

**Preliminary findings and observations
UN Special Rapporteur in the field of cultural rights
Alexandra Xanthaki**

Santiago, 5 April 2024

I am pleased to share my preliminary observations at the end of the 12-day official visit I carried out in my capacity as UN Special Rapporteur in the field of cultural rights, at the invitation of the government of Chile.

The purpose of my visit was to understand, in the spirit of co-operation and constructive dialogue, how the State implements cultural rights. The intent was to identify good practices in, and possible obstacles to, the promotion and protection of cultural rights in Chile. I addressed a number of key-issues related to the enjoyment of cultural rights, mainly the right of all to participation in cultural life, that is, to access, take part in, and contribute to cultural life in all its facets and in the decision-making processes that have an impact on one's world views, values and ways of life. In doing this, I tried to assess the public measures, spaces and policies fostering cultural diversity and interculturality, and especially how these recognize and include Afro-Chileans, migrants and Indigenous Peoples.

These are my preliminary observations. I will develop my assessment and go more into details in a written report, in which I will also formulate recommendations. This report will be presented at the 58th session of the United Nations Human Rights Council in March 2025 in Geneva.

Let me begin by thanking the Government of Chile for inviting me to conduct this official visit. My visit included Arica, Rapa Nui, Santiago and Valparaíso. I held more than 20 meetings with Government officials at the central, regional and local levels, authorities that are responsible in the areas of justice and human rights; cultures, arts and heritage; memorialisation; education and interculturality; science, technology, knowledges and innovation; "citizen participation"; social development and family; Indigenous Peoples; women and gender equity; migration, as well as with members of Congress. I held even more meetings with representatives of cultural institutions and agencies, artists, academics, representatives of civil society, leaders of cultural communities and Indigenous Peoples, as well as with the National Institute for Human Rights and the National Commission for UNESCO. I would like to thank all the persons and institutions I met for their time, commitment and the wealth of information they shared with me. I also extend my gratitude to the colleagues from the United Nations country team and OHCHR for their assistance and support in the preparation and conducting of this visit.

I was delighted to see the commitment that Chile has to multilateralism. The invitation of Chile to many UN Special Procedures recently to visit the country and monitor the implementation of human rights is a proof to this commitment. At a time when multilateralism and international law are both being tested, this example of Chile constitutes positive practice.

During my visit, I was very touched by the openness of people to discuss their realities with us and welcome us to their institutions, their homes and their cultures. I became aware of the rich and diverse traditions that exists in Chile. I also became aware of the mixing of people, traditions and cultures. I heard in several public bodies, for example the Ministry of Education, that one of its aims is interculturality. I believe that interculturality in its true meaning is indeed the way forward.

The vibrant cultures of Chile are also present in the several cultural centers that I visited. The artistic vibrancy in Chile is everywhere: in the cultural centers, in the streets, the murals, the music, the dancing, the fine arts. I was able to visit and discuss with various cultural initiatives that show imagination and innovation.

I am also glad that the state lets artistic expressions flow in families, communities and regions without interference.

I have so far identified three broad areas that could improve for the understanding and enjoyment of cultural rights in Chile:

1. The understanding of cultural rights

The state has placed a lot of emphasis on the protection of cultural heritage, and rightly so. The implementation of UNESCO Conventions and in particular the awarding of UNESCO heritage sites have both highlighted the importance of protecting specific areas or sites. However, it seems that the same attention has been paid to the living cultures. In my discussions with public bodies, I did not see positive measure being taken for the values, aspirations and priorities of all individuals and communities within Chile to be reflected in the public strategies, policies and practices. I heard a lot about machismo in Chile, about social hierarchies that are reproduced in public services and about exclusion of many sections of the population of Chile. These practices impede on the possibility of all to take equal part in public life and promote the dehumanization and undermining of cultures of specific individuals and groups. An example of this is the elderly or people of lower socio-economic backgrounds. The Government and its bodies are responsible on the one hand, to protect the living customs and traditions of all, and on the other, to work towards eliminating the stereotypes and false narratives regarding all. To this end, I believe that there is urgent need to re-evaluate the understanding of culture in a broad, encompassing way as the basis of protecting cultural rights for everyone. Diversity has to be ensured within the civil service and public bodies.

2. Legal guarantees for everyone's cultural rights

The second broad area is the legal guarantees relating to the obligations that Chile has undertaken to respect the right of everyone to participate in cultural life. My observation at this stage is that there is no generic legal framework that recognises

the right of everyone to participate in cultural life. I heard that there have been very few laws in the recent past that recognized targeted elements of such a right. The Congress has only discussed a few laws on very specific issues, such as the rights of artists workers and craftspeople. I was surprised that the Commission of Culture, Arts and Heritage of the Chamber of Deputies does not plan to push for a holistic protection of cultural rights, and that neither the Congress nor its Commission on culture have any plans to transpose article 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights into domestic law. This is unfortunate, because it means that there is no legal recognition of this right that Chile has agreed to respect, protect and fulfil in 1972. Mandatory training on cultural rights and the applicable standards should be provided.

Similarly, the need to combat negative stereotypes regarding the roles of men and women is included in the CEDAW Convention, which Chile has ratified in 1989. These international obligations have to urgently become a reality and be implemented. One observation I made in general is that the state focuses on specific sections of the population with specific fragmented projects. However, everyone has the right to enjoy cultural rights and the state has to recognize this.

In my discussion with the national and local authorities, I heard a lot about plans and visions concerning cultural rights. However, questions about what is happening at the moment were often turned into presenting what the plans are, what the state will prioritize or will do. Yet, the reality is that the ratification of the ICESCR was in 1972, and many years have passed since the restoration of democracy. The government repeatedly told me about plans and about the gradual implementation of cultural rights. Such implementation is currently really slow and in essence does not seem to be a priority of the state.

3. The right to participate in cultural life

This non-prioritization of cultural rights in general also expands to the right to participate in culture, the more specific focus of my visit. The right to participate includes the right of everyone to feed directly and indirectly, through mechanisms and structures that are bottom up, open, democratic and accessible, into the vision of the society. This is not the case at the moment. There are structures, but the structures seem to be rigid and to create more hierarchies rather than to include everyone. I am not sure whether everyone feels that their voice counts. Even more so, I do not believe that there is a follow up to initiatives taken, appropriate evaluation that comes from the people concerned. The participation seems to encourage the maintenance of silos and to also allow the maintenance of status quo, putting society into boxes and allowing inclusion only if one fits in one of the boxes.

Now is a great opportunity for improvement, as I have been told that law 20.500 relating to associations and the citizen participation in public management is to be reformed. The Ministry of Science, technology, knowledges and innovation share some really interesting practices that act as positive example of inclusive participation. I believe that the existence of this level of participation has contributed to the trust that seems to exist towards sciences.

The lack of real participation of everyone is rather surprising to me, especially in view of the security concerns that have been raised repeatedly. Measures to reduce social tensions cannot only be based on public order and security; usually, such plans have very limited results. These tensions often derive from the feeling of not being heard or included. An emphasis on participation in a bottom-up approach will, I believe, contribute to reducing frustration as it contributes to everyone feeling included and part of the social fabric.

The creation of the Ministry of Cultures, Arts and Heritage in 2017 has been a resoundingly positive step. But its resources and budget are widely insufficient to allow it to cater to the promises and commitments it represents. In addition, the grant process for cultural initiatives to access funds is projects based, which impedes continuity of cultural involvement in the territories, and fosters competitions between cultural professionals, that would need to bring their creativity together. The Ministry seems to be focused mainly on fragmented issues. In the Ministry, as in all relating Ministries, separately and together, there is a needs for an overall and coherent plan, a vision for the right of all to participate in cultures and the shaping of the society, its priorities and vision. Organisations and individuals participating in the various councils should change regularly so that many voices can be heard in the conception of the plans of the ministries, in the evaluation of what has happened and in the delivery of what is about to happen. A focus on cultural heritage is important, but should go together with an understanding of the broader meaning of culture. An emphasis on revitalizing indigenous languages is important, but should not reduce indigenous cultures to languages only. An emphasis on the cultures of migrants must actively seek to reverse false and undermining narratives that dehumanise them, narratives that I often heard coming from officials in the government. Again, plans are not sufficient, but a solid series of action that will work in the long run are needed to ensure, and encourage, the participation of all in cultural life.

Interculturality must be applied in its correct basis: migrants, Indigenous Peoples and Afro descendants learning about the values, norms and customs of Chileans, and Chileans also learning about their histories, cultures and positive contributions in society. Nowhere have I seen references to the strength of migrant women who stand together to fight for their rights. Society does not seem to be informed about the struggles and histories of Afro-descendants, whether they are tribal people or more recent migrants. Real interculturality needs to enter every neighbourhood of Chile, every house and family, coming through social and traditional media, through schools and the use of arts, through cultural initiatives that transform and bring people together. The socioeconomic situation of Afro descendant people has a very clear negative effect on their ways of life.

I welcome the decision of Chile to ratify ILO convention 169 and moreover, to see that it is actually used broadly in relation with indigenous peoples. I would like to see the UN Declaration on the rights of indigenous peoples also applied to all the situations regarding indigenous peoples as well as in interpreting the ILO No 169. Chile never formally disagreed with the Declaration. Therefore, it should apply free, prior and informed consent (FPIC), which allows indigenous peoples to have a right of veto in matters that concern them directly. It also means recognizing indigenous institutions, self-determination and control in matters directly affecting them; for example they should lead the protection of their cultural heritage.

At the same time, the exercise of indigenous consultation cannot be used to discuss practices that manifestly violate individual human rights. The enjoyment of human rights and implementation of the obligations that the state has undertaken cannot be subject to referendums or popular votes. I was delighted to see that in Rapa Nui, the women led and gained the support of the Rapa Nui people to end tolerance for violations of girls' rights, challenge the cultural justification that was being put forward and to repeal in 2020 articles 13 and 14 of the law 16.441 that lessened the sentences for various sexual crimes. This shows how indigenous cultures, like all cultures, evolve with the real participation and leadership of the people themselves. I believe that the Council of Elders must now publicly declare that such violations of girls and children in the name of culture are actually in contradiction with the values of the Rapa Nui people.

I am looking forward to continuing the cooperation with all concerned stakeholders during the preparation and after the presentation of my final report, for improved enjoyment of cultural rights for all in Chile.

Thank you.

**Hallazgos y observaciones preliminares
Relatora Especial de las Naciones Unidas en la esfera de los
derechos culturales**

Alexandra Xanthaki

Santiago, 5 de abril de 2024

Me complace compartir mis observaciones preliminares al término de mi visita oficial de 12 días que realicé en mi capacidad de Relatora Especial de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos culturales por invitación del Gobierno de Chile.

El objetivo de mi visita fue comprender, bajo el espíritu de cooperación y dialogo constructivo, la manera en la que el Estado implementa los derechos culturales. El objetivo era identificar las buenas prácticas y los posibles obstáculos para la promoción y la protección de los derechos culturales en Chile. Abordé varios temas centrales relacionados con el goce de los derechos culturales, principalmente el derecho de todos a la participación en la vida cultural, es decir, a acceder, a formar parte de y a contribuir a la vida cultural en todas sus facetas y en los procesos de toma de decisiones que tienen un impacto en las visiones del mundo, en los valores y las formas de vida. Al hacerlo, intenté evaluar las medidas públicas, los espacios y las políticas que promueven la diversidad cultural y la interculturalidad y, en especial, cómo se reconocen e incluyen los pueblos afrochilenos, migrantes e indígenas.

Estas son mis observaciones preliminares. Desarrollaré mi evaluación y ahondaré en mayor detalle en un informe escrito en el que también formularé recomendaciones. Este informe se presentará en la 58ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2025 en Ginebra.

Quisiera comenzar por agradecer al Gobierno de Chile por su invitación a realizar esta visita oficial. Mi visita incluyó a Arica, Rapa Nui, Santiago y Valparaíso. Tuve más de 20 reuniones con funcionarios de gobierno a nivel central, regional y local, autoridades responsables de las áreas de justicia y derechos humanos; las culturas, el arte y el patrimonio; memoria, educación e interculturalidad; ciencia, tecnología, conocimiento e innovación; “participación ciudadana”; desarrollo social y familia; pueblos indígenas; mujer y equidad de género; migración y también con los miembros de la cámara de diputados. Sostuve incluso más reuniones con representantes de instituciones y agencias culturales, artistas, académicos, representantes de la sociedad civil, líderes de comunidades culturales y pueblos indígenas y con el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de la UNESCO. También quisiera agradecer a todas las personas e instituciones con las que me reuní por su tiempo, compromiso y la gran cantidad de información que compartieron conmigo y además

a los colegas del equipo país de las Naciones Unidas y ACNUDH por su ayuda y apoyo en la preparación y realización de esta visita.

Fue muy estimulante ver el compromiso de Chile con el multilateralismo. La invitación de Chile a tantos Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas recientemente para visitar el país y dar seguimiento a la implementación de los derechos humanos demuestra este compromiso. En una época donde el multilateralismo y el derecho internacional están siendo sometidos a prueba, esta iniciativa de Chile es un ejemplo de buena práctica.

Durante mi visita me conmovió la franqueza de las personas para conversar de sus realidades con nosotras y darnos la bienvenida a sus instituciones, sus hogares y sus culturas. Aprendí sobre la diversidad y riqueza de las tradiciones que existen en Chile. También pude ver la mezcla de pueblos, tradiciones y culturas. Escuché en varios organismos públicos, como, por ejemplo, el Ministerio de Educación, que uno de sus objetivos es la interculturalidad. Creo que la interculturalidad en su verdadero sentido es, sin duda, el camino a seguir.

Las vibrantes culturas de Chile también se encuentran presentes en varios centros culturales que visité. La vivacidad artística en Chile está en todos lados: en los centros culturales, en las calles, en los murales, en la música, en la danza y las bellas artes. Pude visitar y conversar con varias agrupaciones de iniciativas culturales que demuestran imaginación e innovación.

También me alegra que el estado permita que las expresiones artísticas fluyan en las familias, las comunidades y las regiones sin interferencia.

Hasta ahora he identificado tres áreas generales que podrían mejorar la comprensión y el goce de los derechos culturales en Chile:

1. La comprensión de los derechos culturales

El estado ha puesto mucho énfasis en la protección del patrimonio cultural y con justa razón. La implementación de las Convenciones de la UNESCO y en particular el reconocimiento de sitios de patrimonio por parte de la UNESCO ha resaltado la importancia de proteger áreas o sitios específicos. Sin embargo, al parecer no se ha prestado el mismo nivel de atención a las culturas vivas. En mis conversaciones con organismos públicos, no vi que se tomaran medidas positivas para que los valores, las aspiraciones y las prioridades de todas las personas y las comunidades de Chile se reflejaran en las estrategias, políticas y prácticas públicas. Escuché mucho sobre el machismo en Chile, sobre las sociedades jerárquicas que se reproducen en los servicios públicos y sobre la exclusión de muchos sectores de la población de Chile. Estas prácticas impiden que todos puedan participar en pie de igualdad en la vida pública y fomentan la deshumanización y el menoscabo de las culturas de personas y grupos específicos. Un ejemplo de ello son los adultos mayores o las personas de sectores socioeconómicos más bajos. El Gobierno y sus organismos son responsables, por un lado, de proteger las costumbres y tradiciones vivas de todos, y por el otro, de trabajar para eliminar los estereotipos y falsas narrativas respecto a todos. Para ello, creo que es urgente reevaluar la comprensión de la cultura de una

manera amplia y exhaustiva como base de la protección de los derechos culturales para todos. Se debe garantizar la diversidad en la función y los organismos públicos.

2. Garantías legales para los derechos culturales de todos

El segundo gran ámbito son las garantías jurídicas relativas a las obligaciones que Chile ha contraído de respetar el derecho de toda persona a participar en la vida cultural. Mi observación en esta etapa es que no existe un marco jurídico genérico que reconozca el derecho de todos a participar en la vida cultural. He oído que en el pasado reciente ha habido muy pocas leyes que reconocieran elementos específicos de ese derecho. El Congreso solo ha debatido algunas leyes sobre temas muy concretos, como los derechos de los trabajadores artistas y artesanos. Me ha sorprendido que la Comisión de Cultura, las Artes y el Patrimonio de la Cámara de Diputados no tenga previsto impulsar una protección integral de los derechos culturales, y que ni el Congreso ni su Comisión de Cultura tengan previsto transponer a la legislación nacional el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esto es lamentable, porque significa que no existe reconocimiento legal de este derecho que Chile se comprometió a respetar, proteger y cumplir en 1972. Debe impartirse capacitación obligatoria sobre los derechos culturales y las normas aplicables.

Del mismo modo, la necesidad de combatir los estereotipos negativos sobre los roles de los hombres y las mujeres está incluida en la Convención CEDAW, ratificada por Chile en 1989. Es urgente que estas obligaciones internacionales se conviertan en realidad y que se implementen. Una observación que hice en general es que el Estado se centra en sectores específicos de la población con proyectos específicos fragmentados. Sin embargo, todo el mundo tiene el derecho a gozar de los derechos culturales y el Estado tiene que reconocerlo.

En mis conversaciones con las autoridades nacionales y locales, oí hablar mucho de planes y visiones en materia de derechos culturales. Sin embargo, las preguntas sobre lo que está ocurriendo en este momento se convirtieron a menudo en la presentación de cuáles son los planes, a qué dará prioridad o qué hará el Estado. No obstante, la realidad es que la ratificación del PIDESC fue en 1972, y han pasado muchos años desde el restablecimiento de la democracia. El gobierno me habló repetidamente de planes y de la aplicación gradual de los derechos culturales. Su aplicación es actualmente muy lenta y, en esencia, no parece ser una prioridad del Estado.

3. El derecho a participar en la vida cultural

Esta falta de priorización de los derechos culturales en general también se expande al derecho a participar en la cultura, el enfoque más específico de mi visita. El derecho a participar incluye el derecho de todos a alimentar directa e indirectamente, a través de mecanismos y estructuras ascendentes, abiertos, democráticos y accesibles, la visión de la sociedad. Este no es el caso por el momento. Existen estructuras, sin embargo, parecen ser rígidas y crean más jerarquías en vez de incluir a todos. No estoy segura de que todas las personas sientan que su voz se toma en cuenta. Más aún, no creo que haya un seguimiento de las iniciativas que se han tomado, una evaluación adecuada que proceda de las personas afectadas. La participación parece

fomentar el mantenimiento de silos y también permite el mantenimiento del status quo, encasillando a la sociedad y permitiendo la inclusión solo si uno encaja en una de las casillas.

Ahora es una gran oportunidad para mejorar, ya que me han dicho que se va a reformar la ley 20.500 relativa a las asociaciones y la participación ciudadana en la gestión pública. El Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación comparte algunas prácticas realmente interesantes que actúan como ejemplo positivo de participación inclusiva. Creo que la existencia de este nivel de participación ha contribuido a la confianza que parece existir hacia las ciencias.

La falta de participación real de todos me resulta bastante sorprendente, sobre todo teniendo en cuenta los problemas de seguridad que se han planteado en repetidas ocasiones. Las medidas para reducir las tensiones sociales no pueden basarse únicamente en el orden público y la seguridad; por lo general, estos planes tienen resultados muy limitados. Estas tensiones a menudo derivan del sentimiento de no sentirse escuchado o incluido. Un énfasis en la participación en un enfoque ascendente contribuirá, en mi opinión, a reducir la frustración, ya que contribuye a que todos se sientan parte del entramado social.

La creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio en 2017 ha sido un paso rotundamente positivo. Pero sus recursos y presupuesto son muy insuficientes para permitirle atender las promesas y los compromisos que representa. Además, el proceso de concurso de iniciativas culturales para acceder a los fondos se basa en proyectos, lo que impide la continuidad del involucramiento cultural en los territorios y fomenta la competencia entre profesionales de la cultura, que necesitarían aunar su creatividad. El Ministerio parece centrarse principalmente en asuntos fragmentados. En el Ministerio, como en todos los ministerios relacionados, por separado y en conjunto, existe la necesidad de contar con un plan global coherente, una visión del derecho de todos a participar en las culturas y en la conformación de la sociedad, sus prioridades y su visión. Las organizaciones y personas que participan en los distintos consejos deben cambiar periódicamente para que se oigan muchas voces en la concepción de los planes de los ministerios, en la evaluación de lo ocurrido y en la ejecución de lo que está por ocurrir. Centrarse en el patrimonio cultural es importante, pero debe ir acompañado de una comprensión del significado más amplio de cultura. Es importante hacer hincapié en la revitalización de las lenguas indígenas, pero no debe reducir las culturas indígenas únicamente a las lenguas. El énfasis en las culturas de los inmigrantes debe tratar activamente de revertir las falsas y socavadas narrativas que los deshumanizan, narrativas que a menudo escuché procedentes de funcionarios del gobierno. Una vez más, los planes no son suficientes, sino que se necesitan una serie de acciones sólidas que funcionen a largo plazo para garantizar y fomentar la participación de todos en la vida cultural.

La interculturalidad debe aplicarse en su justa medida: inmigrantes, pueblos indígenas y afrodescendientes aprendiendo sobre los valores, normas y costumbres de los chilenos, y los chilenos también aprendiendo sobre sus historias, culturas y aportes positivos en la sociedad. En ninguna parte he visto referencias a la fuerza de las mujeres migrantes que se mantienen unidas para luchar por sus derechos. La sociedad no parece estar informada de las luchas e historias de los afrodescendientes, ya sean pueblos tribales o migrantes más recientes. La

interculturalidad real tiene que entrar en cada barrio de Chile, en cada casa y familia, llegando a través de los medios sociales y tradicionales, a través de las escuelas y el uso de las artes, a través de iniciativas culturales que transformen y acerquen a las personas. La situación socioeconómica de los afrodescendientes tiene un efecto negativo muy claro en sus modos de vida.

Acojo con satisfacción la decisión de Chile de ratificar el Convenio 169 de la OIT y, además, de ver que realmente se utiliza ampliamente en relación con los pueblos indígenas. Me gustaría que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se aplicara también a todas las situaciones relativas a los pueblos indígenas, así como en la interpretación del Convenio 169 de la OIT. Chile nunca estuvo formalmente en desacuerdo con la Declaración. Por lo tanto, debe aplicar el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), que permite a los pueblos indígenas tener derecho de veto en asuntos que les conciernen directamente. También significa reconocer las instituciones indígenas, la autodeterminación y el control en los asuntos que les afectan directamente; por ejemplo, deben liderar la protección de su patrimonio cultural.

Al mismo tiempo, el ejercicio de la consulta indígena no puede utilizarse para discutir prácticas que violan manifiestamente los derechos humanos individuales. El goce de los derechos humanos y la implementación de las obligaciones contraídas por el Estado no pueden someterse a plebiscitos o votaciones populares. Me alegró ver que en Rapa Nui las mujeres lideraron y lograron el apoyo del pueblo Rapa Nui para terminar con la tolerancia a las violaciones de los derechos de las niñas, desafiar la justificación cultural que se esgrimía y derogar en 2020 los artículos 13 y 14 de la ley 16.441 que atenuaban las penas por diversos delitos sexuales. Esto demuestra cómo las culturas indígenas, como todas las culturas, evolucionan con la participación real y el liderazgo del propio pueblo. Creo que el Consejo de Ancianos debe ahora declarar públicamente que tales violaciones de niñas y niños en nombre de la cultura están realmente en contradicción con los valores del pueblo Rapa Nui.

Espero continuar la cooperación con todas las partes interesadas, durante la preparación y después de la presentación de mi informe final, para mejorar el disfrute de los derechos culturales para todos en Chile.

Gracias