

# EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL: ¿UN INSTRUMENTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y DIÁLOGO?

*Lidia Casas Becerra*<sup>1</sup>

## **Resumen**

Este trabajo examina el estado de cumplimiento de Chile de sus obligaciones internacionales a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. El cumplimiento responde a intereses –ser parte de un club–, convicciones éticas sobre los derechos humanos, y a los diálogos e interacciones entre Estados –el factor de la horizontalidad que se muestra en el último Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas–. En esa instancia se juega, la diplomacia, la persuasión y/o presión que puedan ejercer otros Estados. También hay otros mecanismos en que la intervención de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos es clave, el factor de la verticalidad. La incorporación de nuevos actores en la conversación –organizaciones de la sociedad civil– facilita el cumplimiento, ya que empujan los cambios desde abajo. Chile, que en forma insistente, busca ser parte de un club de países prestigiosos deberá honrar esa afiliación con el cumplimiento de sus obligaciones

## **A modo de introducción**

Las naciones suscriben y cumplen el derecho internacional de los derechos humanos por diversas razones e intereses. Lo hacen porque buscan integrarse a una polis global que, pese a las diferencias culturales, posee un propósito común, cual es la preservación del respeto a la dignidad y los derechos de las personas. Hay otras razones menos altruistas que pueden coexistir con las anteriores, como el fuerte componente simbólico en términos de prestigio de la pertenencia a un club determinado, que lleva a inten-

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales UDP y Abogada, LLM de la Universidad de Toronto y Candidata a Doctora Universidad de Ottawa.

tar comportarse a la altura de esa condición<sup>2</sup>. La adscripción a una cultura de derechos humanos funge como una carta de presentación, la vara con la cual se define “*who is in the club of liberal states*” y quiénes son reacios al cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos<sup>3</sup>. Así, ciertas afiliaciones o declaraciones como la pertenencia a la Unión Europea o la adscripción a la Carta Democrática de la OEA marcan quién es quién como miembro de un club que declara la protección de los derechos fundamentales<sup>4</sup>.

Creo que en el caso de Chile se dan ambos factores. Buscamos ser reconocidos en el plano internacional de la protección de los derechos de las personas luego de la experiencia traumática de la violación sistemática a los derechos humanos durante la dictadura. Pasamos por un proceso de adaptación, socialización y habitualización de estándares que van desde la negación de la existencia de las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos hasta la declaración de un “nunca más la repetición de desapariciones forzadas, ejecuciones o tortura”<sup>5</sup>. A ello se suman elementos de una cultura *aspiracional*<sup>6</sup> como la chilena, que desea mostrar sus indicadores de desarrollo y pertenecer a ese club. Su más preciada afiliación es haber ingresado a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en mayo de 2010<sup>7</sup>, que ha generado una constante comparación de los indicadores nacionales con los de los países de esa organización. Ello le reditúa en algunos planos –indicadores de desarrollo–, pero evidencia una bochornosa situación cuando se mide la desigualdad o los costos de la educación en Chile.

Los indicadores que definen la pertenencia a un sistema internacional de protección de derechos humanos no residen solo en la suscripción de trata-

2 Kho, Harold, “How is International Human Rights Law Enforced?”, en *Indiana Law Journal*, Vol. 74, 1999, pp. 1397-1417.

3 Risse-Kappen, Thomas y Sikkink, Kathryn, “The Power of Human Rights”, en Risse-Kappen, Ropp, Stephen C. y Sikkink (eds.), *Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge Studies in International Relations 66, (Cambridge University Press), 2002, pp. 1-38.

4 *Ibíd.*, p. 9. Ver Carta Democrática Interamericana, AG/RES. 1 (XXVIII-E/01), adoptada el 11 de septiembre 2001, disponible en: [http://www.educadem.oas.org/documentos/dem\\_spa.pdf](http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf).

5 Es interesante el modelo teórico que proponen Risse-Kappen y Sikkink sobre este proceso como un espiral. Risse-Kappen y Sikkink, *op. cit.*, p. 9.

6 El tradicional arribismo chileno ha dado paso a lo aspiracional, a la autodefinición como “los jaguares de América Latina”.

7 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico es un foro de países comprometidos con la democracia y la economía de mercado que, entre otras cosas, identifica buenas prácticas.

dos –la afiliación a una comunidad global–, sino también en el compromiso y efectivo cumplimiento. Los tratados prevén mecanismos de vigilancia que permiten a las comunidades organizadas dialogar, en el ámbito interno o en foros internacionales, con sus gobiernos para asegurar el ejercicio de los derechos de las personas.

En el sistema universal de derechos humanos, los mecanismos de supervisión que establecen los propios tratados –tales como los informes periódicos que se presentan ante los respectivos comités– pueden jugar un papel importante en promover un diálogo fuerte, incisivo y directo (e indirecto) entre actores locales de la sociedad civil, representantes del Estado y expertos de esos órganos. Estas instancias pueden facilitar el diálogo interno, incentivar la participación de la sociedad civil que vigila el cumplimiento de las obligaciones contraídas, y promover los consensos entre los Estados y los órganos internacionales de protección de los derechos humanos. Se contrastan visiones –de la sociedad civil y del Estado– sobre el cumplimiento de las obligaciones y los desafíos que se enfrentan.

Otras formas de diálogo incluyen la relación entre los Estados y el paradigma del derecho internacional público. Una de aquellas instancias es el Examen Periódico Universal del sistema universal de protección, en que el Estado presenta la situación del país ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y recibe comentarios de su *pares*.

Nuestro objetivo, en estas breves páginas, es revisar los mecanismos de rendición de cuentas del sistema universal de protección de derechos humanos y evaluar en especial la experiencia de Chile luego de dos procesos de rendición de cuentas ante el Examen Periódico Universal. A la fecha, Chile ha presentado dos veces, una bajo la primera administración de la presidenta Bachelet (2009) y la segunda al término del mandato del presidente Piñera (enero de 2014). En ambos momentos las recomendaciones plantearon desafíos al país en la materia. Cabe formular una pregunta sobre cuán fructífero ha sido este diálogo y cuáles son los puntos que, bajo dos administraciones distintas, se han asumido como compromisos. Dada la gran cantidad de derechos y áreas de trabajo involucradas, nos abocaremos a analizar algunos planteamientos sobre la protección de los derechos de las mujeres.

## 1. La pertenencia al club

El ingreso de Chile al grupo de países democráticos en 1990 llevó, por una parte, a la rápida adopción de tratados internacionales de derechos humanos<sup>8</sup> y, por otra, al retiro de las reservas de los tratados que Chile había suscrito antes de 1990. En esta última situación se encontraban las convenciones en contra de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>9</sup>. Así ocurrió con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP), suscrito en 1989, que fue adoptado con una reserva que no otorgaba competencia al Comité de Derechos Humanos para conocer de comunicaciones por violaciones a las obligaciones del Pacto. Posteriormente, se retiró la reserva con la prevención que el Comité podría conocer de violaciones respecto de hechos cuyo principio de ejecución se hubieran producido a partir del 11 de marzo de 1990<sup>10</sup>.

La ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW) se realizó en diciembre de 1989. Implicó modificaciones normativas necesarias por la adopción de un instrumento que promueve la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos. Significó, entre otras cosas, la modificación de la capacidad civil de la mujer casada en sociedad conyugal y la derogación de obligación de obediencia de la mujer al marido<sup>11</sup>. En un sentido, puede ser caracterizada como una reforma hipócrita pues, en la práctica, mantiene a la mujer casada en sociedad conyugal como incapaz de administrar sus bienes propios<sup>12</sup>. Las limitaciones de las reformas y la envergadura de las transformaciones que exigía la adopción de

8 La Convención Interamericana de Derechos Humanos fue ratificada en 1990 y publicada en el Diario Oficial el 21 de agosto de 1990. La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue publicada el 13 de agosto de 1990. Chile fue uno de los primeros en promover y ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, “Convención de Belén do Pará”, publicada el 11 de noviembre de 1998.

9 La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes fue publicada el 26 de noviembre de 1988. Al igual que su homóloga, la Convención Interamericana, fue adoptadas con reservas, las que fueron retiradas en 1991.

10 El Pacto fue publicado en el Diario Oficial el 29 abril de 1989 y se le otorgó competencia al Comité, con la reserva ya señalada, por ley publicada el 7 de enero de 1991.

11 Ley 18.802 publicada el 9 de julio de 1989 sobre capacidad a la mujer casada en sociedad conyugal.

12 Veloso, Paulina, *La Justicia frente a los derechos humanos de las mujeres*, (Conosur), 2000, p. 173. René Ramos Pazos concluye, en un artículo de la época, que la modificación “presenta innovaciones de interés”, pero no tenía la relevancia de otras. Véase, Ramos Pazos, René, “Modificaciones introducidas por la Ley 18.802 a la capacidad de la mujer casada y al régimen matrimonial chileno”, en Revista de Derecho Universidad de Concepción, N° 184, Año LVI, 1988, p. 33.

la CEDAW se hicieron visibles una vez que Chile recibió, en 1999, por primera vez, las recomendaciones del Comité de la Convención<sup>13</sup>.

Chile firmó el Protocolo Facultativo de la Convención de la Mujer el 10 de diciembre 1999, pero no ha estado en condiciones de ratificarlo, ya que un sector político se ha opuesto. Para sortear los escollos y mantener su condición de Estado que busca legitimarse mediante la adopción de tratados, el ejecutivo desarrolló una estrategia de ratificación con reserva, que implicaba no otorgar competencia al Comité de la CEDAW para conocer comunicaciones individuales de violaciones, incurriendo en una abierta contradicción, ya que ello significaba eximirse del objeto y fin del tratado<sup>14</sup>. Finalmente esa vía, en los hechos, se desechó<sup>15</sup>. A la fecha, Chile aún no ratifica el protocolo.

## 2. La rendición de cuentas como diálogo

Para analizar esta materia, usaremos el modelo de Kho de un *transnational legal process*<sup>16</sup> o proceso legal transnacional. Kho argumenta que el cumplimiento –agrego la rendición de cuentas– es el inicio del diálogo entre distintos actores. Este proceso funciona como un instrumento de consenso, que involucra la interacción entre ciudadanos, Estados, y agencias internacionales. Hay procesos verticales y horizontales que ayudan a que las normas interna-

13 La ministra Josefina Bilbao a cargo del Servicio Nacional de la Mujer, en su reporte de cumplimiento ante el Comité de Expertas de la CEDAW, mostró los avances en materia legislativa –como la adopción de una ley que sanciona la violencia doméstica y la igualdad de los hijos nacidos fuera del matrimonio–, omitió una referencia a la necesidad de modificar la sociedad conyugal y explicó algunas de las limitaciones en la promoción de la agenda legislativa por la existencia de una corriente conservadora en el Senado reforzada por la presencia de senadores designados. Véase, Servicio Nacional de la Mujer, Chile/CEDAW, A diez años de la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Santiago, 1999, pp. 38-42. Ver las Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra la Mujer (CEDAW), Informe sobre el quincuagésimo cuarto periodo de sesiones, Suplemento N° 38 (A/54/38/Rev.1), 1999. Disponible en <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/3/27403/Compilacion%20CEDAW.pdf>.

14 La CEDAW contiene cláusulas específicas sobre las reservas y usa un lenguaje similar al de la Convención de Viena sobre Interpretación de los Tratados. Pese a ello, se ha producido un debate sobre la permisibilidad de ciertas reservas entre Estados. Tal como sostiene Schöpp-Schilling, la adopción con reservas presenta un dilema entre la universalidad versus la integridad del tratado. Schöpp-Schilling, Hanna Beate, “Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: An Unresolved Issue or (No) New Developments?”, en Ineta Ziemele (ed.), *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime: Conflict, Harmony and Reconciliation*, (Martinus Nijhoff Publishers), 2004, p. 6.

15 Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, *Informe Anual de Derechos Humanos 2003. Hechos de 2002*, Santiago, 2003, pp. 268-274.

16 Kho, op. cit.

cionales de derechos humanos influyan la legislación, las políticas públicas y las prácticas domésticas. Ello se produce a través de la interacción reiterativa, interpretación e internalización<sup>17</sup>. Risse-Kappen y Sikkink se refieren a ese proceso como socialización y sostienen que involucra: a) la adopción instrumental y negociación; b) el proceso de concientización moral, de persuasión y diálogo; y c) la institucionalización o habitualización de los estándares internacionales de derechos humanos<sup>18</sup>.

Esto no excluye otros elementos que ya hemos reseñado, como el interés de los Estados por *la pertenencia al club* o el poder de coerción del sistema internacional de protección. La coerción a través de decisiones vinculantes es una instancia de propulsión de cambios forzados. Un ejemplo de lo anterior es el efecto que tuvo la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en *Olmedo contra Chile, Última Tentación de Cristo*<sup>19</sup>. La condena a Chile creó un nuevo contexto para cambios legales y constitucionales que prohibieran la censura previa<sup>20</sup>.

La relevancia del modelo teórico de Kho se debe a que advierte cómo los mecanismos de supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos facilitan la legitimación de las obligaciones en la cultura local y no le restan poder, de manera alguna, sino que refuerzan el proceso de deliberación en el ámbito doméstico.

Kho identifica dos áreas en el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos. En primer lugar, lo que denomina condiciones intergubernamentales o razones de horizontalidad para el cumplimiento y, en segundo lugar, las relaciones internacionales y los sistemas legales domésticos, o razones verticales de cumplimiento<sup>21</sup>. La primera posiciona el diálogo entre los Estados, mientras que la segunda sitúa a actores no gubernamentales de la sociedad civil para ser parte del proceso de promoción e integración de los estándares en el plano doméstico<sup>22</sup>.

---

17 *Ibíd.*, p. 1399.

18 Risse-Kappen y Sikkink, *op. cit.*, p. 5.

19 Vale recordar que la Corte Suprema había acogido un recurso de protección que censuró la exhibición de la película. Corte IDH, Caso La Última tentación de Cristo, Olmedo Bustos y Otros contra Chile, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de fecha 5 de febrero de 2001.

20 Se modificó el artículo 19 N° 12 de la Constitución Política del Estado por la Ley 19.742 del 28 de agosto de 2001. La reforma se inició con el Mensaje Presidencial del presidente Frei Ruiz-Tagle en el que se hizo referencia a la decisión del ejecutivo de modificar un sistema de calificación cinematográfica con censura previa.

21 Kho, *op. cit.*, p. 1406.

22 *Ibíd.*, p. 1413.

El proceso de internalización a través de capas de interacción social, política y normativa resulta en la adopción final de estándares. También es resultado de un diálogo interno en el que las comunidades organizadas, y no solo los órganos estatales, se involucran en el compromiso por el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Demás está decir que la conversación en el ámbito doméstico es relevante porque aspira a generar conciencia sobre, y a legitimar, los estándares. Se trata de un proceso que puede ser frustrante por su lentitud, debido a que está a merced de los vaivenes políticos. Incluso cuando el derecho internacional de los derechos humanos tiene un poder vinculante, como las decisiones que emanan de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los factores políticos locales pueden dificultar el cumplimiento, como ha ocurrido en el asunto *Palamara contra Chile* sobre justicia militar<sup>23</sup> o en el acuerdo amistoso alcanzado por las hermanas Arce contra Chile respecto de la modificación del régimen de sociedad conyugal<sup>24</sup>.

De la misma manera, la aspiración de ser parte del club “en regla” choca con impedimentos políticos locales que no permiten que la adhesión al sistema internacional de protección de derechos humanos sea plena. Ello ocurre, por ejemplo, cuando se ratifica un tratado con reservas. Así se mantiene una instancia de diálogo en que juegan la conversación horizontal entre Estados pares para el cumplimiento de un tratado con la esperanza que las objeciones políticas sean revertidas.

Las conversaciones sobre el cumplimiento con reservas se producen en distintos espacios, involucrando a actores diversos. En primer lugar, la conversación obligada está en manos de otros Estados, que pueden representar ante un órgano internacional que la reserva efectuada a un tratado no es aceptable. En segundo lugar, se abre el camino a la persuasión a través de conversaciones bilaterales entre Estados: los que adoptan las reservas por una parte y los que critican la objeción por la otra. En tercer lugar, está la participación de actores como las organizaciones locales o internacionales que abogan por la ampliación de la protección de un tratado para una comunidad buscando que las reservas sean retiradas. El espacio de conversación les puede entregar protagonismo en forma directa o indirecta.

---

23 Corte IDH, blog, Supervisión de cumplimiento la sentencia Caso Palamara Iribarne contra Chile, 3 de agosto de 2001. Disponible en: <http://corteidhblog.blogspot.com/2011/08/supervision-de-cumplimiento-de-la.html>.

24 Comisión IDH, Informe 59/03, Petición 71/01. Admisibilidad, Sonia Arce Esparza. Chile, 10 de octubre de 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/Chileo71.01.htm>.

Esta dinámica se advierte claramente en el diálogo entre los Estados y los órganos de supervisión, como el Comité de la CEDAW. Los Estados, en sus informes periódicos de cumplimiento, presentan sus razones para las objeciones a ciertas obligaciones internacionales, dando cuenta de por qué las mantienen cuando ellas son contrarias al objeto y fin del tratado<sup>25</sup>. El procedimiento de informes periódicos, en conformidad al artículo 17 de la CEDAW, permite que el Comité y los Estados que han hecho reservas tengan un diálogo constructivo, lo que no obsta a que se generen tensiones, como ocurrió entre la delegación de Bangladesh y la experta sueca en el Comité<sup>26</sup>.

Un segundo mecanismo de supervisión de las reservas es el diálogo bilateral. Los países escandinavos suelen objetar las reservas hechas por otras naciones. Se encuentran para ello en una situación privilegiada, no solo porque mantienen altos estándares para su población, lo que los dota de legitimidad, sino además porque prestan cooperación internacional a países objetores. La conversación bilateral evita el bochorno, la exposición en foros internacionales, mas es una herramienta que podría ser considerada de *chantaje* diplomático, sobre todo cuando el país objetado es parte del Sur Global. Se puede afirmar que este tipo de *coacción* es similar a la que formula el Fondo Monetario Internacional respecto de los países que reciben ayuda, imponiendo esquemas de ajuste estructural. Ahora bien, se debe considerar que la cooperación internacional también favorece el diálogo interno, a través de la colaboración con organizaciones locales para reforzar los procesos democráticos internos, en ocasiones apoyando a las ONG locales con recursos para producir información no oficial alternativa a los documentos oficiales del Estado.

En cualquier caso, para que el diálogo se produzca, los Estados deben participar en espacios comunes y contar con iguales oportunidades para responder y entregar sus razones en forma pública. Si los Estados objetores o renuentes a cumplir sus obligaciones encuentran que su soberanía o identidad nacional

25 Informe de la CEDAW, 14ª Sesión, A/50/38 at 126-128, citado en Schöpp-Schilling, op. cit., p. 21. Diversos Estados han hecho reservas a obligaciones específicas a la CEDAW. Así, por ejemplo, Australia hizo reserva a la obligación establecida en el artículo 11.1 sobre pre y postnatal pagado por el Estado, declarando que no estaba en condiciones de garantizarlo en todo su territorio aun cuando estuviera disponible a las empleadas del gobierno federal y otras trabajadoras de otros Estados de la nación. Inglaterra hizo reserva sobre la igualdad de hombres y mujeres para alcanzar el trono. Estados del Sur de Asia y los países árabes rechazan la norma de la CEDAW que obliga a cambiar normas consuetudinarias, religiosas o prácticas locales para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres. El Reino Unido objetó la reserva de los Emiratos Árabes por considerarla demasiado amplia y no especificar cuáles disposiciones de la *sharia* no podrían ser modificadas. ONU, Treaty Collection. Disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en#EndDec).

26 Schöpp-Schilling describe esta confrontación. Ver Schöpp-Schilling, op. cit., pp. 12-13.



está al centro del debate, las posibilidades de conversación constructiva se debilitan.

Por ello es necesario contar con voces locales que empujen los procesos de legitimación del derecho internacional de los derechos humanos. Sunder lo ejemplifica muy bien cuando describe su propia experiencia como musulmana de resistir, interactuar, interpretar y colaborar en el proceso de integración y legitimación de las normas internacionales de derechos humanos<sup>27</sup> en su país. Su condición de musulmana implica un punto de vista muy distinto al de quien realiza una crítica desde el mundo occidental.

Los actores locales pueden integrar los estándares a través de estrategias de litigio en el ámbito doméstico. Los litigantes incorporan argumentos que pueden ser considerados en las decisiones judiciales. Alexander Aleinikoff hace referencia a este fenómeno al describir como algunos jueces en los Estados Unidos reflexionan acerca del alcance del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario, y la experticia de algunos tribunales internacionales *para decir* el derecho<sup>28</sup>. El autor lo ejemplifica mediante el caso *Bustillos*, en que la Corte Suprema de los Estados Unidos acogió un recurso de habeas corpus de un hondureño condenado por homicidio. Este no fue informado de su derecho a llamar al cónsul de Honduras, en conformidad con la Convención Internacional de Viena sobre relaciones Consulares<sup>29</sup>. Aun cuando no es nítida la forma en que la Corte Suprema adoptó la argumentación del derecho internacional, Alexander sostiene que este tuvo un efecto gravitante en ese caso. De allí que se pueda hablar de una adopción de estándares en Estados cuyas culturas jurídicas intentan mantener su *soberanía* sobre las reglas que se aplican y sobre cómo se aplican.

Este es un elemento interesante en un país que no acepta jurisdicción, por ejemplo, del Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones individuales en virtud del PIDCP<sup>30</sup>. No obstante no reconocer su jurisdicción, Estados Unidos sí le otorgó competencia al Comité para recibir comunicaciones entre Estados sobre el incumplimiento de las obligaciones del PID-

---

27 Sunder, Madhavi, "Piercing the Veil", en *Yale Law Journal*, Vol. 112, 2003, pp. 1434-1435.

28 Aleinikoff, Alexander, "Transnational Spaces: Norms and Legitimacy", en *Yale Journal of International Law*, Vol. 33, 2008, pp. 479-490.

29 *Ibid.*, p. 480.

30 Los Estados Unidos ratificó el PIDCP, pero con una declaración que señala, entre otras cosas, que su suscripción no implica la derogación de la pena de muerte en algunos Estados. Véase, ONU, Treaty Collection, disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec) (1 de mayo 1 de 2014)

CP<sup>31</sup>. Alexander sostiene que la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos y derecho humanitario no es solo altruismo, sino que obedece también a interés. En la era global los argumentos “viajan”, se crea derecho –en una acepción más amplia que legislar–, se toman prestadas las formas lingüísticas e instituciones de otras jurisdicciones que parecen pertinentes a las realidades locales. Los países y las naciones están concientes de los entramados normativos comparados, especialmente las interpretaciones de las obligaciones de derechos humanos en áreas que parecen cercanas a los dilemas jurídicos o conflictos propios.

En el marco de este contexto, la participación de los Estados en el diálogo transnacional en cualquiera de sus formas los urge a una reflexión y diálogo internos sobre la integración y complementariedad entre las normas internacionales de derechos humanos y el derecho local.

### **3. El Examen Periódico Universal: Un espacio de diálogo más allá de los actores estatales**

Como se ha indicado, existen distintos mecanismos de control internacional respecto del cumplimiento de las obligaciones de los tratados de derechos humanos: políticos, cuasi judiciales y judiciales. Estos últimos crean una relación más cercana frente al sistema de protección entre gobernados y gobernantes. Las personas pueden acudir a los órganos creados para tal efecto, que interpelan a los Estados para el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, ya sea a través del diálogo forzado<sup>32</sup> o la reclamación judicial por la protección de derechos.

El mecanismo político por excelencia es la adopción de las resoluciones dictadas por los órganos políticos de Naciones Unidas, las que pueden lograr un gran impacto. Así ocurrió con la resolución de la Asamblea General de la ONU que condenó el régimen de apartheid en Sudáfrica<sup>33</sup>.

31 ONU, Treaty Collection, disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec) (1 de mayo de 2014).

32 En este sentido, operan las visitas in loco y los informes de país o audiencias de la Comisión IDH previstos en el sistema regional de protección a los derechos humanos. En marzo de 2014 se celebró una audiencia solicitada por las organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión, donde distintas instituciones presentaron informes sobre la situación de derechos humanos en el país. Véase, por ejemplo, la audiencia sobre la situación de los operadores de justicia en Chile que presentaron la organización Litigio Estructural del Sur y la Red Iberoamericana de Jueces, en: <http://www.cidh.org/audiencias/150/37.mp3>.

33 Las Naciones Unidas comenzó un proceso de exhortación al término del apartheid, desde la creación de este, a instancia de India. En 1983, la Resolución de la Asamblea General de la ONU 38/11 instó a

El más reciente mecanismo político es el Examen Periódico Universal (EPU), que creó el Consejo de Derechos Humanos en remplazo de la Comité de Derechos Humanos, de 2006, a través de la Resolución de la Asamblea General de la ONU 60/251<sup>34</sup>. A diferencia de los mecanismos que responden a los propios órganos de las convenciones, este participa de una lógica político diplomática de control horizontal. A través del Consejo de Derechos Humanos, se revisa cada 4 o 5 años la situación de los países miembros de la ONU respecto al cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos, mediante lo que se considera un diálogo de cooperación e interactivo sobre las condiciones de los países examinados. Este órgano está compuesto por 47 países elegidos en escrutinio secreto, los que se organizan en troikas o grupos de trabajo que examinan de forma detallada los informes del país.

En esta revisión, el Estado presenta un informe oficial sobre la situación de los derechos humanos, al cual se incorpora otro compilado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, que a su vez integra los informes u observaciones de los comités de los tratados, la información que provean las agencias de Naciones Unidas como UNICEF u ONU Mujer, o cualquiera relevante a juicio del Alto Comisionado. Este documento incluye, además, información de otros actores relevantes, tales como organizaciones de la sociedad civil y centros académicos, lo que le proporciona una visión lo más comprensiva posible sobre la situación del país examinado.

Los Estados pares pueden formular preguntas, previa revisión de cada Informe Nacional, al Estado examinado. Estas se realizan con 10 días de anticipación a la revisión correspondiente. El Estado, en una audiencia, realiza una

---

terminar con el apartheid y la violencia en contra de la población negra. En 1984, en otra resolución, la Asamblea General declaró que la Constitución adoptada en 1983 que establecía que solo votaban blancos no era democrática y resultaba contraria a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Asamblea General de la ONU, Resolución 554 del 17 de agosto de 1984. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/554%20\(1984\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/554%20(1984)).

34 La resolución establece la conformación y elección a través de mecanismos equitativos de representación geográfica, al señalar que la Asamblea General: “7. Decide además que el Consejo estará integrado por cuarenta y siete Estados Miembros que serán elegidos de forma directa e individual en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General; la composición estará basada en una distribución geográfica equitativa y los puestos se distribuirán entre los grupos regionales de la manera siguiente: Grupo de Estados de África, trece; Grupo de Estados de Asia, trece; Grupo de Estados de Europa oriental, seis; Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, ocho; y Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados, siete; los miembros del Consejo desempeñarán sus funciones durante un periodo de tres años y no podrán optar a la reelección inmediata después de dos periodos consecutivos”. (Traducción propia). Ver Asamblea General de la ONU, 60/251; Consejo de Derechos Humanos de la ONU, A/RES/60/251, 15 de marzo de 2006, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>.

presentación y responde a las preguntas. En esta instancia se da lugar a un diálogo en que los Estados Miembros del Consejo formulan otras preguntas y recomendaciones.

Luego de la revisión, se adopta un informe por parte del grupo de trabajo, que se somete a consideración. Tras escuchar las preguntas y recomendaciones, el Estado tiene un plazo de 6 meses para responder.

### 3.1. Quiénes dialogan y desde dónde

La interacción entre Estados ha permitido mayor horizontalidad, pues aquellos que conforman el Consejo de Derechos Humanos tienen igual derecho a voz, al formular preguntas, que aquellos que no forman parte de este. Como se discutirá, el poder disuasivo depende del lugar de dónde provengan tales recomendaciones.

La participación en el Consejo en igualdad de oportunidades puede resultar ser un espacio de diplomacia más que de compromiso con los derechos humanos, producto del interés del Estado que examina de mantener buenas relaciones con el examinado. En el último EPU de Chile, realizado en Ginebra, observamos de primera mano, cómo el representante de Honduras se refirió, en primer lugar, a la relación de colaboración existente entre Carabineros de Chile y la policía hondureña, para luego manifestarse complacido por las acciones del gobierno para combatir la violencia en contra de niños y niñas, y su explotación sexual y por la ley de responsabilidad penal de adolescentes, sin realizar ninguna observación o recomendación. Así el EPU puede volverse una instancia de muestras de apoyo mutuo y colaboración, lo que puede restarle a la postre legitimidad.

Una de las preguntas que plantea este proceso se refiere a la legitimidad moral de las recomendaciones que provienen de aquellas naciones que interpelan a otro Estado cuando no logran alcanzar estándares de buena conducta para su propia población. Resulta paradójal que países como Arabia Saudita o Bangladesh reclamen por la participación política o las condiciones de trabajo de las mujeres, cuestionando a otros Estados, cuando ellos no satisfacen esos mismos estándares. Irak, entre otros, recomendó a Chile apoyar iniciativas legales que promuevan una mayor participación de mujeres en el Congreso<sup>35</sup>; los Emiratos Árabes instaron a Chile a reforzar el rol del Servicio Nacional

35 Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo de la Revisión Periódica Universal, 18ª Sesión, Ginebra, 27 de enero de 2014, Informe preliminar del Grupo de Trabajo de la Revisión Periódica Universal, Chile, párr. 121.38.

de la Mujer y la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades<sup>36</sup>; y Sudán del Sur exhortó a Chile a promover el nombramiento de un mayor número de mujeres en cargos de decisión<sup>37</sup>. Alguien podría recordar el refrán de que se “mira la paja en el ojo ajeno y no la viga en el propio”. Sin embargo, al menos simbólicamente, las delegaciones de estos países contribuyen a alertar al país examinado y también a la sociedad civil del país “examinante”, que puede demandar el cumplimiento de estándares que se exigen a otros.

El EPU también puede ser un espacio de reforzamiento o enfrentamiento de visiones acerca de la discriminación o la forma de protección de derechos. Ello se observa en la audiencia del último examen en que Chile y Uruguay coincidieron. El Vaticano elogió a Chile e instó a que mantuviera la protección del derecho a la vida desde la concepción hasta la muerte natural, y diera más información sobre una posible legislación de identidad de género<sup>38</sup>. La delegación chilena reiteró a los países europeos –que recomendaron la despenalización del aborto– que este es un delito y que la vida está protegida desde la concepción.

Uruguay, por su parte, respondió en duros términos al representante de Bangladesh que recomendó asegurar la protección de la familia como grupo fundamental de la sociedad basada en la relación estable entre un hombre y una mujer. Uruguay rechazó de plano la recomendación en la misma audiencia pública, señalando que su marco constitucional y legal protege a toda familia y que rechaza toda discriminación por razones de orientación sexual, identidad de género u otras. Agregó que su actuación se basa en el estricto cumplimiento de los estándares de protección de los derechos humanos<sup>39</sup>, con lo cual reprocha a Bangladesh su visión discriminatoria frente a la diversidad sexual. Vale destacar que Bangladesh hizo exactamente la misma recomendación a Chile en el EPU de 2009. A diferencia de Uruguay, Chile señaló que examinaría las recomendaciones y presentaría posteriormente su respuesta<sup>40</sup>. Evidentemente, ello reflejaba distintos estilos diplomáticos, orientaciones y debates locales, y convicciones frente a la diversidad sexual<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, párr. 121.64.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, párr. 121.127.

<sup>38</sup> *Íd.*

<sup>39</sup> *Ibíd.*, Uruguay, párr. 124.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, 12ª Sesión, Chile, 4 de junio de 2009, párrs. 36 e) y 92.2.

<sup>41</sup> A la fecha de presentación de Chile en el EPU 2009, el proyecto de vida en pareja no lograba aunar los consensos necesarios ni siquiera entre la Concertación para colocarlo en la agenda legislativa.

El EPU puede perder legitimidad cuando es usado para fines distintos a la protección de los derechos humanos. Es habitual que Bolivia presente en foros internacionales su petición sobre acceso soberano al mar, pero una instancia de protección a los derechos de las personas resulta menoscabada cuando se usa el derecho a transitar de los nacionales de ese país so pretexto de reclamar soberanía. Esa fue la única recomendación rechazada de plano por la delegación chilena<sup>42</sup>.

Así, el EPU tiene el potencial de transformarse en un espacio más de diplomacia que de protección de derechos.

### 3.2. Los logros y los desafíos: El caso de Chile

Se observan leves diferencias en el comportamiento público de Chile ante las recomendaciones surgidas en el EPU y en el diálogo interactivo en las audiencias de 2009 y 2014. Resulta interesante que a Chile le haya correspondido ser examinado bajo dos administraciones de distinta orientación política.

Durante el EPU de 2009, Finlandia y Suecia hicieron peticiones específicas para la modificación de la ley que prohíbe el aborto bajo toda circunstancia<sup>43</sup>. Suecia conminó a que la ley debe sujetarse a los estándares internacionales de derechos humanos. La respuesta de la delegación chilena, encabezada por el ministro de la Secretaría General de Gobierno, José Antonio Viera Gallo, rechazó de plano tales recomendaciones, señalando que estas no contaban con el apoyo de Chile, a diferencia de las otras que serían estudiadas por el Estado<sup>44</sup>. En 2009, Chile aceptó 71 recomendaciones.

Durante el EPU de 2014, varios Estados europeos –República Checa, Estonia, Alemania, Francia, Noruega, Eslovenia, Suiza y Bélgica– se sumaron a las recomendaciones de 2009 sobre aborto, cada uno con distintos énfasis. La respuesta de la delegación chilena fue reiterar que el aborto constituye un delito, que la vida está protegida desde la concepción y que solo es posible la realización del aborto indirecto<sup>45</sup>. El matiz entre ambos momentos es evidente: del rechazo de 2009 sin mediar razones a la continuidad de ese rechazo en 2014, explicitando lo señalado por Chile ante el Comité de la CEDAW en 2011:

42 Consejo de Derechos Humanos, Informe preliminar del Grupo de Trabajo de la Revisión Periódica Universal, Chile, 2014, op. cit., párrs. 122 y 122.1.

43 *Ibíd.*, Chile, 2009, op. cit., párrs. 24 b) y 37 a), respectivamente.

44 *Ibíd.*, párr. 97.

45 *Ibíd.*, 2014, op. cit., párrs. 122.1-121.142.

Sin perjuicio de lo anterior, nuestro país no considerará anticonceptivos y, por ende, no serán parte de ninguna política pública en materia de regulación de la fertilidad, métodos cuyo objetivo o efecto directo sea provocar un aborto. Por tanto, *respecto a las Recomendaciones 19 y 20, se hace presente que nuestro ordenamiento jurídico protege la vida del que está por nacer, encontrándose expresamente prohibido el aborto en todas sus formas*<sup>46</sup>. (Énfasis añadido).

La persistencia de este discurso sobre la interrupción del embarazo, me atrevo a decir, casi se convirtió en una política de Estado: rechazar toda recomendación de los órganos de derechos humanos, posteriormente al EPU, al ser instado a modificar la ley frente al aborto. Si bien en cada una de las coaliciones –Concertación y Alianza– se contaba con políticos abiertos a propiciar cambios, en su primera administración la presidenta Bachelet no estuvo dispuesta a generar una batalla interna, mientras que el presidente Piñera lo rechazó sin siquiera considerarlo.

Otro tema que se reitera una y otra vez en este espacio es la ratificación de Chile del Protocolo de la CEDAW. En el EPU de 2014, los llamados a ratificar el Protocolo de la CEDAW provinieron de Austria, Bangladesh, Bulgaria, Irlanda, Madagascar, Holanda, Paraguay, Eslovaquia, España y Costa Rica, todos en adhesión a lo señalado por Uruguay. Irlanda fue enfática en solicitar que Chile señalara un plazo para la ratificación. Esto había sido mencionado por Holanda, España y Canadá durante el EPU de 2009<sup>47</sup>.

En este contexto, el ejercicio de rendición de cuentas requiere de una contraparte fuerte de la sociedad civil, que tenga la capacidad de impulsar cambios y contrarrestar informes oficiales, ya que los Estados buscan presentar lo mejor de sí, aunque ello signifique ofrecer medias verdades. Por ejemplo, en el informe al Comité de la CEDAW de 2011, el Estado de Chile informó que el Plan de Igualdad de Oportunidades 2011-2020<sup>48</sup> había sido elaborado con la participación de la sociedad civil. Pero no fue así. El plan adoptado

<sup>46</sup> CEDAW, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Informes periódicos quinto y sexto combinados de los Estados partes, Chile, CEDAW/C/CHL/5-6, 17 de marzo de 2011, párr. 124. Se omitió la referencia al texto citado.

<sup>47</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe preliminar del Grupo de Trabajo de la Revisión Periódica Universal, Chile, 2009, op. cit., párrs. 25 (d), 76 (c) y 87 (c), respectivamente.

<sup>48</sup> El Plan de Igualdad de Oportunidades 2011-2020 fue elaborado por el Servicio Nacional de la Mujer, cuyo objetivo es avanzar y consolidar políticas públicas que fortalezcan la igualdad de oportunidades y derechos para los hombres y mujeres.

por la administración del presidente Piñera, sin que mediara participación ciudadana, reemplazó al elaborado por la de Bachelet, que sí la tuvo. De la misma manera, en el informe ante el EPU de 2014 acerca del Protocolo de la CEDAW, Chile respondió –presentándolo como un avance– que su ratificación se encontraba en segundo trámite constitucional en el Congreso. En la práctica, está paralizada desde septiembre de 2004<sup>49</sup>. Igual explicación se dio al Comité de la Convención de la Mujer<sup>50</sup>. Ello implica que, pese al transcurso de casi una década, las recomendaciones aún no prenden en terreno fértil.

La ratificación de este Protocolo estaba prevista en la agenda programática de equidad de género de la candidatura de la presidenta Bachelet<sup>51</sup>, pero no en el Programa de Gobierno, por lo que no es claro si será impulsado con fuerza en los próximos meses, a diferencia del aborto, que forma parte de los compromisos del gobierno. En cualquier caso, en la lógica de la imagen internacional, para la presidenta Bachelet debería ser una meta importante ratificar el Protocolo de la CEDAW, habiendo sido secretaria ejecutiva de ONU Mujer.

## Conclusión

La incorporación de los estándares de derechos humanos requiere no solo una conciencia de las obligaciones internacionales y sus implicancias a nivel interno, sino también un entramado de redes que propicien su promoción y adopción. En ello el diálogo internacional es fundamental, pues refuerza y legitima las demandas de la ciudadanía a nivel local y habilita al Estado a formar parte del “club” cumpliendo las reglas de un buen ciudadano de la comunidad global<sup>52</sup>.

El derecho internacional de los derechos humanos es una aspiración de valores éticos de convivencia humana, que tiene una importante base en la persuasión. El buen comportamiento no solo busca evitar la sanción o el bochorno, sino también sentirse parte de una comunidad de Estados –como señala Sikkink– “liberales”, los que a través de su comportamiento ganan una

49 Informe al Consejo de Derechos Humanos, 18° Período de Sesiones, 14 al 27 de enero de 2014, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/185/71/PDF/G1318571.pdf?OpenElement>, párr. 31.

50 CEDAW, op. cit. nota 46, párr. 24.

51 Programa de Michelle Bachelet, La agenda de género para la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres. Disponible en: <http://michellebachelet.cl/descarga-y-actua/>.

52 Sikkink, “Transnational Politics, International Relations Theory and Human Rights”, en PS: Political Science and Politics, Vol. 31, No. 3, 1998, pp. 516-523.



identidad o reputación de países respetuosos de los derechos<sup>53</sup>. Por ello, entre los elementos facilitadores, se puede mencionar una presión desde arriba, el diálogo interactivo con otros Estados o con expertos de los órganos internacionales de supervisión, y una presión desde abajo<sup>54</sup>.

Los pendientes son muchos: asegurar que la institucionalidad de derechos humanos sea fortalecida, que las leyes y las políticas públicas que las acompañan sean implementadas eficazmente, y que las modificaciones legales y las propuestas no sea meros gestos simbólicos sino que se conviertan en *habitus*.

Si Chile es aplaudido por su activa participación en la comunidad de naciones en la promoción de los derechos humanos, debe hacer lo propio realizando los cambios que se requieren a nivel doméstico. Es lo que en buen criollo sería seguir pensando *en el qué dirán*, no solo por las apariencias sino por convicción para estar a la altura del club.

---

53 Íd.

54 Risse-Kappen y Sikkink, op. cit.