

Las vacunas no son suficientes: cómo la falta de protección de los derechos humanos comprometió la respuesta de Chile al COVID-19

Resumen Ejecutivo
Octubre de 2021

La Comisión Internacional de Juristas está compuesta de 60 eminentes jueces y abogados de todas las regiones del mundo, y tiene por misión la promoción y protección de los derechos humanos a través del Estado de derecho, usando su experiencia jurídica para desarrollar y fortalecer sistemas de justicia nacionales e internacionales. Establecida en 1952, la Comisión goza de estatuto consultivo ante del Consejo Económico y Social de la ONU desde 1957 y está activa en los cinco continentes. La Comisión busca asegurar el desarrollo progresivo y la aplicación efectiva del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, la salvaguardia de la separación de los poderes, y la garantía de la independencia de la judicatura y de la profesión legal.

® Las vacunas no son suficientes: cómo la falta de protección de los derechos humanos comprometió la respuesta de Chile al COVID-19 - Resumen Ejecutivo

© Copyright Comisión Internacional de Juristas
Octubre de 2021

La CIJ permite la reproducción libre de extractos de cualquiera de sus publicaciones siempre que se reconozca su autoría y una copia de la publicación sea enviada a la sede central de la organización a la siguiente dirección:

International Commission of Jurists

Casilla postal 1740
Rue des Buis 3
CH 1211 Ginebra 1
Suiza
t +41 22 979 38 00
f +41 22 979 38 01
www.icj.org

Las vacunas no son suficientes: cómo la falta de protección de los derechos humanos comprometió la respuesta de Chile al COVID-19

Resumen Ejecutivo
Octubre de 2021

RESUMEN EJECUTIVO

Los impactos humanos adversos de la pandemia del COVID-19 se han sentido alrededor del mundo. América Latina y el Caribe no han sido la excepción¹. Al 11 de octubre de 2021, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) había reportado más de 41.9 millones de casos de COVID-19. Más de 1.2 millones de personas han muerto por causa del COVID-19². La desigualdad en la región ha exacerbado el impacto social y económico de la pandemia, particularmente en personas de grupos vulnerables como migrantes, mujeres y personas LGBTI³. Adicionalmente, en América Latina, la pandemia ha tenido lugar en un momento de movilizaciones sociales masivas que exigen cambios profundos en las políticas sociales y económicas⁴.

En Chile, la pandemia del COVID-19 ha coincidido temporalmente con el surgimiento de protestas y movilizaciones sociales a gran escala. A pesar de la relativa estabilidad económica⁵ y democrática antes del inicio de la pandemia, Chile ya se encontraba enfrentando una crisis social y política. Esta crisis, en parte, es resultado de una profunda desigualdad en el cubrimiento de necesidades básicas. A pesar de que el Gobierno ha adoptado importantes medidas de salud pública para hacer frente a los efectos de la pandemia, la pandemia ha magnificado e intensificado las desigualdades. Esto, a su vez, ha alimentado aún más los llamados de cambio social.

La respuesta de las autoridades chilenas al COVID-19 también ilustra claramente los riesgos y límites del uso prolongado de los estados de emergencia como fundamento legal de medidas regulatorias para hacer frente a la pandemia. Debe reconocerse que Chile ha implementado un programa de vacunas de gran éxito y ha tomado una serie de medidas de salud pública para mejorar el bienestar de las personas. Sin embargo, estas medidas han resultado insuficientes para frenar la propagación del virus y asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones de Chile de respetar, proteger y realizar el derecho a la salud.

¹ Organización Panamericana de la Salud, América Latina y el Caribe superan el millón de muertes por COVID-19, 21 de mayo de 2021, disponible en: <https://bit.ly/3iUUEim>
Ver también: DW, COVID-19: Latinoamérica es la región más afectada en el mundo, 27 de julio de 2021, disponible en: <https://bit.ly/2UZqXdD>

² Pan American Health Organization, Geo- Hub Covid-19 – Information System for the Region of the Americas, available at: <https://bit.ly/2TjA00>

³ Ver, por ejemplo: R Green, Covid-19: Latin America's deepest crisis for a century foments major change, International Bar Association, 27 July 2021, disponible en: <https://bit.ly/3i8eFIS>; International Commission of Jurists, Invisible, Isolated, and Ignored: Human Rights Abuses Based on Sexual Orientation and Gender Identity/Expression in Colombia, South Africa and Malaysia, 2021, disponible en: <https://bit.ly/3okJqOg>

⁴ Ver, por ejemplo: BBC News, Ola de protestas en América Latina: ¿puede la amenaza de una nueva "década perdida" explicar lo que ocurre en las calles?, 29 de noviembre 2019, disponible en: <https://bbc.in/3xaqxhE>; CNN en Español, ¿Primavera Latinoamericana? 2019, un año de protestas en la región, 22 de noviembre de 2019, disponible en: <https://cnn.it/3iT5vPB>
Ver también: Sobre Bolivia: B Miranda, Protestas en Bolivia tras la cuestionada victoria de Evo Morales: cómo se radicalizaron las manifestaciones y la violencia en el país, BBC News, 7 de noviembre de 2019, disponible en: <https://bbc.in/3rA5jZm>; Sobre Colombia: D Pardo, Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico, BBC News, 22 de noviembre de 2019, disponible en: <https://bbc.in/3i4jNO4>; Sobre Ecuador: BBC News, Crisis en Ecuador: continúan las protestas mientras el gobierno y el movimiento indígena se preparan para dialogar este domingo, 11 de octubre de 2011, disponible en: <https://bbc.in/3viXSYy>

⁵ Según el Reporte de Desarrollo Humano de 2020, entre los países latinoamericanos, Chile ocupa el primer puesto en el ranking del Índice de Desarrollo Humano. A nivel mundial, de 189 países, Chile se encuentra en el puesto 48. Ver: United Nations Development Programme, Human Development Report 2020, The next frontier, Human Development and the Anthropocene, 2020, page 343, disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>

Es en este contexto, que este reporte examina los impactos de la pandemia en los derechos humanos y las respuestas de las autoridades chilenas.

La **Sección I** presenta un breve resumen de las normas y estándares internacionales de derechos humanos más relevantes que tienen aplicación en las medidas implementadas por el gobierno chileno en respuesta al COVID-19. Considera los derechos a la salud, la vida, la libertad de circulación y la reunión pacífica. En relación con el derecho a la salud, **los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso inmediato al menos a un "nivel mínimo esencial" de servicios, instalaciones y bienes de salud**, sin ningún tipo de discriminación. Esto incluye proporcionar diagnósticos, medicamentos, vacunas y terapias contra enfermedades infecciosas, incluido el COVID-19.

En cuanto al derecho a la vida, los Estados **deben tomar las medidas apropiadas para proteger la vida contra riesgos creados por el COVID-19 y que puedan cambiar o poner en peligro la vida**. Para ello, los Estados también tiene el deber de abordar "las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas a la vida"⁶, incluidas las enfermedades potencialmente mortales. Es importante resaltar que esas condiciones incluyen tanto la pandemia en sí, como las "condiciones de la sociedad", como la pobreza y la desigualdad, las cuales agravan la amenaza potencial del virus para la vida.

Las medidas adoptadas por Chile para hacer frente a la pandemia del COVID-19 incluyeron restricciones severas a los derechos a la libertad de circulación y de reunión pacífica. **Los derechos a la libertad de circulación y de reunión son esenciales para el desarrollo pleno de los individuos y en la configuración de las sociedades** porque, por ejemplo, proporcionan un rango para que los gobiernos rindan cuentas. Cualquier limitación a estos derechos debe estar de acuerdo con el principio de legalidad y debe ser legal, necesaria, proporcional y no discriminatoria. Esto es particularmente importante en este momento en el que se está redactando una nueva Constitución. Igualmente, cuando se adopta un estado de emergencia y se derogan derechos humanos, el Estado debe garantizar que las medidas de derogación sean (i) estrictamente las necesarias para enfrentar una amenaza específica a la vida de una nación (ii) no discriminatorias (iii) temporales, y (iv) estén sujetas a revisión periódica.

La **sección II** resume la situación de los derechos humanos en Chile antes del inicio de la pandemia del COVID-19. Sobre este tema, se señala que, en lo que respecta a la distribución económica, a pesar de un nivel general relativamente alto de riqueza, la evidencia sugiere que **Chile es uno de los países más desiguales de las Américas**. Esta brecha de desigualdad es, en parte, resultado del modelo económico adoptado en Chile, que otorga a las empresas privadas el papel principal en la provisión de servicios sociales.

⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 36: Artículo 6: derecho a la vida, CCPR/C/GC/36, 3 de septiembre de 2019, párr. 26.

Una de las principales consecuencias de esta brecha es que, incluso antes de la pandemia, un número significativo de personas viviendo en Chile, en particular personas de grupos marginados o desfavorecidos, **tenían dificultades para obtener ingresos suficientes para tener un nivel de vida digno y acceder a servicios de salud adecuados**. Esto sugiere importantes deficiencias de Chile en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La **Sección III** aborda la situación del COVID-19 en Chile. Analiza algunos **aspectos claves de la respuesta del Gobierno de Chile**, como las medidas de asistencia social y sanitarias adoptadas por el Gobierno. Por ejemplo, se menciona el levantamiento de algunas restricciones legales para la adquisición de bienes y servicios de salud y para la contratación de trabajadores de la salud y otro personal médico. Asimismo, en respuesta al COVID-19, **Chile creó una red integrada de salud COVID-19 que jugó un papel clave para evitar el colapso del sistema de salud**. La red permitió, por ejemplo, que las personas accedieran a hospitales públicos o privados. Ahora, a pesar de estos loables logros, se han reportado **interrupciones significativas en el acceso a servicios de salud no relacionados con el COVID-19**, incluido el acceso a servicios de salud reproductiva.

Las autoridades chilenas también **adoptaron medidas de ayuda social desde el inicio de la pandemia del COVID-19**, con el objetivo de aliviar los impactos socioeconómicos de la pandemia. Estas medidas de ayuda social incluyeron la provisión de beneficios económicos y ayuda a familias en situaciones vulnerables. Con el tiempo, el Gobierno amplió el alcance de estas medidas. Lamentablemente, **las medidas no han sido suficientes para responder de manera eficaz al impacto adverso de la pandemia sobre los derechos humanos**. En general, **la pandemia ha exacerbado los ya preocupantes niveles de pobreza y desigualdad en Chile**, particularmente en lo que respecta a personas de grupos marginados de la población.

Dos elementos claves de la respuesta de Chile al COVID-19 se analizan en detalle en la Sección IV: **el estado de excepción, declarado por el gobierno** el 18 de marzo de 2020, y su **programa de vacunación** contra el COVID-19, que comenzó el 24 de diciembre de 2020.

El 18 de marzo de 2020, al inicio de la pandemia del COVID-19, el presidente chileno declaró un Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública. Este estado estuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 2021. Dado que estuvo en vigor por 18 meses y 12 días, su uso caracterizó las respuestas del Gobierno a la pandemia, con diversas **consecuencias que amenazaron los derechos humanos y el Estado de Derecho**.

Por ejemplo, las fuerzas militares han desempeñado un papel central en la respuesta de Chile a la pandemia de COVID-19. La declaración del estado de excepción permitió al presidente nombrar 16 Jefes de la Defensa Nacional, uno por cada región del país. Estos jefes, que son oficiales militares de alto rango, **tenían amplios poderes en las regiones designadas, incluidos poderes que eran más apropiados para expertos en salud pública** en el contexto de una emergencia de salud pública, como la provocada por el COVID-19. Aunque los Jefes siguieron los lineamientos emitidos por el Ministerio de Salud y otras autoridades sanitarias, **la implementación de las medidas de salud pública recayó inapropiadamente en ellos**. Al respecto, los Jefes expedieron resoluciones exentas en temas de COVID-19. Estas resoluciones incluyeron severas restricciones al derecho a la libertad de movimiento, el uso del transporte público, el uso de vehículos privados y establecimiento de cuarentenas.

Otra consecuencia importante fue la imposición de restricciones a la libertad de circulación. Estas restricciones incluyen cuarentenas y toques de queda. Chile también tuvo sus fronteras cerradas durante casi la totalidad de 2020 y buena parte de 2021. Estas medidas **tuvieron un impacto considerable en la vida cotidiana y los derechos humanos de las personas que viven en Chile**. Por ejemplo, los defensores de derechos humanos y los abogados independientes experimentaron dificultades para obtener permisos para ir a las comisarías y lugares de detención en zonas de cuarentena. Además, el código penal fue utilizado para castigar a las personas que violaron las cuarentenas o el toque de queda.

En lo que respecta al acceso a las vacunas contra el COVID-19, **la estrategia de vacunación de Chile es posiblemente una de las más exitosas de América Latina**. Según datos oficiales, al 12 de octubre de 2021, el 89,05% de la población chilena estaba completamente vacunada⁷. Este éxito se ha atribuido a varios factores, incluidos los recursos económicos suficientes para comprar vacunas; la planificación adecuada para la adquisición de vacunas; las experiencias previas en campañas de vacunación; y la capacidad e infraestructura del Estado para implementar el plan de vacunación.

A pesar de este despliegue efectivo del plan de vacunación, cabe señalar que los casos y muertes por COVID-19 no disminuyeron significativamente durante la primera parte de 2021 en Chile. Esto demuestra que, **aunque las vacunas son esenciales para hacer frente a la pandemia de COVID-19, no son suficientes por sí solas para detener la transmisión de COVID-19**, especialmente en las primeras etapas de vacunación. Por último, se analiza brevemente la situación de los migrantes y refugiados en Chile durante la pandemia. Los migrantes con un estatus migratorio irregular se han visto afectados de manera desproporcionada por la pandemia y **han enfrentado desafíos para acceder a los beneficios de asistencia social y las vacunas**

⁷ Gobierno de Chile, Plan Nacional de Vacunación, disponible en: <https://bit.ly/3mxw4vj>

contra el COVID-19 en igualdad de condiciones con los ciudadanos chilenos.

Finalmente, la **Sección V** contiene recomendaciones a las autoridades chilenas para un mayor cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, **las medidas sanitarias adoptadas para responder al COVID-19 deben respetar plenamente los derechos a la libertad de circulación y de reunión.** Solo serán legales las medidas restrictivas que sean no discriminatorias, necesarias y proporcionadas al contexto creado por la emergencia. Las autoridades chilenas deben tomar medidas concretas para hacer cumplir las protecciones legales de derechos humanos existentes para los refugiados y migrantes, en particular los migrantes que tienen una situación migratoria irregular.

La Convención Constitucional debería garantizar que **la nueva constitución incorpore plenamente los derechos garantizados por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos todos los derechos económicos y sociales.** Esto ayudará a garantizar que el gobierno rinda cuentas en materia de eliminación de la pobreza y la erradicación de la desigualdad. La Convención Constitucional también debe garantizar que **la nueva constitución mejore la regulación de los estados de excepción,** para garantizar que todas las medidas se adopten de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos.

El reporte completo se encuentra disponible solo en inglés.

Título original del reporte: *Vaccines are Not Enough: How Failure to Protect Human Rights compromised Chile's COVID-19 response*

Miembros de la Comisión Internacional de Juristas

Marzo de 2021

Presidente

Prof. Robert Goldman, Estados Unidos

Vicepresidente

Prof. Carlos Ayala, Venezuela

Juez Radmila Dragicevic-Dicic, Serbia

Comité Ejecutivo

Juez Sir Nicolas Bratza, Reino Unido

Dame Silvia Cartwright, Nueva Zelanda

(Presidente) Sra. Roberta Clarke, Barbados Canadá

Sr. Shawan Jabarin, Palestina

Sra. Hina Jilani, Pakistán

Juez Sanji Monageng, Botswana

Sr. Belisario dos Santos Junior, Brasil

Otros Comisionados:

Prof. Kyong-Wahn Ahn, República de Corea

Juez Chinara Aidarbekova, Kirguistán

Juez Adolfo Azcuna, Filipinas

Sra. Hadeel Abdel Aziz, Jordania

Sr. Reed Brody, Estados Unidos

Juez Azhar Cachalia, Sudáfrica

Prof. Miguel Carbonell, México

Juez Moses Chinhengo, Zimbabwe

Prof. Sarah Cleveland, Estados Unidos

Juez Martine Comte, Francia

Sr. Marzen Darwish, Siria

Sr. Gamal Eid, Egipto

Sr. Roberto Garretón, Chile

Sra. Nahla Haidar El Addal, Líbano

Prof. Michelo Hansungule, Zambia

Sra. Gulnora Ishankhanova, Uzbekistán

Sra. Imrana Jalal, Fiyi

Juez Kalthoum Kennou, Túnez

Sra. Jamesina Essie L. King, Sierra Leone

Prof. César Landa, Perú

Juez Qinisile Mabuza, Suazilandia

Juez José Antonio Martín Pallín, España

Prof. Juan Méndez, Argentina

Juez Charles Mkandawire, Malawi

Juez Yvonne Mokgoro, Sudáfrica

Juez Tamara Morschakova, Rusia

Juez Willy Mutunga, Kenia

Juez Egbert Myjer, Países Bajos

Juez John Lawrence O'Meally, Australia

Sra. Mikiko Otani, Japón

Juez Fatsah Ouguergouz, Argelia

Dr Jarna Petman, Finlandia

Prof. Mónica Pinto, Argentina

Prof. Víctor Rodríguez Rescia, Costa Rica

Sr. Alejandro Salinas Rivera, Chile

Prof. Marco Sassoli, Suiza

Sr. Michael Sfard, Israel

Juez Ajit Prakash Shah, India

Juez Kalyan Shrestha, Nepal

Sra. Ambiga Sreenevasan, Malasia

Juez Marwan Tashani, Libia

Sr. Wilder Tayler, Uruguay

Juez Philippe Texier, Francia

Juez Lillian Tibatemwa-Ekirikubinza, Uganda

Juez Stefan Trechsel, Suiza

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Colombia

