

# La Situación de los Niños y Adolescentes en Chile a la Luz de las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al Tercer Informe Periódico de Chile

Este comentario, junto a los documentos que analiza, está disponible en [www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl)

Cecilia Medina Quiroga\*

El Comité de los Derechos del Niño (Comité) es el órgano establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)<sup>1</sup> para examinar los progresos realizados por los Estados Partes en el cumplimiento de las obligaciones que emanan del tratado que lo establece. De conformidad con el artículo 44 de dicho instrumento, los Estados tienen la obligación de someter para examen del Comité un informe sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos". También en dicho informe deben dar cuenta de las dificultades que hayan encontrado para el cumplimiento de sus obligaciones. Como el artículo 2 del tratado obliga a los Estados Partes a respetar y asegurar la aplicación de las normas convencionales, los informes que presenten los Estados deberán contener no solamente las medidas legislativas—que es sobre lo que usualmente los Estados informan— sino que las acciones emprendidas para cambiar prácticas administrativas incompatibles con los derechos de los niños y niñas, para establecer servicios de salud, de educación y todos los otros necesarios para asegurarles el goce pleno de sus derechos humanos.

El Comité examina internamente este informe y prepara una lista de preguntas sobre temas que le presentan dudas; las que luego son respondidas por el Estado en forma escrita. Para la elaboración del listado, a menudo los miembros del Comité reciben información de organizaciones no gubernamentales. No aparece de las Observaciones finales que se comentan si se presentaron estas informaciones de la sociedad civil. Después de este intercambio de preguntas y respuestas el informe se analiza en una audiencia pública.

El Comité de los Derechos del Niño examinó en 2007 el tercer informe periódico de Chile<sup>2</sup> respecto de las acciones de este último con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones que establece la Convención sobre los Derechos del Niño de que Chile es parte<sup>3</sup>.

Como es habitual, el Comité empieza sus observaciones mencionando los logros del Estado que se han dado en el campo de la educación con la reforma constitucional de 2003 (que estableció la prolongación de la enseñanza obligatoria hasta un mínimo de 12 años); en el de la salud, con la creación y cobertura del Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas en Salud (Plan AUGE);

---

\* Abogada, Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile, Doctorada en Derecho en la Universidad de Utrecht, Holanda. Es profesora de Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y Co-Directora del Centro de Derechos Humanos (CDH) de la misma casa de estudios. Actualmente es Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989; vigente desde el 2 de septiembre de 1990. Ha sido ratificada por todos los Estados, excepto Somalia y Estados Unidos.

<sup>2</sup> Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales. Chile. CRC/C/CHL/CO/3, 23 de abril de 2007 (Observaciones u Observaciones finales), párrafos 3 y 4.

<sup>3</sup> Este comentario ha utilizado tanto la versión española como la versión inglesa de las Observaciones, porque la versión española tiene algunos errores.

y en el de la institucionalidad, con el establecimiento de tribunales de familia y de oficinas de protección de derechos de la Infancia (OPD) y la reorganización del Servicio Nacional de Menores (SENAME). También celebra el Comité la ratificación por Chile de diversos instrumentos de derechos humanos entre los años 2002 y 2005: la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño (participación de niños en los conflictos armados y venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía), el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Observaciones, párrafos 3 y 4).

A pesar de estos logros, el Comité encuentra severos problemas en el país que continúan a pesar de las recomendaciones hechas por él anteriormente, lamentando que éstas se hayan cumplido de manera insuficiente o parcial. Entre las recomendaciones hechas menciona las referentes a la no discriminación, el maltrato físico y sexual de los niños dentro y fuera de la familia, las disparidades entre regiones en materia de acceso a la salud, la salud reproductiva, los niños refugiados, la explotación sexual y la trata de niños y la justicia de menores (párrafo 5).

Resalta en las observaciones, por ejemplo, la falta en Chile de una legislación que brinde protección integral a todos los niños y niñas y que distinga entre los que han entrado en conflicto con la ley y aquéllos que necesitan protección (párrafos 7 y 8), lo que revela que todavía impera en el país la legislación que habla de los “menores en situación irregular”, un atraso legislativo que en realidad no parece tener excusa. Chile tampoco se ha ocupado de tener una legislación y una práctica que traten de manera especial a los niños y niñas víctimas de maltrato, explotación u otros delitos, de acuerdo a las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños y niñas víctimas y testigos de delitos (párrafo 9).

En el país existe un “Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia”, pero el Comité estima que aún no cuenta con un marco institucional estable y recursos financieros y humanos suficientes para encargarse de la coordinación eficaz y completa de la realización de los derechos de los niños y niñas (párrafos 12 y 13). No hay tampoco una institución nacional independiente que proporcione un mecanismo de denuncia que alcance también a las zonas más vulnerables del país. Hay un proyecto de ley presentado al Congreso en 2003 que todavía espera su tramitación y aprobación; con él se cumpliría con la protección de los derechos no sólo del niño o niña sino que con la de todos los chilenos (párrafos 14 y 15).

Quizás el problema más agudo que requiere una activa participación del Estado es el de la discriminación. Se discrimina en el acceso a la educación de los pobres y los que viven en zonas rurales; se discrimina contra las niñas, entre otras cosas, porque el embarazo sigue siendo motivo para su exclusión de los establecimientos de educación, aun cuando haya norma explícita que lo prohíbe; se discrimina con la penalización de las relaciones homosexuales de los menores de 18 años. El Comité recomienda legislar para cumplir con el artículo 2 de la Convención que prohíbe la discriminación entre los niños o niñas basada en cualquier condición de éstos o éstas y, lo que es más importante adoptar una estrategia proactiva e integral para terminar con la discriminación de todo tipo (párrafos 29-31). En este mismo sentido, recomienda difundir la Convención y capacitar a todos aquellos funcionarios que deben, por una u otra razón, tener contacto con los niños/niñas, además de involucrar a la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas en su beneficio (párrafo 24).

En materia de principios generales, además de la prohibición de la discriminación, el Comité enfatiza el del interés superior del niño y el respeto a la opinión del niño (párrafos 31 y 32). Es deplorable que el Comité no aclare en estas Observaciones qué significa exactamente este principio en la práctica, puesto que él ha sido usado en muchos países en casos en que parecería que es solamente una excusa para mantener visiones tradicionales sobre la organización de la familia o sobre la visión cultural de los sexos.

Otro problema mayor que anota el Comité es el de hacer el cambio cultural desde la percepción del niño o de la niña como objeto de protección hacia el niño/niña como sujeto de derechos. Para ello es imprescindible educar a todos, empezando por la familia y llegando hasta las instituciones en el principio del respeto a la opinión del niño o niña y a su participación en los asuntos que le afecten (párrafos 34 y 35).

Entrando en el terreno de los derechos específicos, el Comité pone un especial énfasis en el derecho a la integridad personal. Insta a Chile a investigar a fondo los casos de abuso contra niños o niñas en el período del régimen militar y también a que adopte medidas efectivas para proteger a los niños o niñas contra la tortura o los tratos inhumanos o degradantes y para que las víctimas accedan a medidas de reparación integral, incluidas aquellas necesarias para la recuperación física y psicológica y la reintegración social. En esa misma área, recomienda proteger a los niños o niñas de todo castigo corporal, incluso en el hogar, por medio de la prohibición del mismo y de campañas de sensibilización y educación públicas, fomentando métodos participativos y no violentos para criar y educar a los niños y niñas. El aumento de los casos de violencia y abuso sexual contra los niños y niñas preocupa al Comité y requiere a Chile para que presente estadísticas actualizadas sobre esta problemática; refuerce los mecanismos de control y el apoyo a las víctimas, estableciendo servicios adecuados de recuperación y de orientación y ayuda psicológicas; y vele porque los profesionales que trabajan con las víctimas reciban formación sobre su obligación de informar estos hechos violatorios a las autoridades competentes y sobre las medidas que se adecuen al tratamiento de estas violaciones. Para ello, el Comité señala que, como guías, pueden utilizarse los instrumentos que las Naciones Unidas han promovido, como el estudio sobre la violencia contra los niños y las recomendaciones de la Consulta Regional para América Latina de mayo de 2005 (párrafos 36-41).

El derecho a la salud básica y bienestar es también una preocupación del Comité. Chile tiene ahora una mortalidad de la primera infancia menor y un sistema público de salud, AUGE, que los favorece. Sin embargo, nuevamente se le llama la atención por la discriminación debido al menor acceso a la salud de las comunidades indígenas, las personas de ingresos bajos y la población rural y los niños y niñas con discapacidad (párrafos 53 y 54)

En este tema, el Comité insiste en que se promueva y garantice el acceso confidencial de los y las adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva y la educación sobre el tema. Insiste también que el Estado revise su postura de penalización de la interrupción del embarazo en toda circunstancia, incluso cuando ha habido violación o incesto o cuando corre peligro la vida de la madre (párrafos 55 y 56).

El Comité repite aquí preocupaciones de otros órganos de supervisión de tratados de derechos humanos de los que Chile es parte. El Comité para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer tuvo esta misma inquietud ya que el aborto clandestino es la causa principal de mortalidad materna<sup>4</sup>. La falta de confidencialidad entre paciente y médico fue también reprochada

<sup>4</sup> Comité CEDAW, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile", documento CEDAW/C/CHI/CO/4, párrafo 19.

en oportunidades anteriores. El Comité contra la Tortura, al examinar el tercer informe periódico del Estado a dicho Comité, había recomendado a Chile que “eliminara la práctica de extraer confesiones de enjuiciamiento de las mujeres que buscan atención médica de urgencia como resultado de abortos clandestinos e investigara y revisara las condenas dictadas en las causas en las que se hayan admitido como prueba las declaraciones obtenidas mediante coacción en estos casos”<sup>5</sup>. En este mismo sentido se había pronunciado además el Comité de Derechos Humanos al examinar el cuarto informe periódico de Chile, recomendando medidas para exceptuar la penalización del aborto en ciertos casos y para proteger la confidencialidad entre médico y paciente<sup>6</sup>. La coincidencia de prácticamente todos los órganos de supervisión en esta materia debería ser tomada seriamente en consideración por Chile.

En cuanto al VIH/SIDA, el acento está puesto en la necesidad de la prevención e información, incluyendo campañas de sensibilización entre los adolescentes, particularmente los que están en riesgo por la precariedad de sus condiciones de vida y ofrece asistencia técnica del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA y de UNICEF (párrafos 57 y 58).

La mención de la disparidad en el nivel de vida de los diferentes grupos sociales y el número de niños/niñas afectados por la pobreza o extrema pobreza, muestra otra vez la preocupación del Comité por la desigualdad existente en Chile y su efecto en los niños. El Comité estima que esta es una desigualdad creciente y recomienda al Estado que atribuya prioridad y destine suficientes recursos a la tarea de ponerle atajo (párrafos 59 y 60). En relación con esto, el Comité acoge con interés las enmiendas legislativas que penalizan la utilización de niños en la pornografía, pero lamenta el que no se haya enmendado aún el Código Penal para armonizarlo con las normas de la Convención y el Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (párrafos 69 y 70). Ciertamente que la dictación de legislación adecuada es el primer paso hacia la garantía del goce de los derechos humanos y es lamentable que Chile no lo haya dado todavía.

Los logros en educación, tales como el aumento de matrículas, y la consagración constitucional del derecho a la educación gratuita de 12 años escolares, el avance en la prioridad de la enseñanza preescolar, también se ven empañados por la desigualdad.

De mucha preocupación para el Comité aparece la situación de los niños/niñas que viven en la calle y la falta de servicios sociales y medidas de reinserción para ellos, que se agrava por la estigmatización de la que padecen. Recomienda, entre otras cosas, la organización de una campaña de sensibilización para acabar con ella y la provisión de los servicios y medidas pertinentes, así como de alimentación, vivienda, servicios médicos y educación (párrafos 67 y 68). En ese mismo sentido, preocupa al Comité la explotación económica, incluyendo el trabajo infantil y recomienda la implementación efectiva del Plan Nacional de Acción, en colaboración con la OIT y UNICEF (párrafos 65 y 66).

Hay grupos sociales que, según el Comité requieren medidas especiales de protección. Uno es el de los niños/niñas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados y otro y los niños indígenas. En cuanto a los primeros, el Comité lamenta que Chile no haya presentado información suficiente sobre su situación y no haya promulgado aún una legislación adecuada acorde con sus obligaciones internacionales de protección a los refugiados; que los niños/niñas de este grupo, así como de los migrantes, no tengan atención de salud mientras se tramitan sus solicitudes en el registro nacional; y que sufran discriminación de hecho en el acceso a la educación. Se preocupa

<sup>5</sup> CAT/C/CR/32/%, párrafo 7, citado en CEDAW, “Lista de cuestiones y preguntas”, nota 5, párrafo 9.

<sup>6</sup> CCPR/C/79/ Add. 104, 30 de marzo de 1999, párrafo 15.

asimismo de la condición de apátridas de los niños que nacen de padres sin residencia legal en el país, recomendando que Chile ratifique la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apátridas (párrafos 63 y 64). Respecto de los niños/niñas indígenas, el Comité lamenta la no incorporación en la Constitución de disposiciones específicas que reconozcan a los pueblos indígenas y sus derechos, y por la falta de información detallada sobre ellos en el informe estatal. Sin perjuicio de esta ausencia de información, el Comité se percata del alto grado de correlación entre la pobreza y el origen indígena y en la discriminación de hecho que sufren estos niños y niñas, en particular en educación y salud (párrafos 73 y 74).

En el campo de la administración de justicia juvenil, Chile persiste en procesar a algunos niños con el sistema penal para adultos y el Comité observa que la nueva legislación penal juvenil permite la privación de libertad para niños entre 14 y 16 años por una duración de hasta 5 años y que, en ciertas circunstancias, se da una respuesta penal a conductas de niños de menos de 14 años. El Comité reitera que la legislación debe adecuarse a la Convención y particularmente a sus artículos 37, 40 y 39, además de las recomendaciones del Comité en este campo y a todas las otras reglas aprobadas por Naciones Unidas, como las Reglas mínimas de la NU para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de la NU para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD), las Reglas de la NU para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana) y, las Directrices de acción sobre el niño en el sistema de justicia penal. El Comité insiste en que la privación de libertad es una medida de *última ratio* y que es imprescindible establecer un sistema penal para niños y adolescentes que sea accesible y sensible a ellos. Esto requiere recursos y, además, un programa de capacitación para los agentes del orden, los asistentes sociales y los fiscales (párrafos 71 y 72).

En resumen, a los ojos del Comité Chile tiene todavía un largo camino que recorrer para cumplir con obligaciones que se hicieron efectivas al instante mismo en que el tratado entró en vigencia para este país, es decir, el 13 de agosto de 1990. Aparte de los incumplimientos generales, el tema de la discriminación traspasa todos los campos y se advierte por la pobreza, por el sexo, por la nacionalidad y por la etnia. A este respecto, la labor que debe realizar Chile es enorme y de larga duración. Se requiere, además de recursos, normas e instituciones, un cambio cultural de la sociedad y para ello campañas de educación a toda la población y una postura firme del Estado a favor de este cambio. No se avizora hasta ahora que las acciones del Estado estén tomando esto en consideración con la seriedad que se necesita.