

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)
89° PERIODO DE SESIONES

OCTAVO EXAMEN PERIÓDICO DE CHILE

INFORME SOBRE CUESTIONES PRIORITARIAS

Defensoría de los Derechos de la Niñez de Chile

Informe remitido por:

Anuar Quesille Vera, Defensor de la Niñez, Defensoría de la Niñez de Chile (aqesille@defensorianinez.cl)

ABREVIACIONES Y ACRONIMOS

NNA:	niñas, niños y adolescentes
ESNNA:	Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes
ASI:	Abuso sexual infantil
TICs:	Tecnologías de la Información y la Comunicación
ESI:	Educación Sexual Integral
SPE:	Servicio de Protección especializada a la niñez y adolescencia
IVE:	Interrupción voluntaria del embarazo

INTRODUCCIÓN

La Defensoría de los Derechos de la Niñez (en adelante la Defensoría) es una Institución Nacional de Derechos Humanos de Chile, creada por Ley¹ y cuyo objeto es la difusión, promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En el marco de sus atribuciones, recopiló antecedentes sobre ciertas problemáticas que afectan a niñas y adolescentes en Chile y sugiere que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aborde prioritariamente.

I. VIOLENCIA SEXUAL

Explotación (ESNNA) y abuso sexual (ASI) infantil

A. Panorama nacional

1. Estudios recientes² identifican que entre 2006-2023 del total de denuncias ingresadas por abuso sexual y violación al sistema de justicia se contabilizaron 362.355 NNA como víctimas. Ente 2018 a 2023³ se identificó un incremento significativo de un 8,4% en los delitos sexuales cometidos en contra de NNA, siendo las niñas y niños de 0 a 13 años los más afectados.
2. Respecto al sexo de las víctimas, prácticamente en todos los tipos de victimización la mayor cantidad de víctimas son de sexo femenino⁴, lo que es una constante desde hace varios años en el país. Sólo durante el año 2023 un 84,3% (33.306) del total de denuncias corresponden a víctimas niñas y adolescentes de sexo femenino. Entre enero y junio de 2024⁵, el Ministerio Público de Chile informó un total de 25.352 víctimas ingresadas a sus registros por delitos sexuales, de las cuales el 59,40% (15.061) corresponden a menores de 18 años de sexo femenino.
3. Específicamente respecto del delito de ESNNA, la Defensoría⁶ destaca que entre 2022 y 2023, se identificaron un total de 2.184 NNA víctimas. De este universo, un 86% de las víctimas son niñas y adolescentes de sexo femenino y el 64% tiene entre 14 a 17 años.
4. Respecto de delitos de facilitación y/o promoción de la explotación, así como de obtención de acciones de significación sexual en contexto de explotación, entre 2022 y 2023, un total de 1.024 NNA fueron identificadas como víctimas de ESNNA, de las cuales, un 90% son niñas y adolescentes de sexo femenino y el 81% tiene entre 14 y 17 años.
5. En cuanto a delitos de material de abuso sexual (almacenamiento, producción, difusión y/o comercialización), un 83% de las víctimas son niñas y adolescentes y el 51% tiene entre 0 a 13 años, observándose que el factor sexo se mantiene, pero la edad de victimización disminuye.
6. La edad y el sexo de las víctimas son elementos determinantes en la violencia sexual a nivel país.

B. Brechas de abordaje integral

a) Prevención

7. La prevención de ESNNA y ASI ha estado enfocada mayoritariamente en actividades de difusión y sensibilización, más no en la prevención de delitos asociados a sus dinámicas. No hay un mecanismo que considere el levantamiento integrado de datos estadísticos, estudio de las fenomenologías y

¹ N° 21.067 de 2018.

² Amparo y Justicia (2024), Estudio Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de delitos sexuales: ingreso de denuncias y respuestas del sistema de justicia penal, abril 2024.

³ Defensoría de la Niñez (2024), Diagnóstico sobre la situación de derechos de niños, niñas y adolescentes 2024.

⁴ CEAD (2023), Principales resultados 2da. Encuesta de Polivictimización de la Subsecretaría de Prevención del Delito, 2023.

⁵ Ministerio Público de Chile (2024), Boletín Estadístico I Semestre enero a junio 2024.

⁶ DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ (2024), Nota Técnica N°5: Explotación sexual contra niñas, niños y adolescentes: factores y caracterización en los últimos años, mayo 2024.

dinámicas que integran estas conductas, caracterización de víctimas y agresores, y/o la adopción de estrategias y medidas locales, comunitarias o regionales encaminadas a reducir el riesgo de comisión e intervenir para influir en sus múltiples causas⁷, a lo que se suma una deficiente política de reinserción social de condenados por estos ilícitos.

8. Existe desconocimiento socio-comunitario sobre la fenomenología de ESNNA y ASI que permita abordar la arista de prevención, lo que contribuye a que se generen actitudes y prácticas de aceptación y normalización estas conductas vulneratorias. A nivel de sensibilización efectiva, no hay suficientes instancias dirigidas a NNA y las existentes tienen baja incidencia y/o no utilizan canales de difusión idóneos y escasamente incorporan perspectiva de género. En entornos escolares hay bajo conocimiento sobre violencia sexual y sobre la articulación para su prevención e intervención y aún no existen currículos transversales de ESI para NNA⁸. Así mismo, algunas de las instancias que son ejecutadas en comunidades educativas son tildadas de “capacitaciones”, no obstante ser espacios que no reúnen los elementos para ser catalogadas de formativas⁹ y no responden a un plan periódico y sostenido del Estado, o cuentan con metodologías de seguimiento ni medición de resultados.
9. El intersector no está preparado para identificar prematuramente factores e indicadores de riesgo. Como ejemplo, el sistema de protección nacional y sus operadores, tanto a nivel jurídico como de intervención, carece de preparación y especialización para detectar oportunamente riesgos de ESNNA y ASI. Otro ejemplo es la estigmatización y estereotipos de género en el sector de salud respecto de niñas y adolescentes víctimas, lo que impacta no sólo en la detección sino en la atención médica y terapéutica oportuna.
10. La seguridad de entornos digitales para NNA no es una prioridad y se estima que ha tenido un impacto en el desarrollo creciente de ESNNA digital. No existen estrategias, medidas o planes que promuevan la alfabetización y educación digital orientada a NNA o a la población general. Chile no cuenta con legislación que regule los entornos digitales en relación con ciberseguridad infantil, inteligencia artificial, TICs o los deberes y responsabilidades legales de entidades proveedoras u otras personas jurídicas. No existe institucionalidad pública con facultades suficientes de control y fiscalización¹⁰ y no se han detectado esfuerzos por mejorar la detección de ESNNA y ASI digital por parte de las entidades investigadoras.

b) Protección y reparación

11. Se identificaron falencias en los protocolos, flujos y metodologías de intervención acorde a la fenomenología de ESNNA y ASI, así como un déficit en la reparación y abordaje de la victimización¹¹, careciendo muchas veces de una operacionalización con perspectiva de género. Un ejemplo es el sistema de cuidado alternativo residencial, en el que los protocolos existentes para abordar la violencia sexual son poco claros, principalmente reactivos, aplicados por funcionarios escasamente capacitados y desarticulados, lo que se refleja en la falta de coordinación efectiva entre los actores que deben intervenir, incluidos los equipos residenciales, los servicios de salud, tribunales, policías, fiscalía, programas de intervención y reparación, programas de asistencia jurídica, etc.
12. Existen delaciones excesivas en el ingreso de víctimas NNA a programas de intervención y reparación ambulatorios¹². Actualmente existe una lista de espera para ingresar a los programas del SPE que ha estado vigente los últimos años, llegando a presentar retardos de hasta 12 meses y si bien se ha

⁷ Véase: Oficio N° 166/2024, de fecha 14 de febrero de 2024, sobre observaciones de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, a la Política Nacional de Seguridad Pública.

⁸ Defensoría de la Niñez (2023), Informe Anual 2023, Nota Temática: Explotación Sexual: Un fenómeno que afecta a la niñez y adolescencia, p. 238.: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2023/wp-content/uploads/2023/11/04_IA2023_web_Notas-tematicas_04_Explotacion-sexual-un-fenomeno-que-impacta-a-la-ninez-y-adolescencia-en-Chile.pdf

⁹ Véase a título de ejemplo: <https://dppultimaesperanza.dpp.gob.cl/2024/05/20/productiva-jornada-desarrollo-dpp-de-ultima-esperanza-junto-a-ong-raices/>

¹⁰ Véase: 1) Defensoría de la Niñez (2024). Contribución a la relatoría especial de Naciones Unidas sobre la venta y explotación sexual de los niños y; 2) Defensoría de la Niñez (2024), Nota Técnica N°5

¹¹ Defensoría de la Niñez (2023), Informe Anual 2023. p. 240..

¹² Defensoría de la Niñez (2024), Diagnóstico sobre situación de Derechos, mayo de 2024.

evidenciado cierto avance, no es significativo. El retardo en la intervención puede dar lugar a la posible pervivencia de las dinámicas de ESNNA y ASI y contribuir a la victimización secundaria y revictimización. En cuanto a reparación, los programas no cuentan con lineamientos especializados y ajustados a la fenomenología de ESNNA y ASI. Las orientaciones técnicas que utilizan los Programas de Protección Especializada en Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente (PEE) se basan en los mismos lineamientos de intervención terapéutica de otros programas no especializados. Asimismo, se ha observado que algunas víctimas han sido sometidas a procesos de intervención inconexos, reiterados e ineficientes, debiendo transitar por distintos programas y cronificando el daño. Misma situación se replica respecto del abordaje interventivo con niñas y adolescentes víctimas de abusos y explotación digital, pues no existen metodologías que versen sobre violencia sexual en espacios digitales en programas de intervención de oferta pública por parte del SPE¹³.

c) Persecución y sanción

1. La mayoría de las investigaciones criminales por ESNNA culminan sin sanción, ya que el sistema penal no aborda integralmente el fenómeno y la lentitud de las investigaciones facilita la impunidad, permitiendo que los agresores modifiquen sus estrategias de comisión y reduce las posibilidades de identificarlos. A ello se suma que Carabineros de Chile no cuenta con grupos de investigación especializados en ESNNA, pese a su actuación directa en este tipo de casos. A su vez, las deficiencias en la recolección, sistematización y socialización de datos estadísticos dificultan prever oportunamente dinámicas del fenómeno ESNNA que permitan efectivizar los lineamientos investigativos.
2. Entre 2022-2024 el mayor porcentaje de investigaciones por ESNNA fueron terminadas por salidas no judiciales u otras, destacando que el 54,3% de estos términos responden a archivos provisionales, por considerarse que no hay antecedentes que permitan desarrollar actividades para el esclarecimiento de los hechos. Sólo el 3% de los casos de facilitación y/o promoción u obtención de ESNNA llegaron a condenas, mientras que sólo el 4% de los delitos de almacenamiento, producción, difusión y/o comercialización de material de abuso obtuvo veredicto condenatorio, todo lo cual demuestra una importante brecha en la persecución penal de estas conductas.
3. Tratándose de delitos de ASI, entre 2006 y 2023, se observó un decrecimiento considerable en formalizaciones de las investigaciones. En 2017 el porcentaje llegaba a un 20,6% de las denuncias mientras en 2021 alcanzó sólo un 13% de los casos, habiendo prevalencia de términos no judiciales, liderados por el archivo provisional. En 2017, los archivos provisionales representaban el 52,8% del término de casos en contraste al 2023 en que representan un 60%¹⁴.
4. Existe falta de especialización y formación de los actores del sistema de justicia penal en violencia de género -especialmente de tipo sexual-, perspectiva de género y de niñez y adolescencia. Sumado a ello, hay un déficit de asignación de fiscales especializados en temáticas de ESNNA en regiones del país distintas de la metropolitana y falta de policías con unidades y/o funcionarios especializados en ESNNA.
5. A nivel legislativo, se destaca que no todas las conductas de ASI y ESNNA en línea se encuentran tipificadas en el Código Penal, limitando la persecución penal de dinámicas como el sexting, el grooming y/o happy slapping.

II. DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Interrupción voluntaria del embarazo

A. Implementación

¹³ Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. (2003), Págs. 71-72.

¹⁴ AMPARO Y JUSTICIA (2024), Estudio Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de delitos sexuales: ingreso de denuncias y respuestas del sistema de justicia penal, abril 2024, p. 13.

1. La implementación de la Ley N° 21.030 que regula la despenalización de la IVE en 3 causales se enmarca en un contexto de aumento de vulneraciones hacia NNA. Con relación a las niñas entre 11 y 13 años que optaron por la IVE desde 2018, se observa bajas tasas en las causales 1 (peligro para la vida de la mujer) y 2 (inviabilidad del feto) y un aumento en la tasa de la causal 3 (violación), siendo el año 2023 el que presenta un mayor aumento, representando el 82% del total de las 3 causales invocadas. Los casos de niñas y adolescentes representan un cuarto (25%) del total de casos de interrupción voluntaria del embarazo por la causal violación. Para 2023, una alta proporción de niñas y adolescentes de sexo femenino aceptó el acompañamiento psicosocial y tratándose de la causal 3, el 90% en todos los casos, aceptaron el acompañamiento¹⁵.

B. Barreras

a) En el sistema de salud¹⁶

6. En 2023, de las 906 niñas, adolescentes y mujeres que se contactaron con el Programa Ruta de Acceso a la Ley N° 21.030 por un embarazo no deseado y que se encontraban dentro de las tres causales descritas en la Ley, el 76%, decidió no acudir a un servicio de salud a solicitar la IVE. Entre las razones para ello se describieron: experiencias previas de violencia en unidades de salud, principalmente maltrato verbal y simbólico; miedo al agresor, principalmente cuando se encuentra(n) en el círculo cercano de la gestante; temor a enfrentar procesos judiciales como consecuencia de acceder a la IVE o a ser juzgada por su propia familia frente a la decisión de abortar; miedo a la pérdida del trabajo; a no contar con garantías de seguridad social; resquemor por su situación migratoria y a ser criminalizadas debido a esto y finalmente, por la distancia geográfica para llegar a centros hospitalarios con urgencia ginecológica.
7. Respecto de aquellas niñas, adolescentes y mujeres que sí concurrieron a un centro de salud, se identificaron como barreras no lograr contacto con el equipo de IVE, negación de su existencia o falta de disponibilidad en los horarios en que hicieron la solicitud de acogerse a la ley IVE; denegación de información veraz sobre la ley, omitiendo o negando pasos a seguir; presencia de objetores de conciencia que inciden en la dilación de respuesta y evaluación de la constitución de causales contempladas en la ley; presencia de obstructores de derechos que bloquean, omiten, falsean información y dilatan derivaciones al interior de los servicios de salud. No menos importante, se los límites gestacionales para la ejecución de la IVE, el cuestionamiento al relato de agresión por parte de los equipos de salud y la carencia de especialistas médicos, especialmente psiquiatras.

b) IVE

8. Durante el 2023¹⁷ se registraron 70 experiencias de niñas, adolescentes, mujeres y otras personas gestantes a quienes se les negó el derecho a una IVE, representando un 32% del total de quienes asistieron a un centro de salud encontrándose dentro de alguna de las 3 causales.
9. En relación con la causal 1, un 42% de las solicitudes fueron denegadas al interior de los servicios de salud, generando el agravamiento de las condiciones de sintomatologías descritas por las gestantes. Se reportó que, ante diagnóstico de embarazos anembrionarios, muertes embrionarias y abortos retenidos, no reciben las prestaciones médicas de administración de medicamentos que permitan resoluciones de bajo costo y seguros, debido a la burocratización administrativa.
10. En relación con la causal 2, se señalan largos períodos de espera e incertidumbre frente a procesos de evaluación clínica para la constitución de la causal, lo que puede tener un grave impacto en la salud

¹⁵ Ministerio de Salud, Departamento de Estadísticas e Información de Salud.

¹⁶ Observadoras Ley de Aborto (2023). Informe Anual 2023, Ruta de acceso a la Ley 21.030. <https://olachile.org/wp-content/uploads/2024/07/INFORME-ANUAL-2023-1.pdf>

¹⁷ Ibid.

mental. Sobre la causal 3 se identifican como barreras los límites de semanas gestacionales para su implementación (hasta la semana 12 + 6 días para adolescentes de 14 años, y hasta la semana 14 + 6 días para niñas de 13 años o menos). En el contexto de esta causal se exigen relatos con fechas y espacios exactos de la agresión sexual, lo que invisibiliza la existencia de alteraciones post-traumáticas y otros efectos que viven las víctimas.

C. Nudos críticos

a) Objeción de conciencia¹⁸

13. Entorpece el acceso a prestaciones de salud contempladas en la ley. Su conceptualización en la ley IVE se aparta del carácter estricto y excepcional que debe tener esta figura, además sigue sin regularse la forma de aplicarla y mitigar los efectos de carga laboral de los equipos no objetores dentro de un mismo servicio de salud, convirtiendo la no-objeción en una carga desproporcionada. Asimismo, la ley no mandata garantizar personal suficiente en las unidades de salud para la atención a niñas, adolescentes y mujeres que acceden a IVE, lo que decanta en traslados forzosos entre recintos asistenciales para recibir las prestaciones de la ley. La regulación vigente no contempla la capacitación de los equipos de salud en materia de objeción de conciencia, los derechos que dicha figura protege, las obligaciones y limitaciones de su ejercicio y las garantías que deben asegurarse a quienes se acogen a las causales de la ley.

b) Autorización judicial sustitutiva¹⁹

14. La ley establece que la autorización judicial para niñas menores de 14 años que deseen acceder a las prestaciones de IVE debe resolverse en 48 horas, cuestión que no es verificable actualmente con la forma de ingreso y categorización de la causa proteccional en tribunales de familia. Los protocolos para regular esta materia son escasos y no se refieren a la oportunidad y celeridad necesaria. Asimismo, se identifica un bajo porcentaje de designaciones de curadores *ad litem* en este tipo de causas, lo que podría repercutir en la forma en que los intereses de las niñas son representados en el proceso.

Educación Sexual Integral

Desafíos

11. Pese a los avances que se han desarrollado desde los años noventa a la fecha, como la ley N° 20.418 (2010) sobre información, orientación y prestaciones en materia de fertilidad, ésta sólo garantiza el acceso a la información sobre regulación de fertilidad y pone como límite a los programas de sexualidad los valores y enfoques de las escuelas, no asegurando la existencia de un plan nacional que aborde la ESI de forma óptima.
12. Respecto a la obtención de información sobre sexualidad en adolescentes y jóvenes de 18–29 años, en 2019 el principal lugar de consulta fueron las redes sociales, las/los profesionales de la salud e internet. En concordancia con esto, un 27,9% señala que la falta de educación de calidad en sexualidad es uno de los principales problemas a los que se enfrentan²⁰, lo que se vio reafirmado por la Defensoría mediante un estudio con NNA²¹.

¹⁸ Humanas. (2023). Objeción de conciencia en Chile: Desafíos en la implementación de la ley sobre interrupción voluntaria del embarazo en tres causales a seis años de su dictación. <https://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2024/01/INFORME-OBJECION-DE-CONCIENCIA-2023.pdf>

¹⁹ Mardones J. & Otth S. 2023. Ley N° 21.030 para las menores de 14 años y la realidad de la Autorización Judicial Sustitutiva. https://mileschile.cl/wp-content/uploads/2023/06/V-Informe-Corporacio%CC%8In-Miles_web.pdf

²⁰ Ibid.

²¹ Defensoría de la Niñez (2019). Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes. https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019/

13. La promoción de la ESI se ha visto frenada por paradigmas socioculturales fuertemente arraigados en la sociedad chilena en torno a la titularidad de los derechos de NNA en pos de un enfoque tutelar, limitando su agencia y autonomía progresiva, y los esfuerzos del Estado para cambiarlos no han sido sistemáticos ni reforzados. Persisten mitos en torno a ella²², como que tendrá un impacto en el inicio temprano del despertar y exploración sexual, que la ESI es un deber único de la esfera familiar y que busca adoctrinarles en ideología de género y promueve orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género no conforme entre los NNA.
14. El rol de la ESI en el avance de la equidad de género y la erradicación de la violencia es determinante. En una consulta a NNA, ellas y ellos creen que sus establecimientos educacionales no han tomado suficientes acciones concretas para trabajar la equidad de género y ven el espacio educativo como primordial para promover los cambios en torno a ello²³

²² <https://todomejora.org/noticias/ley-de-educacion-sexual-integral-resolviendo-los-mitos>

²³ Niñas Valientes y Tremendas (2019), Consulta Nacional para niños, niñas y adolescentes. <https://www.ninasvalientes.org/materiales>