

Comentarios de Corporación Humanas frente al proyecto de ley que crea el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y modifica normas legales que indica, en primer trámite constitucional y reglamentario ante la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización (Boletín Legislativo N° 9.287-06)

Antecedentes

La equidad de género, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres son objetivos fundamentales de un estado democrático de derecho. El quehacer de los órganos públicos, las leyes y las políticas en un estado democrático de derecho se orientan al reconocimiento, promoción, protección y garantía de los derechos de las personas.

El Estado de Chile es signatario de los principales tratados internacionales de derechos humanos y hace parte de los mecanismos internacionales y regionales que la comunidad internacional ha definido para la protección de los derechos de las personas sin discriminación.

Junto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, –entre otros– el Estado de Chile es parte de la **Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (conocida como CEDAW por sus siglas en inglés) ratificada en 1989 y de la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer** (conocida como Convención de Belem Do Pará) ratificada en 1998. De allí que un amplio conjunto de obligaciones internacionales en materia de reconocimiento, promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres recaen sobre los órganos del Estado.

Es indiscutible que en las pasadas décadas el mundo ha progresado, se han alcanzado logros importantes en el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres y que se ha avanzado en la eliminación de parte de la discriminación contra la mujer. Ello como consecuencia de los compromisos internacionales asumidos y en respuesta a las demandas de los movimientos de mujeres y feministas.

A partir de la recuperación de la democracia en los países de la región se observan procesos de reforma del Estado que involucran la creación de diversos mecanismos nacionales para la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, alcanzando variados grados de desarrollo e institucionalización. Gran parte de los países de la región emprendieron reformas constitucionales para consagrar la igualdad de derechos, la prohibición de discriminación y medidas de acción afirmativa. Se han adoptado numerosas reformas legislativas para asegurar los derechos de las mujeres, particularmente en materia de violencia, participación política, derechos sexuales y reproductivos, trabajo y relaciones familiares. Y se han instituido mecanismos para la igualdad a nivel gubernamental pero también en los Poderes Legislativo y Judicial, así como en diversos organismos y servicios públicos.

No obstante los avances alcanzados, se aprecia que gran parte de estos mecanismos no han sido dotados de la suficiente capacidad de incidencia y articulación con el conjunto de instituciones públicas, y que los presupuestos asignados son notablemente insuficientes. Nuestro país no escapa a ello, lo que ha limitado la capacidad del Servicio Nacional de la Mujer en su rol de ente rector de las políticas de igualdad y en su capacidad de transversalizar el enfoque de género en la legislación, las políticas, los programas y los presupuestos públicos.

El Servicio Nacional de la Mujer ha impulsado un conjunto de reformas legales y se han emprendido una serie de políticas y programas públicos que han permitido importantes avances en la protección de los derechos de las mujeres y en la eliminación de parte de las graves discriminaciones que enfrentamos las mujeres. Sin embargo, es evidente que la plena igualdad de derechos entre hombres y mujeres está lejos de ser una realidad y que subsisten múltiples discriminaciones en las más variadas esferas de la vida nacional, derivadas de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres.

La violencia sexual, física y psicológica es parte de la vida cotidiana de demasiadas mujeres y niñas, y las respuestas estatales frente a ello todavía presentan importantes falencias; la paridad en la participación no ha permeado aun a las instituciones públicas ni privadas; la autonomía sexual y reproductiva de las mujeres enfrenta demasiadas barreras normativas, institucionales y culturales; el acceso al trabajo y a la seguridad social está marcado por brechas de género que no han sido enfrentadas con efectividad; entre otros numerosos problemas que dan cuenta de la persistencia de **desigualdades estructurales** que requieren ser abordadas. Al Estado de Chile le cabe un rol fundamental en ello, en cumplimiento de las obligaciones internacionales que en la materia ha asumido.

La preocupación por la persistencia de la discriminación y de la desigualdad de derechos entre hombres y mujeres ha trascendido las fronteras nacionales y ha sido analizada por numerosos organismos internacionales que en el proceso de evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones convencionales asumidas por el Estado de Chile han reparado en un conjunto de situaciones de grave vulneración de los derechos de las mujeres que requieren medidas específicas por parte de los órganos públicos

Ya en el año 1999 el **Comité de Derechos Humanos**, que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresó su preocupación por la discriminación que padecen las mujeres en las relaciones familiares, el acoso sexual, la insuficiente participación política de las mujeres y la falta de medidas de acción afirmativa, la penalización del aborto en toda circunstancia y los graves riesgos que enfrentan las mujeres al someterse a abortos clandestinos, y la discriminación basada en la orientación sexual, entre otras materias¹.

Ese mismo año 1999 el **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer** formuló sendas recomendaciones en materia de derecho de familia, por la expresa incapacidad legal impuesta a las mujeres de administrar sus bienes propios y los bienes de la sociedad conyugal (que todavía se mantiene); la baja participación política de las mujeres; el embarazo adolescente, su posible vinculación con la violencia sexual y la falta de medidas que garanticen el derecho a la educación de las niñas y jóvenes madres; la falta de reconocimiento y protección a los derechos reproductivos, la penalización total del aborto y el insuficiente acceso a medios anticonceptivos; las condiciones laborales y previsionales de las trabajadoras y el acoso sexual; así como la situación de las mujeres rurales e indígenas².

En 2004 el **Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, entre otras materias, recomendó intensificar sus esfuerzos para promover la igualdad de género y dotar al Servicio Nacional de la Mujer de mayores atribuciones y recursos. Asimismo, expresó su preocupación frente a las barreras que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, la brecha salarial y la insuficiente protección a la vida familiar; la especial desprotección que enfrentan las mujeres en el sistema de seguridad social, agravada en el caso de trabajadoras de temporada. Además recomendó sancionar el acoso sexual, reformar la Ley de violencia intrafamiliar y adoptar normas sobre trata de personas. Igualmente recomendó despenalizar el aborto terapéutico y en caso de violación, mejorar los programas de educación y salud sexual y reproductiva, ampliar el acceso a métodos anticonceptivos, prevenir las enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA, y enfrentar la discriminación contra mujeres en el sistema privado de salud. Recomendó mejorar la calidad de la educación y apoyar a las adolescentes para que continúen sus estudios³.

¹ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del Artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile, 65° período de sesiones, 30 de marzo de 1999, CCPR/C/79/Add.104.

² COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 21° período de sesiones, 7 a 25 de junio de 1999, U.N. Doc. A/54/38/Rev.1.

³ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Chile, 33° período de sesiones, 1° de diciembre de 2004, E/C.12/1/Add.105.

El **Comité de Derechos del Niño**, en 2007, expresó preocupación frente a la explotación y violencia sexual contra las niñas y los niños, la penalización de adolescentes homosexuales, la edad mínima para contraer matrimonio signada en 16 años, el embarazo adolescente y la discriminación contra las niñas y jóvenes madres, la insuficiencia de la educación sexual y de servicios de salud reproductiva para adolescentes, la criminalización total del aborto, la falta de campañas especiales de prevención de VIH/SIDA para adolescentes⁴.

En 2007, igualmente el **Comité de Derechos Humanos** reiteró su preocupación por la penalización total del aborto, la legislación familiar discriminatoria en contra de las mujeres, la discriminación de género en el trabajo, la insuficiente participación política de las mujeres y la discriminación por orientación sexual, entre otras⁵.

En 2009 el **Comité contra la Tortura** recomendó, entre otras materias, reabrir la Comisión de Prisión Política y Tortura o establecer otro mecanismo de carácter permanente para la calificación y reparación de las víctimas, con expreso mandato de considerar la violencia sexual como tortura⁶.

En 2011 el **Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares** manifestó su preocupación frente a la trata de personas recomendando medidas para la protección y asistencia a las víctimas, asignar recursos para la implementación de la Ley, campañas de prevención, capacitación a jueces, fiscales, policías y otros funcionarios públicos, entre otras materias de preocupación⁷.

Por su parte, el **Comité CEDAW** ante la falta de avances suficientes en 2006 y en 2012 se vio en la necesidad de reiterar sus recomendaciones previas y relevó que la Convención es vinculante para todos los poderes del Estado invitando al Senado y la Cámara de Diputados a poner en marcha las recomendaciones formuladas. Preocupa al Comité que la legislación chilena no contemple una definición de discriminación contra la mujer y que no se incluyan medidas de acción afirmativa para acelerar el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres, especialmente en la esfera política y pública y en la educación y empleo, particularmente para mujeres migrantes e indígenas. También el Comité CEDAW

⁴ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al Artículo 44 de la Convención, Observaciones finales Chile, 44° período de sesiones, 23 de abril de 2007, CRC/C/CHL/CO/3.

⁵ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al Artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Chile, 89° período de sesiones, 17 de abril de 2007, CCPR/C/CHL/CO/5.

⁶ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del Artículo 19 de la Convención, Observaciones finales del Comité contra la Tortura Chile, 42° período de sesiones, 23 de junio de 2009, CAT/C/CHL/CO/5.

⁷ COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del Artículo 74 de la Convención, Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Chile, 15° período de sesiones, 19 de octubre de 2011, CMW/C/CHL/CO/1.

recomendó medidas para enfrentar los estereotipos tradicionales acerca de las funciones y responsabilidades de las mujeres y hombres en la familia y la sociedad que limita las posibilidades de desarrollo persona de las mujeres; y especialmente para enfrentar la discriminación y violencia que afecta a ciertos grupos de mujeres por su orientación sexual, identidad de género, origen indígena o por el hecho de ser seropositivas⁸.

Asimismo recomendó un conjunto de medidas en materia de violencia contra las mujeres, trata y explotación de la prostitución, participación política, educación, trabajo, salud, derechos sexuales y reproductivos, prestaciones económicas, matrimonio y relaciones familiares, entre otras.

En 2013, el **Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial** reprochó el uso indebido y excesivo de la fuerza contra miembros de comunidades mapuche, incluyendo a mujeres, niños y ancianos; pero también el limitado acceso de los pueblos indígenas, particularmente las mujeres indígenas a la participación en la vida pública, al trabajo, la vivienda, la salud, la educación, entre otros. Igualmente expresó su preocupación por la omisión en la recientemente aprobada Ley contra la Discriminación de medidas especiales para garantizar los derechos humanos a todas las personas⁹.

Más recientemente, en enero de 2014, al someterse al **Examen Periódico Universal** ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas un conjunto de recomendaciones le fueron formuladas al Estado de Chile, en gran medida reiterando preocupaciones anteriores. Entre otros problemas, las recomendaciones refieren a la discriminación contra las mujeres, la necesidad de una definición jurídica y de medidas de acción afirmativa para su eliminación; la necesidad de apoyar al Servicio Nacional de la Mujer y dotarle de los recursos humanos y presupuestarios suficientes; las políticas para enfrentar la violencia contra las mujeres, la trata de personas, la violencia doméstica, la explotación sexual y el acoso sexual; medidas para garantizar la participación política; proteger los derechos sexuales y reproductivos, despenalizar el aborto por determinadas causas; garantizar los derechos laborales, especialmente de las trabajadoras domésticas, la igualdad salarial y la previsión social; así como proteger los derechos de las mujeres privadas de libertad y las mujeres migrantes.

⁸ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53° período de sesiones (1° a 19 de octubre de 2012), 53° período de sesiones, 12 de noviembre de 2012, CEDAW/C/CHL/CO/5-6; COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones, 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/CHI/CO/4.

⁹ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de Chile, aprobadas por el Comité en su 83° período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013), 83° período de sesiones, 23 de septiembre de 2013, CERD/C/CHL/CO/19-21.

Las graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres que los organismos internacionales han venido desde años representando dejan en evidencia la complejidad y el **carácter estructural de la discriminación que enfrentamos las mujeres** y que su adecuado abordaje requiere de medidas de diversa naturaleza por parte del conjunto de los órganos públicos, debidamente conducidos por una institucionalidad del más alto nivel con atribuciones y recursos para ello.

Transcurridos más de 20 años desde la creación del Servicio Nacional de la Mujer en 1991 es bastante lo que se ha avanzado pero resulta evidente que las herramientas que en los años noventa se consideraron pertinentes o fueron posibles en el contexto de una democracia incipiente hoy se presentan insuficientes frente a la magnitud de los desafíos pendientes. Si bien en ese entonces se planteó la necesidad de contar con un Ministerio de la Mujer, ello no suscitó el suficiente acuerdo político para aprobarlo. Veintitrés años después la necesidad de su creación, recogida en el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y la *Coalición Nueva Mayoría*, es evidente.

El proyecto gubernamental para la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género resulta fundamental para poder avanzar en el cumplimiento de las obligaciones internacionales sobre derechos de las mujeres que el Estado de Chile ha adquirido y que todavía mantiene pendientes. De allí la importancia del debate que ante esta Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización tiene lugar, por el apoyo transversal que una iniciativa como esta requiere y por la necesidad de revisar en profundidad sus contenidos de manera de dotar al nuevo Ministerio de un amplio mandato, capacidades y atribuciones suficientes para constituirse en el ente rector de las políticas de igualdad que corresponde al conjunto de los organismos públicos llevar a cabo y de liderar la transversalización del enfoque de género en la legislación, políticas, programas y servicios públicos; así como de los recursos humanos y presupuestarios suficientes para llevar a cabo su tarea.

Corporación Humanas apoya la pronta aprobación de la idea de legislar esta iniciativa y colaborará en la discusión particular de la misma a fin de plasmar en el articulado del proyecto estas necesidades.

Camila Maturana Kesten
Programa de Seguimiento Legislativo
Corporación Humanas

Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización
Cámara de Diputados
22 de Abril de 2014