Segunda*, Santiago, 22 de mayo de 2006.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Claudia ÁLAMO, “Aquí se están jugando los reservas y no los titulares”, *La Tercera*, Santiago, 25 de marzo de 2007, Reportajes, p. 11.

²² Participaron de dicha instancia María de los Ángeles Fernández y Marcela Ríos.

²³ HUMANAS CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA DE GÉNERO, *Corporación Humanas entrega primer balance sobre paridad de género*, junio de 2006 en <http://www.humanas.cl>, visitado el 29 de marzo de 2007.

co, sin embargo, manifestó su preocupación por este panorama²⁴. En efecto, el Comité felicitó: "...a la primera mujer que ejerce la Presidencia del país por el nombramiento de un gabinete formado en un 50% por mujeres, así como por el logro de un 48,4% de mujeres que ejercen la jefatura de los departamentos del Estado y el 50% de las gobernaciones". Empero, entre sus recomendaciones señaló la necesidad de materializar las intenciones de mayor participación, alentando:

"...al Estado Parte a que establezca un calendario claro y a que aumente la concienciación de los legisladores y el público en general acerca de la urgente necesidad de dar prioridad a las reformas jurídicas a fin de lograr la igualdad de jure para la mujer. El Comité también insta al Estado Parte a que adopte medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y en la recomendación general 25 del Comité, en relación con todas las esferas de la Convención en que ello sea apropiado y necesario"²⁵.

"[...]

14. El Comité insta al Estado Parte a que intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer, y a que adopte medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal, destinadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente en el Parlamento y los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité sobre las medidas especiales de carácter temporal, y la recomendación general 23 sobre la mujer en la vida pública"²⁶.

Así, la tarea de este gobierno será sensibilizar a la clase política y alentar la discusión del proyecto de ley sobre cuotas. En este sentido,

²⁴ "Recomiendan a Chile mayor promoción de participación políticas de las mujeres", *El Mostrador*, 1 de diciembre de 2006, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=204254, visitado el 20 de enero de 2007.

²⁵ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, 36° período de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, CEDAW/C/CH/CO/4, pág. 10.

²⁶ *Ibid.*

el 24 de enero de 2007, en una sesión ordinaria de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, la directora del Programa de Gobernabilidad de la FLACSO, Marcela Ríos, dio a conocer los resultados de las investigaciones realizadas en materia de representación política de las mujeres y leyes de cuotas que ha realizando esa institución²⁷. El objetivo de esta sesión fue el análisis de la moción presentada en marzo de 2003, que buscaba modificar las leyes orgánicas constitucionales de partidos políticos (N° 18.603), de municipalidades (N° 18.695) y de votación populares y escrutinios (N° 18.700) que se encuentra recién en el primer trámite constitucional²⁸. El Comité de la Convención de la Mujer llama al Estado a intensificar los esfuerzos para reformar el sistema binominal y la adopción, también en este ámbito, de medidas temporales que aceleren la participación de la mujer en la política chilena, según el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 sobre medidas especiales de carácter temporal y la recomendación general 23 sobre la mujer en la vida pública²⁹.

Al término del primer año de la administración Bachelet, debió realizar un cambio de gabinete dado la percepción de crisis política del gobierno. Ello implicó la salida de algunas mujeres de su gabinete, como las ministras Paulina Veloso y Vivian Blanlot, ambas ocupaban cargos de relevancia política en el Gabinete, las que fueron remplazadas por varones³⁰. Estos cambios pusieron en el tapete la perdurabilidad de la regla de paridad de la administración Bachelet. Las preguntas que surgen son: ¿si este cambio obedece a dejar atrás la paridad? o ¿si ésta es política de la administración de debilidad frente a las crisis políticas del Ejecutivo en que las mujeres puedan perder los espacios concedidos ante la presión de los partidos políticos por ubicar a sus fuertes cuadros entre los “varones”?³¹. De hecho, la Ministra de MIDEPLAN, Clarisa Ardí, reconoció que en el ámbito de secretarías regionales ministeriales no fue posible alcanzar la regla de la paridad (las mujeres representan el

²⁷ “Estudios en Gobernabilidad: Cobertura mediática sobre reforma electoral”, en *Boletín* N° 2 del Programa de Gobernabilidad, septiembre 2006, en <http://www.flacso.cl/flacso/main.php?page=noticia&code=1254>, visitado el 14 de marzo de 2007.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ “Estudios en Gobernabilidad: Cobertura mediática sobre reforma electoral” (n. 27), p. 4.

³⁰ Felipe SALEH y Felipe GIONONI, “Gabinete 3.0”, *La Nación*, 1 de abril de 2007 en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070331/pags/20070331200038.html, visitado el 30 de abril de 2007.

³¹ “Walker: vemos con buenos ojos una tramitación más lenta del binominal”, *La Nación*, 16 de abril de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070415/pags/20070415224713.html, visitado el 30 de abril de 2007.

38,4% en esos cargos), pues hubo mayor predominio de las decisiones de los partidos políticos que dificultó cumplir con la meta³².

Para quienes han estado en contra de la paridad³³, la flexibilización de la regla de un sistema paritario funcionaría como su profecía autocumplida³⁴, pero aún quedaría por ver si la administración, con o sin regla flexible de paridad, logra instalar mayor inclusión para las mujeres en los espacios de poder³⁵. La cuenta pública de la Presidenta constituye una señal de que la paridad, al menos, mientras dure su mandato, es parte de su política gubernamental. Sin embargo, su discurso de mayor inclusión es un llamado a que su política se aplique en todos los espacios, que sea escuchado por los partidos políticos, pero sin comprometer acciones concretas en el ámbito legislativo³⁶.

3. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES

El Comité de Expertas valoró los cambios legislativos para sancionar la violencia en contra de las mujeres (ley sobre acoso sexual en el trabajo y la ley de violencia intrafamiliar), sin embargo, mostró su preocupación por las tasas de violencia que revela la sociedad chilena. Haciendo eco del Informe Sombra de la Corporación Humanas, declaró su preocupación por el número de femicidios ocurridos en lo corrido del año en nuestro país³⁷. Las propias cifras oficiales señalarían que cada semana muere una mujer en manos de su pareja³⁸.

³² Intervención de la ministra Clarisa Hardy, Seminario Paridad e Igualdad en el Gobierno de Michelle Bachelet, 16 de diciembre de 2006, Fundación Salvador Allende y Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Santiago, 2007, p. 29.

³³ Álvaro RAMIS, "Democracia Paritaria. Desafío Pendiente", *La Nación*, 9 de abril de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070408/pags/200704081720_08.html

³⁴ Cecilia OSORIO, "Una agenda vigente", *La Nación*, 24 de abril de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070423/pags/20070423184937.html, visitado el 30 de abril de 2007.

³⁵ L. RAMÍREZ y A. CARMONA, "Paridad de género algo más que un gabinete", *La Nación*, 27 de marzo de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070327/pags/20070327193344.html, visitado el 30 de marzo de 2007.

³⁶ Michelle BACHELET, Mensaje al País, 21 de mayo de 2007, p. 10.

³⁷ "Sernam admite preocupación internacional por femicidios y brecha salarial", *El Mostrador*, 17 de agosto 2006, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia?=195689, visitado el 14 de marzo de 2007.

³⁸ Carlos ÁLVAREZ, "Hasta que la muerte los separe: Chile se acerca a los 40 femicidios este año", *El Mostrador*, 16 de octubre de 2006, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia?=200216, visitado el 17 de marzo de 2007.

En efecto, los casos de mujeres asesinadas por sus parejas dejaron de ser simplemente parte de las historias de los homicidios pasionales. Uno de los casos más estremecedores de violencia que mostró la prensa fue la muerte de una niña de seis años producto de la violencia que cruzaba la relación de sus progenitores. Luego de una discusión con la madre y agredirla con una botella quebrada en la cara y el cuello, procedió a lanzar a su hija al vacío³⁹. El juicio comenzado a inicios de 2007 llevó a que el Ministerio Público solicitara la cadena perpetua⁴⁰.

En otros casos, al igual que en el anterior, el Ministerio Público, en calidad de órgano investigador, ha solicitado penas ejemplificadoras⁴¹. Si bien las medidas aparecen como efectistas ante los casos concretos, desde el punto de vista de política pública y de garantía a los derechos de las mujeres este órgano debería contar con los recursos necesarios para responder a las necesidades de investigación y sanción de los casos de violencia intrafamiliar.

Las diputadas María Antonieta Saa y Adriana Muñoz piden una clara tipificación del delito de femicidio y contar con las estadísticas y medidas concretas más eficaces para la protección de las mujeres ante la posibilidad de ser asesinadas por sus parejas. Entre las medidas que solicitan, además de casas de acogida, brazaletes que permitan, a la policía, saber de manera permanente donde está un agresor⁴².

Los estándares internacionales en materia de derechos humanos exigen la existencia de recursos sencillos y eficaces para enfrentar este tipo de situaciones⁴³. La modificación de la ley, que pareció ser

³⁹ Dalia ROJAS, "Las abogadas tops de la violencia de género", *La Nación*, 18 de diciembre de 2006 en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061217/pags/20061217191418.html, visitado el 29 de marzo de 2007.

⁴⁰ El hombre tenía una orden de no acercarse a la madre de la niña. Este caso tocó, además, las fibras de las agrupaciones de derechos humanos, pues tanto la mujer como el imputado son hijos de víctimas de la dictadura militar. Ella es hija de un detenido desaparecido y él de un ejecutado político.

⁴¹ "Sancionan violencia intrafamiliar", *La Nación*, 3 de abril de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070402/pags/20070402213005.html, visitado el 30 de abril de 2007.

⁴² "Diputados oficialistas presentan proyecto que tipifica femicidio como delito", *El Mostrador*, 8 de marzo de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=211876, visitado el 17 de marzo de 2007 y "Diputadas oficialistas solicitan tipificación del delito de femicidio", *La Nación*, 27 de marzo de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070326/pags/20070326231038.html, visitado el 30 de marzo de 2007.

⁴³ Véase, por ejemplo, el art. 25 de la convención americana de DD.HH.

más sencilla en la práctica, pareciera haber dejado a más mujeres en la indefensión. Es importante recalcar que los problemas que se identifican no se resuelven sólo con la adopción de leyes.

Vale recordar que como parámetro se encuentra el concepto de *debida diligencia*, esto es, que las investigaciones deban realizarse por autoridades competentes e imparciales, que se encuentren sensibilizadas y coordinadas entre sí a fin de evitar retrasos y vacíos en las investigaciones que pudieran afectar negativamente el futuro procesal de una investigación⁴⁴.

Pese a lo descrito, lo más preocupante es que la respuesta del Estado está preferentemente enfocada en el tratamiento judicial, pese a que está comprobado que cualquier política pública exitosa requiere de un enfoque interdisciplinario y multisectorial con los suficientes recursos para ello.

Así, con la promulgación de la ley N° 19.968 del 30 de agosto de 2004, que creó los tribunales de familia, se puso en funcionamiento casi un año después –el 15 de octubre de 2005–, una judicatura especializada en temas de familia, a la que le correspondía conocer situaciones de violencia intrafamiliar. Junto con lo anterior, entró en vigencia de la ley N° 20.066, que reemplazó a la ley N° 19.325 sobre violencia intrafamiliar, que recalificó las lesiones para aumentar las penas, incrementando, con ello, los ingresos por violencia intrafamiliar en sede penal.

De este modo, ambas leyes consagraban el tratamiento de la violencia intrafamiliar en sede jurisdiccional, ya sea en los creados tribunales de familia como en los existentes tribunales penales. Lo anterior, sin buenos resultados.

Como hubiéramos señalado en el *Informe anual sobre derechos humanos 2006. Hechos 2005*, esta ley plantea la dualidad de competencias que ha probado a la fecha ser problemático, y que rompe con la aspiración de que las mujeres no vayan de un lugar a otro en búsqueda de respuestas a sus reclamos de justicia.

En primer lugar, la tipificación del maltrato habitual contenido en el artículo 14 de la ley N° 19.968, establece que será el juez de familia el que calificará si la conducta denunciada obedece a un comportamiento reiterado y, en caso afirmativo, remitir los antecedentes al Ministerio Público. Es posible constatar que la calificación que rea-

⁴⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Washington DC, Secretaría General de Organización de los Estados Americanos, 2007, p. 21.

lizan los jueces no siempre está suficientemente fundamentada, por lo cual se han presentado problemas de incompetencia⁴⁵ o de devolución de antecedentes entre jueces y fiscales, lo que deja a las víctimas en indefensión mientras se resuelven las cuestiones administrativas y de competencia⁴⁶.

En el *Anuario Estadístico* del Ministerio Público los casos de maltrato habitual se consignan bajo el rótulo de leyes especiales y bajo esa denominación ingresaron más de veintidós mil casos, lo que representa un 2% de todos los delitos recibidos por el sistema⁴⁷. Suponiendo que el maltrato habitual mantiene la misma tendencia que los delitos especiales, el 48% de ellos finalizó por términos facultativos y la aplicación de la facultad de no perseverar⁴⁸. Por su parte, el 46,8% de los casos terminaron en suspensiones condicionales (29,3%) y sentencias (17%)⁴⁹.

Asimismo, antecedentes recogidos en un estudio para la Defensoría Penal Pública indican que la mayoría de los casos que se tramitan en el sistema penal son lesiones y amenazas. No es posible precisar cómo terminar estos casos en la actualidad, pues los sistemas informáticos no siempre registran la información completa sobre relaciones de parentesco entre víctima e imputad/a. Así, se podría sugerir que en menos de la mitad de los casos, las mujeres obtienen una respuesta de calidad, mientras en más del 50% se desconoce si, en efecto, sus derechos se protegen⁵⁰.

⁴⁵ La Corte de Apelaciones de Antofagasta debió pronunciarse sobre el incidente de incompetencia promovido por el Ministerio Público en un caso de violencia cruzada. La Corte determinó que ambas instituciones eran competentes: el tribunal de familia para adoptar las decisiones en la protección de sus miembros y el Ministerio Público en la investigación de los delitos. Lidia CASAS, María José ARMISEN, Nataly PONCE, Claudia DIDES, Camila DE LA MAZA y Ximena BÁEZ, *La defensa de casos de violencia intrafamiliar bajo la Ley 20.066*, Informe para la Defensoría Penal Pública, marzo de 2007.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ MINISTERIO PÚBLICO, *Boletín Estadístico Anual*, Santiago, 2006, p. 8. En todo caso, ello parece incorporar sólo al delito de maltrato habitual, pudiendo quedar las lesiones, amenazas y otros delitos cometidos en el marco de violencia intrafamiliar invisibilizados en el sistema.

⁴⁸ La primera representa el 38,2% y la aplicación de la facultad de no perseverar corresponde al 9,7% de los casos, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁹ Esta cifra no contempla los casos terminados por sobreseimientos temporal y definitivo, los que corresponden al 5%.

⁵⁰ CASAS *et al.* (n. 45).

TABLA 1
 TÉRMINO DE CAUSAS DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR
 POR MOTIVO DE TÉRMINO DE TRIBUNALES DE FAMILIA,
 POR CORTE DE APELACIONES AÑO 2006

| CORTE | OTROS MOTIVOS | DESISTIMIENTO | INCOMPETENCIA | SENTENCIA | TOTAL |
|--------------------------------------|------------------|---------------|---------------|-----------|--------|
| Corte de Apelaciones de Antofagasta | 32 | 47 | 112 | 86 | 277 |
| Corte de Apelaciones de Talca | 109 | 426 | 324 | 595 | 1.454 |
| Corte de Apelaciones de Chillán | 7 | 42 | 131 | 82 | 262 |
| Corte de Apelaciones de Concepción | 115 | 240 | 562 | 662 | 1.579 |
| Corte de Apelaciones de Valdivia | 21 | 46 | 113 | 215 | 395 |
| Corte de Apelaciones de Puerto Montt | 82 | 349 | 151 | 205 | 787 |
| Corte de Apelaciones de Santiago | 475 | 437 | 865 | 1.796 | 3.573 |
| Corte de Apelaciones de San Miguel | 84 | 160 | 585 | 1.381 | 2.210 |
| Total general | 1.722 | 2.282 | 4.079 | 7.790 | 15.873 |

Fuente: Datos proporcionados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Si el sistema de justicia familiar había terminado casi dieciséis mil juicios por violencia, en cinco meses había ingresado casi treinta y un mil denuncias⁵¹. En otras palabras, la demanda desborda la capacidad de resolución de los tribunales y cumplir la expectativa que estos casos se resuelvan en los breves plazos que la propia ley propuso.

Así, la efectividad de las medidas legislativas de protección de los derechos de las mujeres frente a la violencia es hoy incierta. Dada la falta de datos fidedignos de lo que sucede con las denuncias por violencia, estimamos que las víctimas pueden quedar presas en las redes de la burocracia y las tensiones entre Ejecutivo y Poder Judicial por la falta de política pública clara y con recursos para enfrentar la violencia.

⁵¹ CASAS *et al.* (n. 45).

Una muestra de ello sería el reclamo que han formulado algunos jueces conociendo casos de violencia, los que han expresado su descontento ante la carga de trabajo producto de las erróneas estimaciones del Ejecutivo por la puesta en marcha de los tribunales de familia. En segundo término, reclaman por el volumen de casos en materia de violencia intrafamiliar y el trabajo o tiempo ocioso que significaría para el sistema⁵² y, por último, la necesidad de establecer un filtro sobre los casos denunciados y que el SERNAM le señale o entregue los criterios técnicos para establecer cuándo se produciría un caso de violencia intrafamiliar por la ausencia de políticas claras y la amplia naturaleza de casos que les toca resolver.

En sus palabras:

“Por todas estas consideraciones, y de conformidad a las normas legales citadas, se resuelve: Envíese copia del parte policial, que contiene la denuncia, conjuntamente con la presente resolución, a *SERNAM*, a fin que ese servicio se tome conocimiento de la diversidad de hechos que se denuncian bajo el rótulo de *Violencia Intrafamiliar*, y la consecuente dificultad que significa para el tribunal dar una respuesta oportuna y eficaz a hechos que, por su naturaleza, pudieran tener una respuesta más adecuada o satisfactoria en sede administrativa, en el campo de las políticas públicas.

Asimismo, se solicita que la Sra. Ministra de SERNAM disponga de las medidas pertinentes para prestar asistencia técnica a este tribunal, respecto de los criterios para la definición de la denuncia de violencia intrafamiliar contenida en el parte policial, como también disponer la participación directa de profesionales y/o técnicos, en la audiencia que a continuación se decretará...”⁵³ (el destacado es mío).

⁵² La resolución resalta el retardo para la programación de audiencias. Este tipo de resolución ha sido dictada por los jueces que han sido amonestados por haber tramitado el juicio de divorcio de uno de ellos en menos de diez días. Véase Héctor CRUZATT, “Corte de Apelaciones pide celeridad en la investigación del juez express”, *El Mostrador*, 16 de enero de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=207748, visitado el 30 de marzo de 2007.

⁵³ “1. Que es un hecho conocido que los tribunales de familia del país reciben permanentemente un alto volumen de partes policiales por denuncias de violencia intrafamiliar, lo que de acuerdo al estudio realizado por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, representa el 20,46% del ingreso total de causas a nivel nacional.

2. Que también es un hecho públicamente conocido que los tribunales de familia del país tienen una sobrecarga de trabajo, producida básicamente porque la proyección de in-

Si bien se puede señalar que en las materias propias de familia, los problemas que se producen son diversos y pueden estar insertos bajo distintos cuerpos normativos, la pretensión de filtrar los casos de violencia de los que no revela a los tribunales de familia que deban mirar la amplitud de los conflictos familiares.

Así, la generalización de que “muchas veces” las denuncias no se relacionan con los hechos denunciados bajo la ley N° 20.066, los tribunales de familia fueron concebidos para dar una respuesta integral. En efecto, es posible que problemas por contacto regular y permanente (visitas) o alimentos sean una fuente constante de problemas asociados a la violencia, los que deben ser resueltos por los jueces en cualquier caso⁵⁴.

La ley N° 20.066 entregó herramientas a los jueces para ordenar medidas cautelares, entre otras, se encuentra la posibilidad de decretar alimentos o de establecer un régimen provisorio de visitas, sin embargo, ello no sucede en la práctica, lo que produce que las partes estén en un constante recorrido por el sistema judicial⁵⁵.

greso de causas se ha visto en la práctica triplicada respecto de la cifra inicial que se tuvo en consideración para la Ley 19.969, que crea los tribunales de familia, hecho que en definitiva ha significado un grave retardo para la citación de audiencias.

3. Que a lo anterior se debe agregar que, constituye un hecho empíricamente comprobado, que por un lado las denuncias por violencia intrafamiliar muchas veces no dicen relación con los hechos que la Ley 20.066 pretende sancionar, y por otro, que gran porcentaje de denuncias no prospera por desinterés o mera inactividad de los denunciados. Esto permite concluir la necesidad de un filtro previo, realizado con criterio profesional y técnico, a fin de acotar la denuncia de todo aquello jurídicamente relevante.

4. Que por otra parte, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 20.066, en sus letras b) y c), al Servicio Nacional de la Mujer le corresponde prestar asistencia técnica a los organismos que intervengan en la aplicación de la ley y así lo requieran, además de recomendar la adopción de medidas legales, reglamentarias o de otra naturaleza para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, motivo por el que se deberá solicitar asistencia técnica de ese Servicio.

5. Que sin perjuicio de lo anterior, se deberá dar cumplimiento cabal a lo dispuesto en los artículos 59 y 81 y siguientes de la Ley 19.968, procediendo en consecuencia a citar a una audiencia preparatoria, teniendo en consideración que, de no asistir las partes a este tribunal deberá citar a una nueva audiencia, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 de la misma ley. Todo lo anterior importará un alto costo de recursos humanos y técnicos y en definitiva también podrá afectar el funcionamiento del tribunal, provocando un retardo en el conocimiento de otros asuntos que requieren de una más pronta intervención por parte del Estado”.

Causa RVC, 06-2-0317994-2 del Primer Juzgado de Familia. En este caso recayó en una resolución dictada el 21 de julio de 2006.

⁵⁴ Ello estaría confirmado por las entrevistas realizadas a fiscales especializados en VIF y defensores en cinco regiones del país. CASAS *et al.* (n. 45).

⁵⁵ CASAS *et al.* (n. 45); Informe final a la Defensoría Pública, marzo de 2007, inédito.

Esta decisión, en el sentido de instar a que el SERNAM adopte políticas públicas que ayuden al sistema de justicia en la implementación de la ley⁵⁶ o que un ente de la administración le dé orientaciones sobre los criterios que los jueces deben producir en aras de su función de adjudicación, es inédita. Estimamos, que los jueces se equivocan, pues dimiten de una de sus principales responsabilidades.

Una cosa es que se requieran instancias administrativas que colaboren en la administración de justicia en un ámbito que exige políticas intersectoriales y la otra que los jueces le pidan a una repartición cómo se debe entender y aplicar la normativa existente.

Es en este contexto, se entiende una propuesta del senador Camilo Escalona, presentada en marzo de 2007, para modificar la ley N° 20.066, y que conforme a su propósito colaboraría en la descongestión de los tribunales de familia⁵⁷.

Un aspecto relacionado con lo anterior, es que la modificación busca determinar el alcance de la habitualidad a fin de restringir problemas de discrecionalidad judicial. Se requeriría un episodio o más de violencia para calificar esta conducta como habitual. Todo ello bajo el entendido de que una mujer se demora de tres a cinco años en denunciar la conducta violenta de su pareja⁵⁸.

El proyecto igualmente se propone ampliar el marco de protección a las personas unidas por vínculo afectivo, pero que no tengan vida o hijos en común, como lo serán los pololos o novios. De acuerdo con los fundamentos de esta propuesta, un estudio realizado en la Región de los Lagos, el 40% de las parejas jóvenes vivencian violencia⁵⁹.

En este contexto, la violencia intrafamiliar no es la causa de la situación crítica de los tribunales de familia. Sin embargo, entendemos que la propuesta es instar a que la mayor parte de los casos sean investigados en sede penal, evitando que las víctimas recorran el sistema judicial en busca de una solución.

El esfuerzo de dar una respuesta inminentemente penal no da luces sobre los problemas de investigación, sanción y reparación para

⁵⁶ En todo caso, en el pasado ministros de cortes rechazaban la nulidad de matrimonio antes de la entrada en vigencia de la ley de matrimonio civil, exhortando al Poder Legislativo que legislara sobre la materia para evitar los fraudes a la ley. Véase Luisa CABAL, Julieta LEMAÎTRE y Mónica ROA (eds.), *Cuerpo y Derecho. Legislación y jurisprudencia en América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro para los Derechos Reproductivos y Políticas Públicas, Temis, 2001, pp. 160-161.

⁵⁷ *Boletín Legislativo* 4886-07, moción presentada el 7 de marzo de 2007.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Boletín Legislativo* 4886-07... (n. 57).

las víctimas de violencia en su integralidad. La concentración de los esfuerzos en sede judicial no permite identificar que ésta sea uno de los aspectos en el tratamiento de la violencia. En este caso, es una labor del gobierno y sus autoridades articular una política multisectorial con un enfoque multidisciplinario, pues las víctimas de violencia requieren asistencia para romper con el ciclo en que viven y los victimarios requieren programas específicos.

Si bien se valora la creación de casas de acogida, como medidas que busquen proteger a las mujeres, los estudios confirman que la adopción de medidas judiciales (penales o civiles) no es eficaz en la medida que no está acompañada con políticas públicas de reparación y rehabilitación a víctimas y agresores⁶⁰, una de las áreas en que se ha identificado como el principal escollo⁶¹.

4. LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

El ejercicio y garantía de los derechos sexuales y reproductivos ha estado al centro del debate durante el año 2006, y es uno de los ámbitos de más escaso avance en la protección de los derechos de las mujeres. Las presentaciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil revelan tal situación. Los sectores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad son las jóvenes y las mujeres de sectores económicos más cadenciados.

4.1. El derecho a la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes

Uno de los problemas resaltados en los informes alternativos presentados ante el Comité de la CEDAW⁶² es la especial situación que afecta a los jóvenes ante la falta de acceso a servicios de salud reproductiva y el respeto a los estándares de confidencialidad médica⁶³. Estos temas han sido relevados en los *Informes anuales sobre derechos humanos* en años anteriores.

⁶⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (n. 44), p. 123.

⁶¹ CASAS *et al.* (n. 45).

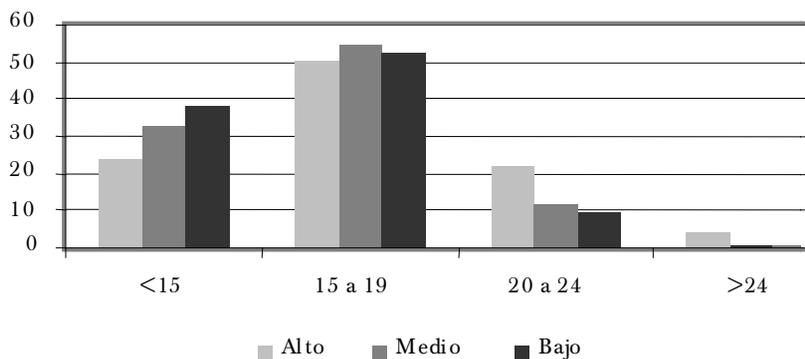
⁶² Hubo presentaciones de varias organizaciones, sin embargo, el informe de ICIMER y APROFA se centra en los temas de salud y derechos sexuales y reproductivos. Véase (n. 3)

⁶³ Informe Sombra ICIMER y APROFA (n. 3).

Desde las organizaciones de la sociedad civil se sostiene que la situación en materia de educación sexual es preocupante, pues persiste la ausencia de una política de educación sexual clara y con decisión para ser implementada en los colegios, tanto municipalizados como particulares, impidiéndole a los jóvenes el acceso a una educación sexual, completa y oportuna, que les garantice un adecuado ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

La ausencia de educación sexual está íntimamente relacionada con el nivel sociocultural y económico de los jóvenes y, por lo mismo, los embarazos adolescentes se concentran en los quintiles más bajos⁶⁴. Las estadísticas indican que en 2004 hubo treinta y cuatro mil cuatrocientos trece nacidos vivos de madres de diecinueve años o menos, de las cuales el 74% de ellas corresponden a los dos quintiles más pobres del país⁶⁵. De acuerdo con el análisis realizado por el ICMER, los jóvenes de estratos bajos inician relaciones sexuales en mayor proporción que los de sectores medios y altos⁶⁶.

EN PORCENTAJE
EDAD DE INICIO DE RELACIONES SEXUALES
SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO



Fuente: IV Encuesta Nacional de Juventud. INJUV 2003. Elaboración de Luengo, Zepeda y Díaz, Presentación sobre últimos datos en embarazos en adolescentes, ICMER, 2006.

⁶⁴ Informe Sombra ICMER y APROFA (n. 3), p. 8.

⁶⁵ Ana María MORALES y Claudia URZÚA, "Grupos más pobres tienen mayor porcentaje de madres adolescentes", *La Tercera*, Santiago, 6 septiembre de 2006, p. 12.

⁶⁶ LUENGO, ZEPEDA y DÍAZ, *Embarazo en adolescentes: Últimos datos disponibles*, Instituto Chileno de Medicina Reproductiva, Santiago, 2006 en <http://www.icmer.org/pdfs/presentaciones/EmbarazosenAdolescentes2006.pdf>

De esta manera, al no entregar las herramientas adecuadas, ni asegurar los servicios para las adolescentes se vulneran los estándares establecidos tanto en la CEDAW como los que emanan de la Convención Sobre los Derechos del Niño. El órgano de vigilancia del cumplimiento de esta convención ha señalado que los adolescentes enfrentan barreras culturales específicas para ejercer y disfrutar su derecho a la salud en confidencialidad, y que éste involucra el derecho a información completa, veraz y oportuna con el objetivo de protegerse a sí mismos y a otros cuando sean sexualmente activos⁶⁷.

La falta de un programa eficaz en materia de educación sexual en Chile ha sido materia de preocupación por parte del Comité de la CEDAW⁶⁸. El Plan de Educación en Sexualidad y Afectividad 2005-2010 informado al Comité da cuenta de los avances en la materia, pues se creó una secretaría técnica y se ha propuesto una estrategia que permita construir en forma gradual un sistema de seguimiento y evaluación de la política, para el año 2006 la aplicación de la política abarcaría a cincuenta y tres comunas del país⁶⁹.

Pese a lo alentador de la implementación de la política en educación en sexualidad, se ha visto complicada desde el inicio de la administración Bachelet. Al parecer, por no haber sido calificada como un área prioritaria para los ministros del ramo (Martín Zilic y Yasna Provoste) y por las presiones que ha recibido la autoridad de educación por parte de la jerarquía de la Iglesia Católica. Un reflejo de lo anterior sería la decisión ministerial de no distribuir y guardar en bodega libros, los que fueron diseñados especialmente para ayudar a padres y madres a enfrentar la educación sexual con sus hijos. La autocensura se habría producido porque el texto incorporó temas acerca de la masturbación y el placer en torno a la sexualidad. Como corolario de lo anterior, la secretaría técnica ha recibido una falta de apoyo y recursos para desarrollar su trabajo de acuerdo con el plan que se trazó a fines de 2004⁷⁰.

Lo importante es que el tema prendió entre dos senadores de la Democracia Cristiana, quienes presentaron una moción de modificación a la LOCE en que la educación sexual sea parte de los conte-

⁶⁷ Comité de los Derechos del Niño, OG N° 3, 32 período de sesiones, 2003, “El VIH/SIDA y los derechos del niño”, párs 13, 16 y 20.

⁶⁸ CEDAW/C/CH/3, junio 1999.

⁶⁹ SERNAM (n. 2).

⁷⁰ “Expertos analizan el primer año de plan nacional de educación sexual”, *El Mostrador*, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=207933, visitado el 24 de marzo de 2007.

nidos obligatorios en los programas de estudio de las escuelas⁷¹. La idea, que fue sometida a votación en la Comisión de Educación del Senado, fue aprobada por unanimidad⁷².

Por su parte, la FIDE rechazó las medidas del Ministerio de Educación en el área de formación de la sexualidad y afectividad. Señala que aun cuando concuerda que el embarazo adolescente sea una preocupación del Estado, éste no podría imponer una política de educación sexual, pues se desplazaría el derecho de los padres a educar a los hijos. Argumenta que ello sería vulneratorio a la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷³. Como veremos luego, el mismo tipo de argumentación se ha levantado desde sectores religiosos y políticos, rechazan la entrega de consejería y métodos anticonceptivos a los adolescentes en confidencialidad.

El Comité de Expertas de la CEDAW, al igual que en las conclusiones del examen del informe anterior a Chile, ha manifestado su preocupación porque este déficit se asocia a embarazos en adolescentes. En este sentido, según las estimaciones del Programa de Salud de la Mujer el 23% de las adolescentes usarían métodos anticonceptivos⁷⁴, pero el Ministerio de Salud reconoce que se presenta una mayor dificultad en el acceso a los métodos a los adolescentes menores de catorce años. Ello se agravaría con la facultad de los profesionales de informar sobre su actividad sexual⁷⁵ con el objetivo de protegerlas de la violencia sexual⁷⁶.

Una de las metas propuestas y declaradas por el Estado ante el Comité de la CEDAW es la reducción de la tasa de embarazos en adolescentes de acuerdo con los objetivos sanitarios 2000-2010⁷⁷.

⁷¹ “Comisión del Senado estudiará incluir la educación sexual en la LOCE”, *El Mostrador*, 6 de octubre de 2006, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=199560, visitado el 15 de enero de 2007.

⁷² “Senadores incorporan a LOCE el derecho a recibir educación sexual”, *El Mostrador*, 16 de noviembre en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=202874, visitado el 15 de enero de 2007.

⁷³ FIDE pide respetar libertad de los colegios en planes de educación sexual, *El Mostrador*, 1 de febrero de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=209091, visitado el 14 de marzo de 2007.

⁷⁴ Primera Encuesta de Calidad de Vida y Salud, Ministerio de Salud, 2001, citado en Informe sobre cuestiones y Preguntas, en SERNAM (n. 2).

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ La actividad sexual consentida en menores de catorce años estaría tipificada bajo las figuras de violación y abuso sexual impropio.

⁷⁷ MINISTERIO DE SALUD, “Objetivos sanitarios 2000-2010”, *El Vigía*, vol. 5, N° 15, 2002, p. 7, en <http://epi.minsal.cl/epi/html/elvigia/vigia15.pdf>, visitado el 30 de marzo de 2007.

Para asegurar esas metas, las autoridades sanitarias declaran que el Programa de Salud Pública incluye implementar una “Modalidad de atención amigable para adolescentes” en los centros de atención primaria y la dictación de normas sobre regulación de la fecundidad.

Si bien el Comité valoró el compromiso declarado por el Estado respecto a la disminución de un 45% en las cifras de embarazos adolescentes para el año 2015⁷⁸, ello parece ser una meta difícil de alcanzar dado el contexto de rechazo a implementar políticas en educación sexual y servicios amigables para jóvenes, como se verá más adelante. Por lo mismo, el Comité exhortó al Estado para la adopción de medidas destinadas a ese objetivo, expresando su preocupación por el insuficiente reconocimiento de los derechos relacionados con la salud reproductiva de la mujer. Indicó, además, como una recomendación urgente, la implementación de recursos para enfrentar los temas de salud sexual y, en particular, el embarazo adolescente, por lo cual debe demostrar un compromiso real y serio con estas temáticas de parte del Estado⁷⁹.

La emisión de las recomendaciones de las expertas se produjo días antes del lanzamiento de las normas nacionales sobre regulación de la fertilidad del Ministerio de Salud en septiembre de 2006⁸⁰. Ésta es una normativa técnica que establece y regula aspectos relativos a estándares clínicos conforme a la evidencia y atención en materia de salud sexual y reproductiva. Las normas descansan sobre la base del reconocimiento de las personas como sujetos de derecho en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y dentro de este reconocimiento el eje central: considerar a las personas como seres autónomos. La normativa es innovadora en el sentido de que hace un reconocimiento expreso de una serie de derechos en materia de salud sexual, promueven la igualdad de género y la autonomía de la mujer en esta esfera. Ellas reemplazan las normas de paternidad responsable de 1993, siendo mucho más comprensivas que éstas.

La nueva política instaurada en esta materia comprende tres objetivos centrales: primero, procurar la igualdad en materia de planificación familiar, esto es, que las personas, independiente de su proveniencia socioeconómica o cultural, puedan regular en igualdad de condiciones su fecundidad; segundo, reducir la incidencia de los abortos provocados procurando una adecuada y efectiva coordina-

⁷⁸ MINISTERIO DE SALUD (n. 77).

⁷⁹ Informe Sombra ICMER - APROFA (n. 3), p. 11.

⁸⁰ MINISTERIO DE SALUD, “Normas nacionales sobre regulación de la fertilidad”, en <http://www.minsal.cl/ici/destacados/NormasFertilidad.pdf>, visitado el 14 de marzo de 2007.

ción con los centros de salud para brindar lo necesario a las mujeres que están en mayor riesgo de interrumpir voluntariamente su embarazo y, tercero, reducir el embarazo adolescente⁸¹.

En definitiva, que las acciones de salud, según reza su presentación, contribuyan a que cada embarazo sea deseado y fruto de la decisión libre, informada y responsable de ambos progenitores, que la reproducción no interfiera con su desarrollo como individuo y como pareja, y que todas las niñas y niños que nazcan en el país tengan iguales posibilidades de desarrollarse plenamente en un ambiente afectuoso y seguro⁸².

El MINSAL establece, además, una serie de principios normativos que deberán ser respetados por todos los operadores de la salud en la aplicación de las mismas. Se busca especialmente proteger la entrega de servicios de manera igualitaria para ambos sexos, buscando corregir desigualdades de género en todos los ámbitos de la salud sexual y reproductiva.

Las reacciones a la normativa se han centrado en dos puntos a saber: la entrega de servicios anticonceptivos en confidencialidad a los adolescentes y el establecimiento de estándares técnicos y normativos sobre la inclusión de la píldora poscoital u otros métodos que se consideran abortivos como los dispositivos intrauterinos⁸³. Según se señala en la nueva política, el servicio de salud correspondiente debe entregar a los individuos la posibilidad de elegir el método anticonceptivo que desee, respetando la diversidad, autonomía de cada persona y sus convicciones o credos. De esta manera, los servicios de salud deben asegurar la más amplia gama de anticonceptivos o métodos que las personas o parejas deseen usar, debiendo ser informados de ellos íntegramente. Establece, a diferencia de las normas de 1993, un capítulo completo sobre atención en salud sexual reproductiva para adolescentes, indicando que los principios éticos que inspiran la norma es que:

“la atención de adolescentes en regulación de la fertilidad debe responder a los principios de beneficencia, de respeto a la dignidad de las personas y de resguardo de sus derechos, incluido

⁸¹ Ana María MORALES, “Mayores de 14 años podrán acceder a la ‘píldora’ sin avisar a sus padres”, *La Tercera*, Santiago, 12 de agosto de 2006.

⁸² MINISTERIO DE SALUD (n. 80), p. 8.

⁸³ El cuestionamiento de métodos como el dispositivo intrauterino y las pastillas combinadas se encuentra en los requerimientos por inconstitucionalidad presentados los diputados de la UDI.

el derecho a la no discriminación por edad en el acceso a la atención”⁸⁴.

Además, indica que la atención a jóvenes queda sujeta: “a las exigencias de intimidad y confidencialidad, principios inherentes y fundamentales en el área de la sexualidad humana”⁸⁵. Advierte, que para algunos esta normativa puede parecer un incentivo para el ejercicio temprano de la sexualidad, pero indica, también, que está comprobado que la edad de iniciación sexual es muy temprana y, por lo mismo, una vez que se da inicio debe ser ejercida con los resguardos adecuados, entregando a los jóvenes la información oportuna y eficaz para que puedan evitar embarazos no deseados, evitar enfermedades e infecciones de transmisión sexual y procurar el mantenimiento de una adecuada salud sexual. Agrega, finalmente, que exigir la autorización de los padres para proveer a los adolescentes de métodos anti-conceptivos resulta vulneratorio a la Convención de los Derechos del Niño, a lo que cabe agregar que no existe en Chile ninguna norma que obligue a los jóvenes a pedir la autorización de los padres para comenzar su vida sexual.

La normativa trata específicamente sobre situaciones que pueden ser conflictivas para los prestadores de salud en cuanto las disposiciones del *CPP* obligan a los profesionales a reportar aquellas situaciones en que adolescentes menores de catorce años tengan vida sexual activa bajo la norma de una violación impropia⁸⁶. Es decir, se sanciona a quien tiene actividad sexual con un/a menor de catorce años, aunque no exista uso de fuerza o intimidación, privación de sentido, incapacidad para oponer resistencia ni enajenación o trastorno mental de la víctima⁸⁷. Luego, agrega, el *CPP* prescribe que el funcionario del servicio de salud debe informar a la fiscalía cuando existan señales de un abuso sexual en una menor de catorce años, es decir, si hay embarazo deberá informarlo. Pese a la comunicación que estos funcionarios deben hacer, ello no puede ser un obstáculo para brindar atención de salud al adolescente que lo solicita⁸⁸.

⁸⁴ MINISTERIO DE SALUD (n. 80), p. 129.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Se trata que, habiendo mediado consentimiento de la o el adolescente, éste no es eficaz a la luz de las normas sobre delitos sexuales.

⁸⁷ MINISTERIO DE SALUD (n. 80), p. 130.

⁸⁸ Se debe tener presente, a su vez, que existen disposiciones en nuestro ordenamiento que sancionan las vulneraciones al deber de confidencialidad, por ejemplo, el *Código Penal*.

La controversia, y que no ha aplacado hasta el cierre de este informe, se instaló tanto al interior de los partidos de la coalición como entre los partidos de oposición, los cuales se han opuesto a la entrega de métodos a los adolescentes, pero también al uso de la anticoncepción de emergencia. A su vez, la aprobación de estas medidas también cuenta con el apoyo transversal tanto al interior de la coalición de gobierno como fuera de ella. Los opositores a las medidas emprendidas por la cartera de salud tuvieron la misma reacción cuando el Instituto de Salud Pública autoriza el registro del primer anticonceptivo de emergencia.

En todo caso, vale recordar que la píldora del día después está disponible para las víctimas de violación en el sistema público de salud desde 2004⁸⁹, y que se vende en las farmacias del país en un régimen de venta con receta desde 2001. Por ello, la misma presidenta Michelle Bachelet, en defensa de la política implementada, ha argumentado que el rechazo a estas normas atenta contra la igualdad, por cuanto el acceso es posible sólo para aquellas mujeres que pueden acceder a un médico y conseguir la receta para comprar el fármaco⁹⁰. La desigualdad se manifestaría en que el mayor porcentaje de embarazos adolescentes se produce en los grupos más pobres del país, según las cifras entregadas por el Ministerio de Salud⁹¹.

Un grupo de alcaldes y agrupaciones de padres interpusieron acciones judiciales en contra de la distribución a menores de catorce años, argumentado que la píldora era cancerígena (alcaldesa Carolina Plaza de la comuna de Huechuraba cuya acción fue declarada inadmisibles) hasta una argumentación que no discute la entrega *per se*, sino que las adolescentes tengan acceso a un método sin el consen-

El texto expresa que el *Código Procesal Penal*, en su artículo 303 excusa a las personas de deponer sobre hechos que conocieron en ocasión del ejercicio de su profesión u oficio y solo en lo que respecta al secreto y, por último, establece que la Convención de los Derechos del Niño en su OG N° 4, párrafo 11 precisa que los trabajadores de la salud tienen la obligación de asegurar la confidencialidad de la información médica. Por lo cual, ésta sólo puede divulgarse con consentimiento del o de la adolescente o sujeta a los mismos requisitos que se aplican en el caso de la confidencialidad de los adultos, *ibid*.

⁸⁹ MINISTERIO DE SALUD, “Normas y guía clínica para la atención en servicios de urgencia de personas víctimas de violencia sexual”, en <http://www.minsal.cl/ici/violencia%20sexual/norma.pdf>, visitado el 14 de marzo de 2007.

⁹⁰ A.M. MORALES, L. LETELIER, C. URZÚA y W. DÍAZ, “Bachelet defiende la entrega de píldoras a niñas de 14 con dramáticas cifras”, *La Tercera*, Santiago, 5 de septiembre de 2005.

⁹¹ Ana María MORALES y Claudia URZÚA, “Grupos más pobres tienen mayor porcentaje de madres adolescentes”, *La Tercera*, 6 de septiembre de 2006.

timiento y conocimiento de los padres, alegando que éstos tienen el derecho de educar a sus hijos⁹².

La Corte de Apelaciones resolvió dar curso a la acción y acogió una orden de no innovar para evitar su distribución en menores de dieciocho años⁹³. En un recurso de reposición presentado por el Ministerio de Salud, la Corte dejó sin efecto las órdenes de no innovar, y permitió definitivamente la entrega de la píldora⁹⁴. Una serie de alcaldes se declararon rebeldes, señalando que no entregarían este anticonceptivo⁹⁵. En el caso del municipio de Lo Barnechea, una comuna pudiente de sectores ABC 1, los únicos afectados son las habitantes pobres y dependientes del sistema de salud público.

Los tribunales, asimismo, han sido emplazados en este debate, toda vez que no sólo los detractores de la entrega de la píldora acuden a la justicia sino, también, las potenciales usuarias. En este sentido, se halla la solicitud de hacerse parte del debate judicial por parte de la Corporación Humanas en representación de una adolescente menor de edad. La Corte, sin dar argumento alguno y tal como ha sucedido en los procesos anteriores, rechazó con un escueto no ha lugar⁹⁶.

La situación de la falta de acceso del método para mujeres víctimas de violación ya había sido descrita en el Informe de Chile al Comité de la CEDAW. Se señaló que:

“Los Alcaldes, como autoridades administrativas elegidas democráticamente, están obligadas a aplicar las normativas emitidas por la autoridad sanitaria nacional, el Ministerio de Salud; en su caso, no corresponde invocar la ‘objeción de conciencia’,

⁹² Esta acción fue interpuesta por el alcalde de La Florida Pablo Zalaquett y otra similar por un par de padres.

⁹³ Ermy ARAYA, “Justicia paraliza entrega de píldora”, *La Nación* en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060913/pags/20060913211335.html, visitado el 13 de septiembre de 2006 y en Ana María MORALES, “Justicia ordena paralizar entrega de píldora del día después a adolescentes”, en *La Tercera* Santiago, 14 de septiembre de 2006.

⁹⁴ “Vuelco judicial: La Justicia Acoge entrega de píldora a menores de 14 años”, 22 de septiembre de 2006, en http://www.terra.cl/noticias/index.cfm?id_cat=302&id_reg=679390, visitado el 16 de marzo de 2007.

⁹⁵ Malú URZÚA y Lorena LETELIER, “Gobierno reinicia entrega de píldora a adolescentes tras fallo judicial”, *La Tercera*, Santiago, 23 de septiembre de 2006. Se trata en la mayoría de los mismos alcaldes que en 2004 rechazaron la entrega de este anticonceptivo para mujeres víctimas de violación. En este grupo se cuenta, por ejemplo, la alcaldesa de Lo Barnechea Marta Ehlers y el alcalde de Puente Alto Manuel José Ossandón.

⁹⁶ Las iniciales de la niña que intentó hacerse parte son J.V.F.A.

contemplada para los profesionales que atienden a las víctimas de violencia sexual. El no cumplimiento de una normativa sanitaria constituiría una situación de discriminación que los afectados, directamente o a través de un representante legal, pueden reclamar ante las instancias pertinentes⁹⁷.

Lo que llama la atención, es que previo a la polémica, la posición oficial del Estado era que las propias afectadas debían reclamar sus derechos, desentendiéndose de la obligación de promover y garantizar los derechos humanos de las mujeres. Dado las características y la trascendencia del debate, la autoridad ha asumido un papel activo. Así, y como hemos visto, por una parte, los tribunales rechazan la posibilidad y el derecho a intervenir a quien es directamente afectada por la medida, vulnerando el derecho a un recurso sencillo y eficaz para la protección de los derechos. Y, por otro, la implementación de la política pública no está encaminada a asegurar la protección ni el ejercicio de los derechos de los adolescentes. En consecuencia, este segmento se encuentra en vulnerabilidad por su condición de juventud y por ser mujeres, quedando expuesto al vaivén de las decisiones políticas y los caprichos de los decidores de políticas públicas y de quienes las aplican.

Casi en forma coetánea a la presentación de los recursos de protección, un grupo de diputados de la Alianza presentó un requerimiento de inconstitucionalidad en contra de las normas, el que fue acogido a tramitación el 19 de octubre por el TC. De esta manera, la discusión se abrió en dos flancos judiciales y con disímiles resultados. El requerimiento presentado por treinta y dos diputados de la Alianza buscaba dejar sin efecto la resolución que permite la distribución de la anticoncepción de emergencia, y sólo de forma tangencial se refirió a que la medida establecida por la cartera de salud vulneraría el derecho de los padres a educar a sus hijos.

Por seis votos contra cuatro el TC accedió a evaluar la constitucionalidad de la resolución exenta número 584 que permitía la distribución del fármaco. Aunque el TC no se referiría sobre el fondo del asunto. La decisión de acoger a tramitación el requerimiento causó revuelo, pues se trataría de la primera vez que una resolución ministerial era revisada en control de constitucionalidad por ese órgano⁹⁸.

⁹⁷ SERNAM (n. 2), p. 21.

⁹⁸ Emy ARAYA, "Oposición gana primer round en contra de la píldora", *La Nación*, 20 de octubre de 2006, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/edic/2006_10_20_1/home/home.html, visitado el 5 de marzo de 2007.

El MINSAL argumentó que se desechara tal reclamación atendido el hecho de que estas resoluciones están exentas del control de constitucionalidad que puede efectuar el TC, planteando, de esta forma, una cuestión de incompetencia.

El 12 de enero de 2007 el TC, en voto dividido, decidió que las normas versaban sobre materias de reglamentación legal y, por tal razón, la normativa debía ser expedida a través de una norma con esa jerarquía o a través de un decreto supremo, y no por una resolución exenta como se había hecho. Así lo habían expuesto los recurrentes al señalar que:

“aunque el acto administrativo impugnado ha sido caratulado como resolución exenta de toma de razón por la Contraloría General de la República, lo que no exige su publicación en el Diario Oficial, es, en realidad, un reglamento supremo, sujeto a las aludidas exigencias y, además, al control jurisdiccional de esta Magistratura, por lo que procede precisar su naturaleza jurídica como la de un reglamento, que es la que realmente tiene, a juicio de los requirentes”⁹⁹.

El fallo señala que, como consecuencia:

“Es [...] deber de esta Magistratura examinar la cuestión que se le plantea, verificando la calificación jurídica del acto administrativo impugnado y, si concluye que se cuenta entre las materias de su competencia, resolver el conflicto, mediante un debido proceso constitucional, restableciendo la supremacía de la Constitución, en caso de que ella haya sido quebrantada. Proceder de otra manera careciendo de una justificación más allá de toda duda razonable para hacerlo, dejando este conflicto sin resolverse, significaría abdicar gravemente de la primera responsabilidad que cabe al titular del sistema de solución de conflictos de constitucionalidad que ha previsto nuestra Carta Fundamental, además de constituir un incumplimiento inexcusable del deber que el artículo 6° de la Constitución impone a todo órgano del Estado de garantizar el orden institucional de la República”.

⁹⁹ Considerando Primero del Fallo Tribunal Constitucional del 12 de enero 2007.

De esta forma el TC no sólo paralizó la entrada en vigencia de las normas sino, también, la distribución del fármaco a menores desde los catorce años, dificultando el acceso a mayores de edad.

El fallo fue criticado, en primer lugar, porque está fuera del ámbito de las atribuciones del TC la revisión, aunque sea sólo de aspectos formales, de resoluciones exentas del ejecutivo, como lo señaló el voto de minoría. Otra fuente de críticas ha sido el hecho de que dos de los integrantes que fallaron en este caso, son abogados que presentaron informes en Derecho en el juicio de nulidad de derecho público “AGES con Instituto de Salud Pública”¹⁰⁰. Ello los inhabilitaría para pronunciarse en la materia, dado los estándares imperantes sobre debido proceso e imparcialidad del tribunal¹⁰¹.

Ante este fallo la presidenta Michelle Bachelet reaccionó señalando que dictaría a la brevedad el decreto supremo para reestablecer la distribución de la PAE. El decreto supremo fue firmado el 29 de enero de 2007. Aunque el texto no fue modificado por las autoridades, como una señal de apoyo y respaldo a la normativa creada por el MINSAL, trascendió que se hará énfasis en la entrega de consejería familiar a las menores de edad que requieran el medicamento. Este aspecto ya está considerado en las normas, pero se garantizará su aplicación¹⁰².

Mientras tanto los recursos presentados por los alcaldes fueron rechazados por la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, lo que fue confirmado en apelación por la Corte Suprema de Justicia¹⁰³. El fallo de la Corte de Apelaciones señala:

“7º Que en lo que el derecho a la libertad de educación se refiere y al deber del Estado de otorgar especial protección a su ejercicio, esta Corte no advierte que se le haya afectado, porque en la expresión que nos preocupa, derecho preferente de los padres, la medida en cuestión no la alcanza porque además de no estar orientada a influir en la adopción de conductas no

¹⁰⁰ Miguel PAZ, “Dos ministros debieron inhabilitarse”, *La Nación*, Santiago, semana del 21 al 27 de enero de 2007, p. 8.

¹⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa con Costa Rica, sentencia de 2 de julio de 2002, párs. 169 y 179.

¹⁰² “Bachelet firma polémico decreto a favor de la píldora del día después”, *La Nación*, 30 de enero de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070129/pags/20070129213813.html, visitado el 14 de marzo de 2007.

¹⁰³ “Corte Suprema zanjó libre disposición de la píldora del día después”, *La Nación*, 31 de enero de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070131/pags/20070131104504.html, visitado el 9 de marzo de 2007.

impide su ejercicio, cual es lo que se encuentra garantido. Los padres, no obstante el acto cuestionado, siempre podrán educar a sus hijos en las cuestiones de la sexualidad y la regulación de la fertilidad de la manera que en su concepto les aparezca adecuada, incluso expresamente podrán formarlos para que no recurran en circunstancia alguna a la ingesta del anticonceptivo de emergencia, sin que su afán de contrariar la política gubernamental pueda acarrearles consecuencia negativa alguna, porque importa el ejercicio del derecho constitucional de educar a los hijos. Esto es así porque la libertad fundamental, precisamente su garantía, está pensada respecto del Estado; para oponerla a todo empeño dirigido a imponer orientaciones excluyentes en la educación. [...]

En lo tocante a la libertad de conciencia, esto es a la posibilidad de sostener creencias sin intervención del Estado, no se advierte como podría afectarse tal garantía con una instrucción administrativa atinente a la fertilidad que de ningún modo impone a los menores obligaciones relativas a su contenido”.

9º ...Esta Corte también tiene presente que el anticonceptivo se vende en farmacias con receta médica, de suerte tal que no es posible identificar razones que justifiquen que no sea proporcionado en el sistema estatal con la intervención de profesionales, el que ciertamente ofrece suficientes garantías de razonabilidad al haberse previsto un coherente conjunto de indicaciones que han de ser observadas al momento de la prescripción”¹⁰⁴.

La alcaldesa de Lo Barnechea reaccionó de inmediato, reiterando que en su comuna no se repartirá la píldora. Al cierre de este informe, el gobierno había iniciado un proceso administrativo en contra de la Alcaldesa. Ella respondió, a su vez, con una demanda de nulidad de Derecho Público en contra del MINSAL, argumentando que se le estaba obligando a entregar un medicamento que carecía de registro sanitario.

Al cierre de este informe, los diputados de la UDI volvieron a presentar el requerimiento de inconstitucionalidad de las normas el que fue declarado admisible y reiteraron la solicitud de declarar inconstitucional los acápites de las normas relativas a la anticoncepción hormonal de emergencia, ya sea a través de una sola pastilla de pro-

¹⁰⁴ Corte de Apelaciones de Santiago, “Zalaquett con Barría”, recurso de protección, rol 4696-2006, 10 de noviembre de 2006.

gestina pura o a través de la combinación de píldoras, los dispositivos intrauterinos y la consejería a los adolescentes sin el consentimiento de los padres¹⁰⁵. Al mismo tiempo, casi cuatrocientas mujeres se hicieron parte en contra del requerimiento de inconstitucionalidad, también lo hicieron cincuenta y dos diputados y tres organizaciones de la sociedad civil sin que hubiera mediado pronunciamiento del tribunal¹⁰⁶.

4.2. Ausencia de servicios y esterilización voluntaria

La regulación en torno a la esterilización voluntaria fue modificada en diciembre de 2000. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil reconoce que pese a los avances normativos hay problemas de implementación para hacer efectiva el derecho de todas las personas de decidir por sí mismas terminar o no con su vida reproductiva a través de la esterilización. Los problemas radicarían, entre otros, en las valoraciones personales de los profesionales de salud frente a las elecciones individuales de las mujeres.

Por ello, se ha recomendado una urgente sensibilización a los prestadores de salud tanto en el sector público como privado acerca de las normas, y que se establezcan sanciones a sus funcionarios que no cumplan con aquéllas¹⁰⁷.

Sobre los problemas detectados llama la atención la respuesta oficial en que se reconoce que la esterilización es una decisión personal y voluntaria y señala que los problemas de acceso a servicios se reducen a:

“dos tipos de situaciones: a) por una parte, se estima que existe una demanda insatisfecha producto de la insuficiencia de recursos en los Centros de Salud, lo que se traduce en que los médicos deben priorizar las demandas que presentan urgencia vital antes que medidas sin urgencia, como es el caso de las esterilizaciones, y b) por otra, puede darse el caso de que el prestador viole la normativa sobre esterilización, ante lo cual la persona afectada puede plantear su reclamo a la autoridad administrativa pertinente, exigiendo se respete su decisión”¹⁰⁸.

¹⁰⁵ TC, Requerimiento, rol 740-2007.

¹⁰⁶ APROFA, ICMER y la Red de Salud de Mujeres de América Latina y el Caribe.

¹⁰⁷ *Op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁸ SERNAM (n. 2), p. 24.

Como se puede advertir, el Estado no se hace cargo de las responsabilidades que entrañan las obligaciones en derechos humanos, cuales son asegurar, promover y garantizar la protección de éstos dentro de las posibilidades. En este sentido, y al igual que en el caso de los adolescentes afectados por la falta de acceso a los servicios de anticoncepción, el Estado insta a los particulares la facultad de reclamar por la discriminación sufrida. De esta manera, el Ejecutivo o los agentes del Estado abdican de su responsabilidad en la protección del derecho a las prestaciones de salud libre de discriminación.

El sistema de protección del Derecho Internacional de los derechos humanos exige que las personas cuenten con un recurso para la reclamación y defensa de sus derechos, y coincidimos que las personas puedan y deban reclamar de estos hechos. Sin embargo, una cosa distinta es que el Estado renuncie a su obligación de asegurar, promover y garantizar el ejercicio de los derechos. Si las autoridades están conscientes de que las convicciones personales de los prestadores de salud pueden irrogar violación de las personas en el ejercicio del derecho a la salud¹⁰⁹, tienen la obligación de implementar sistemas en que los actos discriminatorios sean investigados y sancionados cuando corresponda. El Estado abdica de su responsabilidad cuando no se hace cargo de aquellos profesionales que no entregan las prestaciones de salud, pues reconoce que éste es un problema, violentando los derechos de las usuarias y poniendo énfasis en que éstas sean quienes deben reclamar sus derechos ante la autoridad administrativa.

La falta de consagración constitucional de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres o de reconocimiento de éstos por parte de los tribunales hace que las violaciones a estos derechos queden en la impunidad. Así, según la Corporación Humanas las vulneraciones en esta área serían recurrentes, pues las mujeres carecen de mecanismos para protegerlos ante eventuales violaciones¹¹⁰.

5. ABORTO

Una de las áreas de mayor déficit en la protección de los derechos de las mujeres en el ámbito de la reproducción, pese a las sistemáticas

¹⁰⁹ Como sucede cuando señala que las convicciones personales de los profesionales tienen directa relación con la denuncia de mujeres abortantes que han ingresado a las salas de urgencia por complicaciones pos aborto. Véase SERNAM (n. 2), p. 10.

¹¹⁰ Como hemos señalado en informes anteriores, el Congreso no ha avanzado en la discusión de un proyecto de ley de protección de los derechos sexuales y reproductivos.

recomendaciones de los órganos internacionales, es la situación del aborto en Chile¹¹¹.

Los informes opcionales presentados desde la sociedad civil reiteraron que el Estado no ha contemplado la dictación de una ley que despenalice el aborto, lo cual constituye una violación a la CEDAW y a los derechos humanos de las mujeres, en especial cuando se lo penaliza en toda circunstancia. Esta situación es particularmente grave ante la urgente necesidad de legislar sobre el aborto por razones médicas, para resguardar el derecho a la vida y la salud de las mujeres y, en particular, de las de escasos recursos. La jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos establecen con nitidez las obligaciones que pesan sobre los Estados frente a la falta de acceso al aborto no punible¹¹² y las violaciones a los derechos de las mujeres cuando se penaliza en toda circunstancia. A su vez, el informe de ICIMER-APROFA reiteró la necesidad de asegurar el derecho a la confidencialidad de la información médica y el derecho a la no autoincriminación en materia de aborto¹¹³.

¹¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, “Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Chile”, 26 de noviembre de 2004, párrafo 43, E/C.12/1/Add.105, 26 de noviembre de 2004, en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/0871aabd7667de7ec1256f5b00444654?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/0871aabd7667de7ec1256f5b00444654?Opendocument); Comité contra la Tortura, trigésimo segunda sesión, 3-21 de mayo de 2004, pár. 7, letra m) en CAT/C/CR/32/5, previamente hubo recomendaciones por el Comité de Derechos Humanos de la ONU y del Comité de Expertas de la CEDAW en 1999 CCPR/C/79 104 y CEDAW/C/Sr. 442 y 443, respectivamente. Véase *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2005. Hechos 2004*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2005, pp. 269-270 e *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2003. Hechos 2002*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2003, pp. 291-292.

¹¹² Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señaló en la decisión Llantay contra Perú, Comunicación N° 1153/2004, 24 de octubre de 2005, CCPR/CD/1153/2003. En el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Ramírez contra México, la Comisión llegó a un acuerdo amistoso por la violación de los derechos de una niña quien fuera violada, y a quien se le negó el aborto no penalizado bajo la ley del estado de Baja California. En el caso ante la Corte Europea de Derechos Humanos Vo contra Francia, Application N° 53924/00, sentencia del 8 de julio de 2004, se estableció que no hubo una violación al derecho a la vida del no nato en un caso en que éste murió producto de una maniobra médica. En el reciente fallo de Tysiac contra Polonia, Application 5410/03 la Corte Europea de Derechos Humanos, estableció que Polonia, país que tiene una ley restrictiva del aborto, violó los derechos de una mujer al negársele un aborto por razones médicas. La legislación restrictiva, reconoce la Corte, tiene un efecto desalentador de que la profesión médica recomiende el aborto cuando es necesario, así poniendo en riesgo la salud de la mujer, la que se deterioró producto del embarazo y parto, 20 de marzo de 2007.

¹¹³ Informe Sombra ICIMER - APROFA (n. 3), p. 22.

Ante esas mismas preguntas de las expertas, el gobierno señaló que: “en general lo profesionales de la salud optan por respetar la confidencialidad, no obstante, en casos en que sus creencias religiosas son fuertes en contra del aborto, deciden lo contrario y denuncian ante los Tribunales de Justicia”¹¹⁴. Aseguró, a su vez, que el proyecto de ley de derechos y deberes de los pacientes permitirá garantizarles el derecho a un trato digno y respetuoso así como el derecho a la información y a la privacidad. Los aspectos relativos a la confidencialidad y mujeres sería materia de trabajo conjunto entre el SERNAM y la Subsecretaría de Salud¹¹⁵.

Hasta el cierre de este informe, no se advierte ningún trabajo en esta área, lo que contrasta con algunos casos de mujeres que se sometieron a prácticas clandestinas y que posteriormente fueron denunciadas por sus médicos tratantes. En uno de los casos, la mujer con riesgo vital e internada en el hospital público de la zona sur de Santiago Barros Luco Trudeau, ni siquiera su familia estaba en conocimiento de su embarazo y, en segundo término, que se hubiese hecho un aborto y terminado con complicaciones en la urgencia de un hospital¹¹⁶. Otra mujer, atendida en un hospital de la zona oriente de la ciudad de Santiago, tampoco había informado a su familia de su embarazo ni del aborto al cual se sometió. Su familia sólo pudo acompañarla cuando fue hospitalizada y posteriormente denunciada por el equipo médico tratante¹¹⁷. En ambos casos, las mujeres no han deseado hacer sus casos públicos por el temor al rechazo de su entorno, a la pérdida de sus empleos y a que su situación judicial sea perjudicada.

A lo largo de dieciséis años de advenimiento democrático no se observa voluntad de legislar, pero, sin duda, lo que es más grave, la voluntad de permitir el debate público y político. Ello fue patente y quizá sintomático en el funcionamiento de la democracia en la protección de los derechos de las mujeres, cuando en noviembre de 2006, la clase política en el Congreso no permitió la sola tramitación de un proyecto de ley de aborto por los problemas políticos que ello acarrea a la alianza gobiernista.

Esto marca una diferencia de lo que había pasado en este ámbito, pues diversos sectores políticos han promovido la posibilidad de abrir una discusión tanto a favor de la reposición del aborto terapéu-

¹¹⁴ SERNAM (n. 2), p. 10.

¹¹⁵ *Op. cit.*

¹¹⁶ La mujer fue entrevistada por una profesional de la Corporación Humanas en 2006.

¹¹⁷ Comunicación personal con la afectada en marzo de 2006.

tico¹¹⁸ como reforzar la legislación penal para castigar más duramente a quien comete un aborto¹¹⁹ sin que se hubiera generado una reacción de censura y clausura de toda posibilidad de legislar.

La polémica se suscitó a partir de la moción presentada el 10 de noviembre de 2006 por los diputados Marco Enríquez-Ominami (Partido Socialista) y René Alinco (PPD) para despenalizar el aborto¹²⁰. Según Marco Enríquez-Ominami su propósito era: “evitar una doble condena a las mujeres que por distintos motivos deciden libremente sobre sus derechos reproductivos, indicó en el primero de nueve puntos”¹²¹. Las ideas matrices del proyecto se sustentan en el escepticismo del ‘poder intimidatorio de las penas’ y que su ilegalidad lleva a la configuración de una gran red de gestión no médica con riesgos para la vida y la salud de las mujeres¹²². La fundamentación del proyecto señala que se hace necesario modificar la actual legislación, pues la penalización del aborto vulnera una serie de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, como derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física y síquica, a la privacidad y, principalmente, a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres¹²³. El proyecto consiste en establecer la licitud de los abortos realizados con el consentimiento de la mujer hasta las doce semanas.

La presentación de esta moción tuvo reacciones inmediatas, como era previsible, tanto desde los distintos sectores de la Concer-

¹¹⁸ Se trata del proyecto presentado por los diputados Enrique Accorsi, Guido Girardi, Carmen Ibáñez, Carlos Abel Jarpa, Arturo Longton, Adriana Muñoz, Osvaldo Palma, Fulvio Rossi, María Antonieta Saa, *Boletín* 3197-11 presentado el 23 de enero de 2003. En todo caso, ya en 1991 hubo otra moción presentada por los diputados Adriana Muñoz, Carlos Montes y Juan Pablo Letelier entre otros.

¹¹⁹ Proyecto presentado por los diputados UDI Rodrigo Álvarez, Eugenio Bauer, Marcela Cubillos, Marcelo Forni, José Antonio Kast, Iván Moreira, Darío Paya, Felipe Salaberry y Gonzalo Uriarte en junio de 2002, *Boletín Legislativo* 2878-07. En un sentido similar, en 1994 se presentaron proyectos para aumentar las penas los diputados María Angélica Cristi, Alberto Espina, Darío Paya, y el senador Hernán Larraín en la misma época.

¹²⁰ “Protege la vida de la mujer ante interrupciones de embarazos en casos que indica”, en *Boletín* N° 4845-11, del 18 de enero de 2007, en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>, visitado el 16 de marzo de 2007.

¹²¹ “Enríquez-Ominami cree que aborto penalizado trae consigo clandestinidad”, *El Mostrador*, 10 de noviembre de 2006, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=202418, visitado el 15 de enero de 2007.

¹²² “Proyecto de Ley que protege la vida de la mujer ante interrupciones de embarazo en los casos que indica”, en http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2007-01-19.9617629162/aborto_actualidad.pdf, visitado el 14 de marzo de 2007.

¹²³ *Ibid.*

tación¹²⁴ como de la Alianza por Chile. Sin embargo, el diputado Felipe Ward (UDI) solicitó al presidente de la Cámara que se declarara inadmisibles el proyecto de ley argumentando problemas de fondo en la presentación, esto es, su inconstitucionalidad¹²⁵. Hubo llamados de parte de algunos sectores de la Democracia Cristiana a retirarse de la Concertación ante la posibilidad de que prosperara la tramitación de la iniciativa¹²⁶.

Otros, sin embargo, llamaron al gobierno a definir sus políticas públicas respecto al aborto y la eutanasia, mostrándose dispuestos a abrir un debate sobre estos temas, rechazando en cualquier caso la moción¹²⁷.

La Cámara declaró inadmisibles el proyecto de ley presentado el 21 de noviembre de 2006. La decisión fue tomada por el presidente de la Cámara y refrendada por sesenta y un diputados que se declararon en contra del proyecto, veintiuno que votaron favor y tres se abstuvieron. El presidente de la Cámara Baja explicó que la iniciativa parlamentaria: “vulnera claramente el mandato que el constituyente ha otorgado al legislador de ‘proteger la vida del que está por nacer’, al establecer plazos y condiciones arbitrarias para la disposición de la vida fetal que exceden el marco fijado por la Carta Fundamental”¹²⁸. Agregó que una discusión de esta naturaleza requiere una reforma constitucional que precise los alcances de la normativa, o que permita hacer distinciones entre el “nacido y no nacido”. Aclaró que la Cámara no discutió sobre los temas valóricos que involucra el proyecto.

El diputado Marco Enríquez-Ominami reaccionó señalando que: “quienes se niegan a discutir la despenalización del aborto debieran también considerar penas de cárceles para los censuradores, para

¹²⁴ “Diputados PPD Tarud y Accorsi rechazaron la legalización del aborto”, *El Mostrador*, 11 de noviembre de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=202483, visitado el 5 de marzo de 2007.

¹²⁵ “UDI pide al titular de la Cámara declarar inadmisibles proyecto sobre aborto”, *El Mostrador*, 10 de noviembre de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=202424, visitado el 5 de marzo de 2007.

¹²⁶ En este sentido se manifestaron los diputados Carlos Olivares y Patricio Walker.

¹²⁷ “Diputados UDI llaman al gobierno a fijar posición frente a aborto y eutanasia”, *El Mostrador*, 16 de noviembre de 2006, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=202950, visitado el 15 de enero de 2007. Por su parte, el Diputado y jefe de la bancada del Partido Demócrata Cristiano, Pablo Lorenzini, sostuvo que no habían visiones unívocas al interior de su partido y que estaban dispuestos al debate en forma muy distinta a lo señalado por el diputado Patricio Walker.

¹²⁸ “Cámara declara inadmisibles proyecto que pretendía despenalizar el aborto”, *El Mostrador*, 21 de noviembre de 2006 en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=203244, visitado el 15 de enero de 2007.

quienes consideran que aquellos teman que vulneran sus concepciones morales deben ser acallados”¹²⁹. Las idas y venidas para que los diputados Enríquez-Ominami y Alinco denominados díscolos se desistieran de un nuevo intento por reponer el aborto terapéutico terminó en un primer momento con declaraciones de que no lo harían por el bien la Concertación¹³⁰. El resultado final fue otro. El 19 de diciembre seis diputados del bloque PS-PPD-PRSD presentaron un proyecto de ley para legislar el aborto bajo dos hipótesis: indicación médica y en caso en que el embarazo sea fruto de una violación. Esta iniciativa fue apoyada por los diputados Alberto Robles, Alejandro Sule, Marcos Espinosa, Guido Girardi y René Alinco, Clemira Pacheco y Marco Enríquez-Ominami.

El propósito es reformar el art. 345 del *CP*, agregando un inciso que prescriba:

“el aborto practicado por un médico con el consentimiento de la mujer, no será punible si se ha realizado cuando exista un grave deterioro de su salud o el feto presenta malformaciones incompatibles con la vida y se efectúe con posterioridad a la opinión fundada de tres médicos cirujanos especialistas en gineco-obstetricia”¹³¹.

Esta moción fue admitida a tramitación con una reserva de la UDI, que el proyecto antes de ser tramitado en la Comisión de Salud debe ser revisado por la Comisión de Constitución, Ley, Reglamento y Justicia¹³².

Lo relevante de lo sucedido es cómo la clase política trató el tema en su primer momento, intentando frenar toda posibilidad de discusión, que en todo caso, no fue compartida por todos los sectores oficialistas. Muchas veces se formula una queja que la política se ha judicializado, ello bien puede ser un reflejo de las debilidades del funcionamiento del sistema democrático en la medida en que el Ejecuti-

¹²⁹ “Cámara declara inadmisibles proyecto...” (n. 128).

¹³⁰ “Enríquez-Ominami desiste de presentar proyecto sobre aborto terapéutico” *El Mostrador*, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=203586, visitado el 6 de marzo de 2007.

¹³¹ “Diputados insisten con proyecto que legaliza el aborto terapéutico”, *El Mostrador*, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=205753, visitado el 14 de marzo de 2007.

¹³² “Cámara de Diputados debatirá proyecto que busca reponer aborto terapéutico”, *El Mostrador*, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=208000, visitado el 6 de marzo de 2007.

vo y el Legislativo no permitan que el debate se produzca en el foro que corresponda. Es más difícil aun justificar lo sucedido cuando el sistema político y jurídico no permite a la ciudadanía remitir proyectos de ley, los que deben contar con el patrocinio de los miembros del Congreso.

Esta fragilidad en la función democrática que aquellas instituciones que precisamente deben asumir el diálogo democrático y la protección de los derechos humanos, muestra que aquellos temas que tienen visiones encontradas en el mundo oficialista son pospuestos, como ha sucedido con la discusión en torno a la adopción del Protocolo Facultativo de la Convención de la Mujer y la Corte Penal Internacional.

La percepción sobre las necesidades de modificación es distinta para las mujeres. Una encuesta realizada por la Corporación Humanas y el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile entre septiembre y octubre de 2006 a mil noventa y ocho mujeres mayores de dieciocho años, constató que el 66% de las encuestadas rechazó que el aborto sea ilegal en todos los casos, y apoyaron en un 75%, 71% y 68% para la hipótesis de legalizar el aborto en caso de riesgo de vida para la mujer, violación o malformación grave del feto, respectivamente¹³³. Por otra parte, y casi en forma paradójica, en los primeros días de enero de 2007 en el portal de internet del Senado se abrió una encuesta sobre la despenalización del aborto terapéutico. De las mil seiscientas cincuenta y tres personas que participaron, novecientas veinticinco votaron a favor de la despenalización y setecientos veintiocho en contra. Lo paradójico de este espacio virtual de participación democrática es que estos resultados nunca fueron publicados en el portal, y producto de ello se produjo una avalancha de quejas al Senado de organizaciones de la sociedad civil e, incluso, de algunos senadores para establecer qué razones hubo para ocultar los resultados, pues todas las encuestas se encuentran publicadas. Los resultados fueron remitidos individualmente ante solicitudes específicas.

La reacción de las autoridades a cargo del portal, sin publicar los resultados, abrieron una nueva encuesta el 10 de enero de 2007. Esta vez, participaron más de cuarenta y dos mil personas, un 68%

¹³³ Encuesta Mujer y Política 2006, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género Humanas e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, diciembre de 2006, pregunta N° 26 en <http://www.humanas.cl/documentos/Encuesta%202006.pdf>, visitado el 6 de marzo de 2007 y Ricardo DOWNEY, "Mujeres apoyan que se legisle sobre el aborto", *El Mercurio*, Santiago, 19 de noviembre de 2006.

en contra y un 32% a favor de legislar. Sin embargo, aunque suene anecdótico, los espacios interactivos del Senado rara vez cuentan con poco más de mil votantes. Lo sucedido, una cuestión anecdótica, es un botón de muestra de la ausencia de espacios ciudadanos que permitan el debate público en temas que no concitan el interés por la conveniencia política de que produzcan clivajes en el mundo concertacionista y la falta de transparencia en la actuación de este poder del Estado.

A contrario de lo que ocurre con los proyectos que tienden a liberalizar el aborto, 2006 fue un año de proliferación de mociones de diputados para endurecer el tratamiento relativo al aborto. Las propuestas consisten en limitar que personas imputadas por aborto, *inter alia* de otros delitos, se les conceda la atenuante de irreprochable conducta anterior¹³⁴, se requiera la aprobación del Fiscal Regional para la procedencia de una suspensión condicional del procedimiento¹³⁵, ¹³⁶, tipificar las lesiones culposas y dolosas a la vida en gestación¹³⁷ y la creación de monumento al no nacido¹³⁸.

Sin embargo, los proyectos más relevantes han sido la presentación de dos que buscan la modificación a la Constitución para elevar el quórum requerido para derogar el delito despenalizar el aborto¹³⁹ e incluir una disposición similar en el *Código Penal*¹⁴⁰. Por otra parte, los diputados Francisco Chahuán y Roberto Sepúlveda presentaron una moción en agosto de 2006 con el objetivo de precisar los alcances de la voz 'aborto', que no está definido en el *Código Penal*, fijan-

¹³⁴ Moción presentada por el diputado Enrique Estay el 19 de julio de 2006, *Boletín Legislativo* N° 4350-07.

¹³⁵ Es una salida alternativa que provee el nuevo sistema de justicia criminal y que permite que los fiscales determinen de acuerdo con el caso (al delito de acuerdo a la pena legal asignada) y no contando la persona imputada con antecedentes penales previos puede quedar sujeta a ciertas condiciones, pero sin la imposición de una pena.

¹³⁶ Moción presentada el 5 de julio de 2006 por los diputados Camilo Escalona, Alejandro Navarro y Pedro Muñoz, *Boletín Legislativo* N° 4320-07.

¹³⁷ Moción presentada el 6 de junio de 2006 por los diputados Jorge Burgos, Nicolás Monckeberg, Mario Antonio Núñez y Patricio Walker, *Boletín Legislativo* 4307-07.

¹³⁸ Moción de los diputados Francisco Chahuán y Roberto Sepúlveda, el 10 de enero de 2007, *Boletín Legislativo* 4818-24.

¹³⁹ Moción presentada por los diputados Ramón Barros, Marcelo Forni, Javier Hernández, Juan Lobos, Claudia Nogueira, Iván Norambuena, Felipe Salaberry, Marisol Torres y Felipe Ward, el 22 de marzo de 2006, *Boletín Legislativo* 4121-07.

¹⁴⁰ Moción presentada por los diputados Ramón Barros, Marcelo Forni, Javier Hernández, Juan Lobos, Claudia Nogueira, Iván Norambuena, Felipe Salaberry, Marisol Torres y Felipe Ward, el 22 de marzo de 2006, *Boletín Legislativo* 4122-0.

do desde ya su negativa a permitir siquiera el aborto bajo indicación médica o terapéutica¹⁴¹.

“Hay quienes han postulado que debiera restablecerse el ‘aborto terapéutico’ a fin de evitar que una conducta médica legítima pudiera derivar en responsabilidades penales para el médico y para la madre.

No compartimos tales aprehensiones.

Esta figura no puede ser validada bajo ninguna circunstancia por el ordenamiento jurídico, ya que constituye efectivamente una conducta delictiva y dolosa en contra de la vida de un niño en gestación, pretendiendo justificar tal acción en que la situación de embarazo sería riesgosa para la vida o salud de la madre.

En atención a que este tipo de aborto niega la condición de persona del niño por nacer y en consecuencia, subordina su derecho a la vida y su integridad física a los derechos de su madre, no solo no tiene cabida en la legislación, sino que contraviene los principios de la Carta Fundamental”¹⁴².

Los diputados se proponen sustituir el actual artículo 119 del *Código Sanitario* con el siguiente: “No podrá efectuarse ningún procedimiento quirúrgico o clínico, tratamiento, terapia o prescripción de medicamentos o fármacos que tengan por objeto provocar un aborto”. En el caso de la modificación al *Código Penal* se incorpora a las matronas en la disposición del artículo 345 del *Código Penal*.

En este escenario contrasta la postura del Ejecutivo, que en cada una de las ocasiones en que deben mostrar el cumplimiento de los derechos de las mujeres afirma, una y otra vez, que no se ha contemplado la dictación de una ley que regule el aborto, como lo hiciera ante el Comité de Expertas de la CEDAW en agosto de 2006, no habría consenso político:

“Una iniciativa legislativa sobre el aborto requiere de consensos políticos en nuestro país. Sin embargo, todo indica que dicha voluntad política no existe, puesto que se encuentran presentadas ante el Congreso dos proyectos de ley que entran

¹⁴¹ Modifica disposiciones que indica del *Código Penal* y del *Código Sanitario* para precisar las conductas penadas en relación al delito de aborto, 22 de agosto de 2006, *Boletín Legislativo* 4447-11.

¹⁴² Modifica disposiciones que indica del *Código Penal*... (n. 141).

la despenalización del aborto. Estas son: reforma constitucional que eleva el quórum para la despenalización del aborto e incorporación de un nuevo Art. 345 bis al Código Penal para que sólo a través de una reforma constitucional se pueda derogar el delito de aborto. Claramente de las dos iniciativas legales en trámite se concluye, que dicho consenso no existe.

Considerando que los obstáculos a la despenalización del aborto se encuentran tanto en la oposición política como al interior de la propia coalición de Gobierno, y también en sectores religiosos y en ONG's vinculadas a éstos, el debate para acercar posiciones cruza a la sociedad civil y al sistema político, y no sólo involucra a los actores mencionados¹⁴³.

En este sentido, el Comité expresó su preocupación por la insuficiencia y protección de los derechos relacionados con la salud reproductiva de la mujer¹⁴⁴.

La posición oficial ha sido reiterada por los presidentes de los Partidos de la Concertación y el Ejecutivo, al declarar que no hay planes de modificación sobre aborto, cuestión que fue reafirmada frente al proyecto de reposición del aborto terapéutico, señalando que el tema no está en el programa del gobierno de Michelle Bachelet¹⁴⁵. Esta declaración es posterior a la recomendación expresa del Comité en que:

“recomienda que el Estado Parte considere la revisión de las leyes relativas al aborto con miras a suprimir las disposiciones punitivas aplicables a las mujeres que se someten a abortos y les dé acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos inseguros [...] de conformidad con la

¹⁴³ Informe sobre las cuestiones xx pp. 23-24.

¹⁴⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, CE-DAW/C/CH/CO/4, 25 de agosto de 2006, pár. 19.

¹⁴⁵ Susana JARAMILLO, “Concertación reitera que aborto terapéutico no está programa de Bachelet”, *El Mostrador*, 23 de enero de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=208279, visitado el 8 de marzo de 2007; Claudia SÁNCHEZ, “El gobierno evita los debates importantes como el aborto terapéutico”, *El Mostrador*, 8 de marzo de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia_new.asp?id_noticia=211782, visitado el 8 de marzo de 2007 y Claudio SALINAS y Hernán CISTERNAS, “Ejecutivo no planea legislar sobre aborto terapéutico”, *El Mercurio*, 9 de marzo de 2007, en <http://diario.elmercurio.com//2007/03/09/nacional/nacional/noticias/8402ED49-5AFD-479F-9772-A2ACFE3EE7B7.htm>

recomendación general 24 relativa a la mujer y la salud y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”¹⁴⁶.

Desde el punto de vista de la normativa, en la regulación del sistema sanitario para resguardar el acceso y la calidad de la atención en salud, por cierto, no existe ninguna mención al deber de extraer confesiones como parte del acto médico. En la anamnesis el médico debe recoger información para un correcto diagnóstico y tratamiento del problema de salud que presenta el paciente, donde puede que el profesional tome conocimiento de situaciones de aborto inducido. En este caso, los profesionales se encuentran ante una situación de colisión de normas, pues por una parte está el derecho a la confidencialidad del acto médico, regulado en el artículo 201 del *Código Procesal Penal*, pero, por otra, está la obligación de todos los funcionarios públicos de denunciar la comisión de un delito, en este caso de un aborto provocado (artículo 84, *Código Procesal Penal*), pues en Chile el aborto está penado por la ley.

En general, lo profesionales de la salud optan por respetar la confidencialidad, no obstante, en casos en que sus creencias religiosas son fuertes en contra del aborto, deciden lo contrario y denuncian ante los tribunales de justicia.

En cuanto a medidas concretas, desde el año 2001 el MINSAL está trabajando un proyecto de ley de derechos y deberes de los pacientes, cuyo objetivo, en términos generales, permitirá garantizarles el derecho a un trato digno y respetuoso, así como el derecho a la información y a la privacidad. La Comisión de Salud de la Cámara de Diputados lo discutió intensamente en 2002, formulando gran cantidad de indicaciones, por lo que fue nuevamente recogido por el Ejecutivo. Actualmente, el proyecto está en etapa de revisión antes de ser enviado nuevamente al Parlamento para su tramitación, por lo cual estos temas están siendo trabajados por la Subsecretaría de Salud, con participación del SERNAM.

¹⁴⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (n. 140), pág. 20.