

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2019



CENTRO DE DERECHOS
HUMANOS **udp**

FACULTAD DE DERECHO

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERECHOS
HUMANOS
EN CHILE
2019**

INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2019
VV.AA.

Primera edición: noviembre de 2019
ISBN 978-956-314-453-6

Universidad Diego Portales
Facultad de Derecho
Av. República 105
Teléfono (56-2) 2676 2601
Santiago de Chile
www.derecho.udp.cl

Editor general: Francisca Vargas Rivas
Diseño: Mg Estudio

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S.A.



Licencia Creative Commons: Atribución – NoComercial – CompartirIgual: Los artículos de este libro pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERECHOS
HUMANOS
EN CHILE
2019**

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO – UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**



LA INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE: EL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, LA SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA¹

1 Capítulo elaborado por Alberto Coddou Mc Manus, con la colaboración de los ayudantes Cristián Fuentes y Mariana Sandoval.

SÍNTESIS

El objetivo general del presente capítulo es someter a evaluación la institucionalidad de derechos humanos en Chile, de acuerdo con los estándares que sobre el tema se pueden derivar del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante, DIDH). En concreto, se busca evaluar el funcionamiento de la recientemente creada Subsecretaría de Derechos Humanos (en adelante, SSDDHH), y del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante, INDH), que va a cumplir 10 años de existencia. Además, se incluye un acápite que somete a consideración el funcionamiento de nuestra institucionalidad de derechos humanos en temas de política exterior. Para ello, se utilizarán como fuentes principales los hechos acaecidos desde comienzos de 2018 y que dan cuenta de una institucionalidad de derechos humanos con algunos avances importantes, muchas carencias y grandes desafíos por delante.

PALABRAS CLAVE: Institucionalidad de derechos humanos, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos, Plan Nacional de Derechos Humanos, política exterior.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Una institucionalidad de derechos humanos ante el DIDH

En el DIDH, es conocida la existencia de obligaciones generales referidas a la creación de instituciones que respeten, protejan y promuevan los derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 2, señala que “los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Este tipo de cláusulas supone que los Estados partes tienen la obligación de crear instituciones que, a nivel doméstico, hagan efectivas las normas a las que libre y soberanamente se han comprometido ante la comunidad internacional.

De este modo, si bien todos los Estados partes están sujetos a los mismos estándares de derechos humanos que se derivan de un instrumento internacional, las formas de cumplir con ellos a nivel interno pueden diferir. Así, si bien este tipo de cláusulas otorga cierta flexibilidad en cuanto al modo de incorporación del DIDH, muchos autores han entendido que no basta con dar cumplimiento a la obligación de integrar las normas internacionales al ordenamiento jurídico interno, sino que se exige la existencia de una institucionalidad para hacer efectivo el DIDH.² Este capítulo busca aportar respuestas a la pregunta por el tipo de institucionalidad que cumple de mejor manera con las obligaciones que derivan del DIDH, lo que nos reconduce a la obligación general de garantía. Con respecto a esta última, que plantea la obligación de garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha señalado que “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder

2 Alberto Coddou Mc Manus, “Deberes generales de respetar, proteger y promover derechos fundamentales”, en Pablo Contreras y Constanza Salgado, eds., *Manual sobre derechos fundamentales: Teoría general*, Santiago, LOM ediciones, 2017, pp. 373-402.

público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”³

La obligación general de “garantizar” se subdivide en las obligaciones de prevenir, investigar y sancionar. Las dos últimas corresponden, en general, a funciones del Poder Judicial, que investiga y sanciona las violaciones a los derechos humanos. Con respecto a la primera, sin embargo, es importante recalcar que, para prevenir eventuales violaciones de derechos humanos, la existencia de una institucionalidad que pueda “organizar todo el aparato gubernamental” y “las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público” adquiere un rol primordial.⁴ Es justamente la obligación general de prevenir violaciones a los derechos humanos a lo que está abocada una institucionalidad de derechos humanos, sin perjuicio de ciertos roles que pudieran añadirse a esta institucionalidad y que se relacionan con las obligaciones de investigar y sancionar, como veremos a propósito de eventuales reformas al INDH.

En el espacio de soberanía en el que los Estados pueden libremente optar por diversas formas de implementar sus obligaciones internacionales, el estudio por la institucionalidad de derechos humanos adquiere suma importancia. De acuerdo con los Principios de París y con la Declaración y Programa de Acción de Viena, dos de los principales instrumentos internacionales dedicados al tema que nos convoca, los países deben realizar esfuerzos por coordinar las relaciones entre sus instituciones, y entre estas y la ciudadanía, con el objeto de garantizar la efectividad de los derechos humanos.⁵ En la actualidad, diversos especialistas favorecen un enfoque sistémico, que permita a los Estados el desarrollo de verdaderos sistemas nacionales de derechos humanos, con diversos actores y mecanismos de protección, y que promueva una adecuada coordinación inter-institucional y división de funciones, por ejemplo, entre la prevención, la vigilancia o fiscalización, y la implementación.⁶ De este modo, las distintas instituciones –autónomas y dependientes, generales y sectoriales, unipersonales y colegiadas, etc.– deben coordinarse, de acuerdo a sus distintas competencias, para lograr que el sistema nacional de derechos humanos se articule en su mejor versión posible, de acuerdo con el fin declarado de proteger y promover

3 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez versus Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988, párr.166.

4 Anne Gallagher, “Making Human Rights Treaty Obligations A Reality: Working With New Actors And Partners”, en Phillip Alston y James Crawford, eds, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

5 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Resolución 1992/54 (Principios de París)*; Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, sección 15.

6 Tom Pegram y Katerina Linos, “What Works in Human Rights Institutions?”, *The American Journal of International Law*, 112(3), 2017.

los derechos humanos. En términos más amplios, las instituciones son formas de organizar los procesos de tomas de decisiones públicas, y una institucionalidad sería la particular manera que un país adopta para la distribución y coordinación de las distintas competencias que se requieren para el cumplimiento de los fines o intereses públicos, en este caso, el cumplimiento de estándares del DIDH.⁷ En el lenguaje del derecho internacional público, la creación y consolidación de arreglos institucionales robustos a nivel nacional serían una forma de honrar el principio de “efecto útil”, de modo de dar cumplimiento a la obligación general de cumplir de “buena fe” las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En términos generales, podemos decir que la Constitución chilena carece de directrices que determinen la forma que habrá de adoptar la institucionalidad de derechos humanos.⁸ De acuerdo con el derecho constitucional comparado, existen diversas modalidades de consagrar las bases de una institucionalidad de derechos humanos que nos permitan cumplir, de mejor manera, con las obligaciones generales de respetarlos, protegerlos y promoverlos.⁹ Lo más importante es observar que, aun cuando la Constitución no diga nada al respecto, siempre habrá consecuencias institucionales que afectarán el modo de realizar los derechos fundamentales/humanos. Así, por ejemplo, en aquellas constituciones que contemplan un control de constitucionalidad concentrado y con efectos generales, la constitucionalización de un derecho fundamental implicará otorgar mayores poderes a la judicatura o al tribunal constitucional correspondiente.¹⁰ Sin embargo, en la práctica del derecho constitucional comparado, varias constituciones establecen las bases de instituciones o de procesos de toma de decisiones en materias de derechos fundamentales que van más allá de las garantías jurisdiccionales.

En principio, el rol de las constituciones como distribuidoras de competencias entre diferentes potestades creadoras de normas jurídicas, otorga facultades relevantes para que tanto la potestad legislativa como administrativa complementen a la Constitución en el aseguramiento de los derechos de las personas, otorgando espacios relevantes

7 Para una explicación general del enfoque institucional, véase Neil Komesar, *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1994; además, para una aplicación de este enfoque a temas de derechos humanos, véase Johana Croon, ‘Comparative Institutional Analysis, the European Court of Justice and the General Principle of Non-Discrimination—or—Alternative Tales on Equality Reasoning’, *European Law Journal*, 19, 2013.

8 Ángela Vivanco, “Institucionalidad Chilena en Derechos Humanos”, *Institucionalidad de Derechos Humanos: Desafíos para su creación e implementación*, INDH, 2016.

9 Coddou, op. cit., p. 386.

10 Neil Komesar, “The Logic of the Law and the Essence of Economics: Reflections on Forty Years in the Wilderness”, *Wisconsin Law Review*, 265 (1217), 2013.

a la innovación institucional. Más aún, en varias constituciones se establece la creación de organismos autónomos para la lucha contra la discriminación y el racismo, o la creación de comisiones nacionales de derechos humanos con diferentes atribuciones en la materia. Dejan así el rol de la judicatura en un segundo plano, y se convierten en garantes del buen funcionamiento de una institucionalidad de derechos humanos que favorece el surgimiento de remedios estructurales para abordar y prevenir violaciones generalizadas de esos derechos. El presente capítulo pretende analizar el modo en que el derecho chileno ordena algunos de sus procesos de tomas de decisiones con respecto a las obligaciones que se pueden derivar del DIDH, y para ello se requiere explicitar los criterios que nos permiten distribuir potestades entre los actores que participan de la institucionalidad de derechos humanos, entre ellos, el INDH, la SSDDHH, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, principales organismos a ser analizados en este capítulo. En cuanto a los hechos que son materia de este estudio, se incluyen todos aquellos que tuvieron lugar hasta el 15 de agosto de 2019.

1.2 El dilema de toda institucionalidad de derechos humanos: concentración/integración o fragmentación

Una de las discusiones más controversiales sobre la institucionalidad de derechos humanos en Chile, es el dilema entre crear instituciones distintas para la protección de diferentes derechos humanos o de diversos grupos vulnerables, o concentrar las variadas funciones y ámbitos en una sola institución. En términos concretos, podríamos decir que el dilema actual se reduce a dos alternativas: fragmentar la institucionalidad creando órganos dedicados a la protección y promoción de derechos humanos de ciertos grupos desaventajados, dividiéndolos de acuerdo a ciertas áreas temáticas (por ejemplo, empresas y derechos humanos), o utilizar las capacidades instaladas que ya han desarrollado, instituciones como el INDH, entre otras. Este dilema (fragmentación o integración versus concentración) tuvo que ser abordado por las agencias de políticas públicas de diversos gobiernos europeos al momento de implementar las Directivas de Igualdad de la Unión Europea, que obligaban a la creación de órganos de igualdad y no discriminación en contextos domésticos donde ya existían instituciones nacionales de derechos humanos.¹¹ Los países europeos optaron por diversas soluciones institucionales, y hasta el momento no hay evaluaciones comparadas que establezcan cuáles son los parámetros de éxito. Sin embargo, como comentario general, podemos sostener que existe consenso en torno a

11 Consejo de la Unión Europea, *Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*; y *Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*.

favorecer la fusión de organismos dedicados a la protección de los derechos humanos con aquellos abocados a la protección de la igualdad y la no discriminación.¹² En Europa, diversos actores sociales fueron escépticos de este enfoque integrador, pues muchas de las fusiones se dieron en contextos de recortes presupuestarios del gasto social, lo que generó cierta resistencia entre líderes sociales.¹³ El caso australiano, que puede ser considerado como el más exitoso en lo referido a la fusión o integración de funciones, tiene características que no son fácilmente exportables a otras regiones. En el caso chileno, este dilema se erige en el principal desafío que debiera abordar la discusión sobre una institucionalidad de derechos humanos.

Este dilema fue abordado durante la tramitación de la ley del Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura (MNPT), que implicó pensar en el INDH como una organismo marco para crear, dentro de su institucionalidad, una suerte de “pequeño instituto dentro del INDH”, como comentó la ex directora del INDH, Lorena Fries.¹⁴ Ello implicó un desafío institucional no menor, pues obligó a considerar tanto las capacidades instaladas y la autonomía del INDH, como las obligaciones, y estándares internacionales relativos a todo MNPT y el cumplimiento de las directrices del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT). En efecto, y como señaló el propio mensaje del proyecto de ley mencionado, de acuerdo a las Directrices impartidas por el Subcomité para la Prevención de la Tortura, cuando el órgano designado como mecanismo cumple otras funciones además de las previstas en el Protocolo, las tareas que desempeñe en cuanto mecanismo deben tener lugar en un departamento distinto, que cuente con su propio personal. Por ello es que se propone la realización de esta nueva función a través de un Comité de expertos y expertas que contarán, dentro de la institucionalidad del INDH, con independencia para la realización de sus funciones en la prevención de la tortura.¹⁵

Si bien otros países de la región optaron por crear una nueva institucionalidad que acogiera el MNPT, el modelo adoptado por el Estado

12 Colm O’Cinneide, “The Catalytic Potential of Equality and Human Rights Commissions”, *Journal of Poverty and Social Justice*, 4(1), 2016.

13 Tom Pegram, “Bridging the Divide: The Merger of the Irish Equality Authority and Human Rights Commission”, *Studies in Public Policy*, 29, Policy Institute, University College of Dublin, 2013.

14 Entrevista a Lorena Fries, ex directora del INDH y ex subsecretaria de Derechos Humanos, 22 de marzo de 2019. Esta discusión también se dio a propósito de la creación de la Defensoría de la Niñez. Domingo Lovera, “Institucionalidad de Derechos Humanos en Chile”, *Institucionalidad de Derechos Humanos: Desafíos para su creación e implementación*, INDH, 2016.

15 Mensaje presidencial, proyecto de ley que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el Mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.154*, p. 5.

de Chile ha sido implementado, además, por Uruguay, Panamá, Perú, Costa Rica, México, Nicaragua y Ecuador. En efecto, como no hay un modelo único, Chile se vio beneficiado por ser el último país de la región en aprobar un MNPT y tener la ventaja de considerar la experiencia regional en materia de implementación y operatividad del mecanismo.¹⁶ Al optar por tal modelo, el Estado chileno asumió el desafío de crear un MNPT que, si bien formalmente adscrito al INDH, pudiera tener la independencia necesaria dado su carácter técnico. Para ello, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura exige que el MNPT tenga autonomía operativa tanto en lo relativo a sus recursos como con respecto a su plan de trabajo, incluyendo las conclusiones, recomendaciones y contacto directo y confidencial con el SPT.¹⁷ Una primera cuestión compleja con respecto a la autonomía del MNPT, tuvo lugar durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, que pretendía crear el MNPT a través de un decreto, lo que hubiera tenido la consecuencia de erosionar la autonomía requerida para este tipo de instituciones. Finalmente, la creación del MNPT a través de una ley permitió sortear este primer obstáculo.¹⁸ El cumplimiento de estos estándares va a depender de la actividad del MNPT, que podremos evaluar en futuras publicaciones.¹⁹

Entre las razones que se consideraron para incluir el MNPT en la institucionalidad del INDH se encuentran necesidades presupuestarias, cuestiones prácticas, y el deseo de resaltar el rol preventivo que también debe cumplir el MNPT. Con respecto a esta última motivación, las opiniones de expertos durante la tramitación de la ley que crea el MNPT, resaltaron las capacidades instaladas del INDH para generar fórmulas de diálogo con las autoridades y con organizaciones internacionales, evitando de esta manera que solo se produjeran reacciones ex post, y creando mecanismos de prevención de la tortura. Entre las cuestiones prácticas, se consideró la presencia en regiones del INDH, que facilita la futura expansión e instalación del MNPT en todo el territorio nacional.²⁰ En cuanto a las necesidades presupuestarias, tanto las opiniones expertas como aquellas de autoridades políticas y administrativas fueron contestes en referirse al ahorro de recursos fiscales que implicaba la adhesión del MNPT al INDH.²¹

16 Véase la opinión de Audrey Olivier, directora de la Oficina Regional para América Latina de la Asociación de Prevención contra la Tortura (APT), Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.154*, pp. 27-28.

17 Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2008.

18 Véanse las opiniones de Lorena Fries y Branislav Marelic, Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.154*, pp. 64-65.

19 Véanse las opiniones de Branislav Marelic, Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.154*, p. 32.

20 Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.154*, pp. 64-65.

21 Véanse las opiniones del ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín, así como del diputado Sanhueza y del senador Von Muhlenbrock, Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.154*, pp. 225 y 235.

Los dilemas revisados nos debieran motivar a pensar en una institucionalidad de derechos humanos entendida como una política pública de largo plazo. En el contexto actual, debiéramos aprovechar de reflexionar acerca de este dilema como sucedió en Europa, donde no hubo recortes presupuestarios ni otros obstáculos financieros. En palabras de Lorena Fries, ex directora del INDH y ex subsecretaria de Derechos Humanos, “lo que está faltando es un pensamiento estratégico de la institucionalidad de derechos humanos a 20 años, que vaya progresivamente fortaleciendo lo ya existente, y aprendiendo de los errores”.²² Justamente, bajo esta perspectiva, estudiaremos la trayectoria del INDH y el estado actual de esta institución; también revisaremos el joven funcionamiento de la SSDDHH, y terminaremos con un breve análisis del impacto de la institucionalidad de derechos humanos en la política exterior chilena.

2. EL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2.1 Autonomía, independencia y elección de consejeros

Las instituciones nacionales de derechos humanos (en adelante, INDHs), –definidas por Naciones Unidas como organizaciones estatales con el mandato constitucional o legislativo de promover y proteger los derechos humanos–, se han expandido rápidamente por el mundo y, actualmente, son más de 120 las que están activas.²³ Creadas para acortar la brecha que existe entre los estándares internacionales de derechos humanos y la realidad en diversos países y regiones, las INDHs pueden constituir el “eslabón perdido” que nos permita hacer que el DIDH deje de ser visto como un mero “derecho suave” (*soft law*) o como un derecho internacional que poco hace por validarse a través de su eficacia y aplicación práctica.²⁴ De acuerdo a diversos estudios empíricos, la mera creación de INDHs reduce las violaciones a la integridad física y contribuye en los procesos de ratificación de los principales tratados internacionales de derechos humanos.²⁵ En otras palabras, su sola presencia constituye un factor para prevenir violaciones a ciertos derechos humanos. En esta sección, nos ocuparemos del modo en que

22 Entrevista a Lorena Fries, ex directora del INDH y ex subsecretaria de Derechos Humanos, 22 de marzo de 2019.

23 Véase el informe del Secretario General de la ONU en el Consejo de Derechos Humanos en el 39º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 10 al 28 de septiembre de 2018.

24 Tom Pegram y Katerina Linos, “What Works in Human Rights Institutions?”, *The American Journal of International Law*, 112(3), 2017.

25 Wade Cole y Francisco Ramírez, “Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions, 1981 to 2004”, *American Sociological Review*, 78(4), 2013.

la configuración y práctica institucional del INDH ha cumplido con los estándares internacionales que se pueden derivar del DIDH, es decir, de los tratados internacionales de derechos humanos, así como de otros instrumentos internacionales y de las recomendaciones que han emanado de diversas instancias dedicadas al tema.

Durante 2018, el INDH realizó un proceso de planificación estratégica y se definió como “la institución estatal que en forma autónoma y pluralista promueve una cultura respetuosa de los derechos humanos, monitorea el quehacer del estado en base a estándares en la materia y protege la dignidad de las personas que habitan en el territorio nacional”.²⁶ El INDH continúa en proceso de instalación y consolidación institucional, y se encuentra actualmente en etapa de expansión regional, que le permitirá tener presencia en todo el territorio nacional, cuestión que abordaremos en la sección siguiente. Este proceso de planificación estratégica permite “actualizar la Misión y los objetivos de largo plazo de la institución, con la finalidad de adaptarla a las transformaciones y nuevas demandas de la ciudadanía, así como a la complejidad que implica dirigir una entidad con presencia en todo el país.”²⁷

De acuerdo al diagnóstico realizado por las propias unidades del INDH, en conjunto con un informe entregado por una consultora externa, existen una serie de problemas institucionales: entre otros, problemas relativos a la ausencia de procesos formalizados y de planes de control, gestión y monitoreo institucional; la inexistencia de una carrera funcionaria que permita dotar de coherencia y estabilidad a la gestión del personal del INDH; la falta de un plan comunicacional externo e interno; ausencia de mecanismos de coordinación de equipos. Asimismo, presenta una serie de limitaciones que terminan afectando la labor del INDH en su rol de organismo autónomo y de carácter técnico, como aquellas relativas a la necesidad de mejorar las tecnologías de información que permitan una mejor toma de decisiones, o vinculadas al mal clima laboral entre los propios funcionarios, lo cual resulta más evidente aún entre los funcionarios de la sede central.²⁸

A pesar de estos diagnósticos, que parecen cuestionar el proceso de consolidación institucional del INDH, esta institución ha sabido desempeñar sus roles de manera transparente y, sobre todo, reconociendo las dificultades que implica ser una institución autónoma del Estado que está constantemente recordándole cuáles son sus obligaciones de

26 INDH, *Informe Anual 2018: Hitos de la Gestión*, p. 266.

27 *Ibíd.*, p. 260.

28 Véanse las actas del Consejo del INDH, sesiones extraordinarias 432 y 434.

derechos humanos.²⁹ Las cuestiones internas han sido objeto de variados debates al interior del Consejo, involucrando diversos argumentos relativos al diseño institucional, al rol del INDH y al impacto social y político de sus acciones.³⁰ En este contexto, corresponde analizar el rol del INDH y su posición como principal órgano de la institucionalidad de derechos humanos en Chile.

El INDH es un órgano independiente, cuyo mandato está formalmente definido por la ley que lo crea.³¹ Si bien la independencia no está garantizada constitucionalmente, existen diversos factores que colaboran con su autonomía, como el modo de nombramiento de sus consejeros, la estabilidad y certeza de contar con recursos financieros, el mandato legal, y otros factores institucionales que se han ido consolidando con el tiempo. Sin embargo, el hecho de que el Poder Ejecutivo pueda nombrar directamente a dos miembros del Consejo del INDH, genera algunas dudas con respecto a la garantía institucional de su independencia del gobierno de turno. En este sentido, la presencia de “representantes” del Presidente de la República en el Consejo del INDH ha generado dudas sobre el rol que puede atribuirse al INDH en la promoción del DIDH. Esto, porque algunos de ellos buscarían reforzar una interpretación estricta y exclusiva de la potestad constitucional que ostenta el presidente para conducir las relaciones internacionales, en desmedro de lo que pueda hacer el INDH en estas materias, que debiese tener la autonomía suficiente para vincularse y relacionarse con organismos e instituciones internacionales. Este problema, que se deriva del diseño institucional del INDH, sigue siendo una de las grandes deudas con los estándares contenidos en los Principios de París, según los cuales “los representantes de las administraciones solo participarán en los debates a título consultivo.”³²

Además de este problema, han surgido diversas polémicas respecto a la trayectoria en la defensa y promoción de derechos humanos que ostentan las personas que han sido propuestas como candidatos al Consejo, comprometiendo la independencia del INDH como un órgano con un mandato legalmente definido y que aspira, dentro de lo posible,

29 Como reconoce la propia directora del INDH en una de sus sesiones extraordinarias, los desafíos institucionales suponen necesariamente una planificación estratégica: “Hay que pensar que, desde el primer instituto, que recibió el primer año cerca de 1.500 millones de pesos, se tiene un INDH con un presupuesto mucho mayor, que marca la curva de crecimiento de la institución, por lo tanto, se requiere de una estructura organizacional que dé cuenta de los cambios, no sólo de hoy, no hay que pensar en hoy, hay que pensar en 5 años más, en 10 años más”. Consejo del INDH, *Acta sesión extraordinaria 434*, 23, de julio de 2018, p. 3.

30 Para esta afirmación, se tuvieron en cuenta todas las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo del INDH, desde el 1 de enero de 2018 hasta el 27 de mayo de 2019. Las actas de las sesiones están disponibles en la biblioteca digital del INDH.

31 Ley 20.405, entrada en vigencia 10 de diciembre de 2009.

32 Asamblea General de la ONU, Resolución 48/134 (Principios de París), art. 1.e.

a proveer de opiniones técnicas en temas de derechos humanos. En primer lugar, la participación de las cámaras del Congreso Nacional en la elección de ciertos consejeros ha seguido la “práctica binominalizada” de los nombramientos de autoridades públicas, que supone no cuestionar el nombramiento realizado por la oposición y entregar los votos exigidos por los quórum supermayoritarios, con el objeto de respetar una suerte de acuerdo tácito de no agresión entre las principales coaliciones políticas.³³ El consejero electo por la Cámara de Diputados, durante 2019, Cristián Pertuzé, realizó una breve exposición ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara, sin ser evaluado o cuestionado por su trayectoria en el área, por su concepción sobre el significado de los derechos humanos en el Chile de hoy, o por su idea acerca del rol de una institucionalidad de derechos humanos. Cercano a Renovación Nacional, Pertuzé fue electo con 102 votos en la Cámara de Diputados, y viene de ser gerente de Administración y Finanzas del Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), cuestión que pone en duda la seriedad con que se aborda el requisito de que los consejeros cuenten con una “destacada trayectoria” en temas de derechos humanos (sin perjuicio de que puedan tenerla en otros ámbitos).³⁴

Lo mismo sucede, de acuerdo a fuentes consultadas, con la elección de otros consejeros, incluidos aquellos que deben ser elegidos por los decanos de las facultades de derecho de las universidades del Consejo de Rectores y de las universidades autónomas.³⁵ Durante el primer semestre de 2019, en una reunión que no duró más de 30 minutos, se confirmó la reelección de Sergio Micco Aguayo como consejero por este cupo, sin realizar ninguna evaluación de su trayectoria o de su especialización en materia de derechos humanos, relativas a la materia, para ejercer el cargo. Como señala un participante, en aquella reunión, los decanos de estas facultades habían optado por sus candidatos favoritos de manera previa, y en base a actividades informales de influencia. Ello, evidentemente, se aleja de lo que señalan los Principios de París, como explica un documento del ACNUDH en relación a las personas que forman parte de los órganos directivos de las INDHs:

Los miembros deben tener las calificaciones profesionales y la experiencia necesarias para desempeñar sus funciones. Los criterios de nombramiento deben ser claros y bien conocidos. Debe contarse con

33 Véase una explicación de esta práctica, a propósito del nombramiento de ministros de tribunales superiores de justicia, en Juan Enrique Vargas, “Nombramientos y promociones judiciales: ¿Es realmente la política el problema?”, en Javier Couso (ed.), *Anuario de Derecho Público*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2014, p. 155.

34 *La Tercera*: “Cámara de diputados elige a Cristián Pertuzé como nuevo consejero del INDH”, 4 de junio de 2019.

35 Entrevista a un decano de una facultad de Derecho que participó de esta decisión, realizada el 4 de abril de 2019.

una competencia y experiencia reconocidas en la esfera de los derechos humanos y una trayectoria personal de total integridad, competencia e independencia.³⁶

Lo señalado sobre la elección de consejeros no solo se aparta del modo en que han sido interpretados los Principios de París, que articulan los principales estándares internacionales en la materia, sino que se aleja de cierto consenso al que han arribado diversos expertos con respecto a la elección de los miembros de cualquier institución –nacional, regional o internacional– destinada a promover o proteger derechos humanos. La falta de reflexión adecuada sobre el mecanismo de selección de los miembros del INDHs entra en contradicción con los lineamientos surgidos de diversos debates, como el que se produjo, por ejemplo, a propósito de la elección de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En efecto, distintas organizaciones de la sociedad civil, como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, han llamado a mejorar sustantivamente el mecanismo de elección de los miembros de la CIDH, planteando la creación de un comité consultivo independiente, capaz de proporcionar evaluaciones competentes, justas e imparciales de los nominados, equivalente a los que existen para supervisar los procesos de selección en otros organismos internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.³⁷ Durante 2019, se formó por quinta vez un comité de expertos para evaluar a los candidatos a la CIDH propuestos por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), incluyendo la realización de audiencias abiertas para que la sociedad civil pueda analizar la trayectoria de los candidatos y su visión acerca del significado y el rol de los derechos humanos a nivel regional. Esta instancia concluye con la presentación de un informe que debe ser enviado con anterioridad a la celebración de la Asamblea General de la OEA en que se realice la elección final de los comisionados.³⁸ Es importante mencionar que mediante este proceso no solo se busca que el candidato sea idóneo y que tenga conocimiento comprobado en materia de derecho internacional de los derechos humanos, sino que se visibiliza, además, la importancia de

36 ACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, p. 49.

37 Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, “Expertos y expertas independientes evalúan postulantes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, 1 de abril de 2019, Visto en: <https://www.cejil.org>.

38 El informe final de este panel fue muy crítico con el último proceso eleccionario de miembros de la CIDH, en que hubo cinco candidatos para cuatro vacantes, y en el que dos de los candidatos no cumplían con los requisitos mínimos para presentar candidaturas. Véase, Panel Independiente de Expertos y Expertas para la evaluación de candidatos y candidatas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5 de junio de 2019.

que los seleccionados respeten una cierta paridad de género, que sean representativos de las diversidades regionales, y que ofrezcan garantías profesionales de independencia. Esta última característica es vital para asegurar la credibilidad de instituciones de protección y promoción de los derechos humanos.³⁹

A nivel nacional, algunas organizaciones de la sociedad civil han planteado propuestas para mejorar la transparencia y publicidad de la elección de los consejeros del INDH por parte de autoridades políticas. Así, por ejemplo, la ONG llamada Comisión Chilena de Derechos Humanos ha propuesto que las comisiones de derechos humanos de la Cámara y del Senado establezcan un procedimiento que permita que la organizaciones de la sociedad civil presenten candidatos, incluyendo la posibilidad de presentaciones individuales; que fijen criterios objetivos de preselección en torno al requisito legal de que los consejeros tengan “reconocida trayectoria en el ámbito de derechos humanos” y, por último, la realización de audiencias públicas en que los candidatos preseleccionados puedan exponer ante la sala. Estas propuestas pretenden reforzar la autonomía e independencia del INDH al mejorar la evaluación de las trayectorias profesionales y personales de quienes llegan al órgano político del INDH, así como optimizar la calidad técnica de sus deliberaciones, en tanto cuerpo colegiado de un organismo autónomo e independiente del gobierno de turno.

Por otra parte, también han surgido cuestionamientos en torno al rol de las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del registro de entidades que, además de desarrollar importantes tareas en la promoción y protección de los derechos humanos, deben elegir a cuatro consejeros del INDH. En efecto, durante 2018, se elaboró una consultoría externa para “evaluar y mejorar el registro de instituciones del INDH”, que destacó la falta de descentralización del registro, la ausencia de financiamiento de las instituciones y su funcionamiento a través del voluntariado, factores que merman la capacidad de algunas organizaciones para incidir en la agenda y ser reales aportes al INDH.⁴⁰ Por ello, diversos consejeros, de variadas sensibilidades políticas, han solicitado que este proceso electoral sea observado por el Servicio Electoral.⁴¹

A pesar de estos problemas, que generan importantes desafíos para el futuro cercano, el INDH ha demostrado, en la práctica, ser un órgano con la suficiente independencia y autonomía, tanto respecto del Estado como de quienes participan en el nombramiento de los miembros de su

39 Alejandra Vicente, *Por una representación adecuada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Cejil, 2017.

40 Véase acta sesión ordinaria del Consejo del INDH, N° 446, 1 de octubre de 2018.

41 *Ibid.*, pp. 2-3.

Consejo. En efecto, y más allá de los conflictos que se han producido con diversos sectores de la opinión pública, no han existido modificaciones legales que disminuyan la independencia del INDH, y el presupuesto público ha crecido anualmente y de manera constante durante gobiernos de diferente sensibilidad política, a excepción de los últimos dos años del primer mandato de Sebastián Piñera.⁴² En lo que sigue, analizaremos algunos temas que consideramos revelan el desarrollo institucional del INDH y su posición actual en la institucionalidad de derechos humanos que ha ido creando el Estado de Chile.

2.2 Madurez institucional: conflictos internos y externos

Durante 2018, y tal como consignó el INDH en su informe anual del año pasado, los temas más importantes fueron el contexto institucional y otros relativos a la contingencia que se tomaron la agenda, como los temas de infancia, mujeres, migrantes y medioambiente.⁴³ A diferencia de otros años, donde predominaron los conflictos entre el INDH y otras instituciones del Estado, el 2018 estuvo marcado por el conflicto interno que provocó la decisión del Consejo del INDH, de remover a su entonces director, Branislav Marelic.⁴⁴ Este último interpuso un recurso de protección en contra de su remoción, a comienzos de 2018, el cual fue acogido en primera instancia por la Corte de Apelaciones de Santiago. En segunda instancia, la Corte Suprema rechazó por unanimidad el recurso de protección, ratificando la “autonomía reforzada” del INDH, que constituye la principal garantía de su efectividad como órgano promotor y protector de los derechos humanos.⁴⁵

En concreto, la Corte Suprema concluyó que “la decisión de remoción del actor de su cargo de Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos fue adoptada por su Consejo, órgano competente para hacerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 6° del Reglamento de Funcionamiento del Instituto, en relación con el artículo 9 de sus Estatutos y los artículos 1 y 8 N° 9 de la Ley N° 20.405; el que procedió en la forma que prescribe la ley”.⁴⁶ Por otra parte, la sentencia de la Corte Suprema destacó que la conformación plural del órgano político del INDH (Consejo) se erige por sobre la labor ejecutiva y unipersonal de su director/a. La interpretación desarrollada por la Corte Suprema en este caso, contrasta con la decisión sobre la remoción, por parte del Contralor General de la República, de la subcontralora Dorothy Pérez,

42 INDH, *Informe Anual 2018*, p. 268.

43 *Ibid.*

44 La polémica fue objeto de discusión durante diversas sesiones del Consejo del INDH, durante 2018. Por ejemplo, véanse actas sesiones extraordinarias N° 410, del 27 de febrero de 2018; N° 430, del 25 de junio de 2018; y N° 439, del 13 de agosto de 2018.

45 Corte Suprema, *Branislav Marelic contra Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos*, 24 de septiembre de 2018.

46 *Ibid.*, considerando 8°.

que también marcó la agenda durante 2018. La máxima corte del país decidió acoger el recurso de protección interpuesto por Dorothy Pérez, señalando “que la separación del cargo, a diferencia de la designación en él, no queda entregada a la voluntad de quien encabeza la institución de control, pues, ante todo, se impone la necesidad de impedir la remoción en aras de garantizar la autonomía en la adopción de las decisiones que en función de sus cargos le corresponden.”⁴⁷ Como se puede apreciar, según la Corte Suprema, la autonomía de la Contraloría General de la República no depende únicamente de la voluntad de quien “encabeza la institución de control”, quien puede nombrar ciertos cargos, sino que del mandato constitucional y legal de quienes desempeñan cargos en tal institución. En otras palabras, la autonomía de aquella institución depende del respeto por el modo en que el mandato legal se ha ido concretizando en la estructura jurídica de la CGR.

En el caso del INDH, por el contrario, la Corte Suprema destacó que la autonomía del Instituto no solo depende del ejercicio adecuado de sus atribuciones legales, sino que de las deliberaciones y decisiones que se acuerden por su órgano político y de carácter colegiado, en el cual pueden existir legítimas diferencias que deben resolverse a través de un cauce institucional. Como se reconoce en diversas actas de las sesiones del propio Consejo, este estamento tiene la calidad de “órgano de dirección superior”.⁴⁸ Si bien existen algunos reparos al modo en que se llevó a cabo la remoción del ex director del INDH, en especial cuando se aplica un estándar robusto de “debido proceso”, no queda duda que las preguntas sobre la independencia y autonomía del INDH dependen de variables relacionadas con el diseño institucional del mismo.

A pesar del respaldo que la Corte Suprema otorgó a la decisión del Consejo del INDH, diversas organizaciones de la sociedad civil reclamaron por la remoción de Marelic ante la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), alegando violaciones al debido proceso, “mermando la imagen y el prestigio internacional que el INDH pudo haber ganado en años anteriores”.⁴⁹ En mayo de 2018, el subcomité de acreditación de GANHRI decidió iniciar una revisión especial de la clase de acreditación del INDH, en base a las alegaciones anteriores. En octubre de 2018, sin embargo,

47 Corte Suprema, *Dorothy Pérez contra Contraloría General de la República*, 30 de noviembre del 2018, considerando N°12.

48 Véase acta sesión extraordinaria n° 434, 23 de julio de 2018.

49 En concreto, las alegaciones se fundaron en que “en la remoción participaron consejeros designados por el Parlamento y Presidencia de la República, lo cual transgrede la normativa internacional de INDH sobre el rol consultivo no vinculante de los consejeros designados por el Gobierno”. Pauta. cl: “La denuncia internacional que acecha al INDH”. Miércoles 18 de abril de 2018.

se ratificó que el INDH fue calificado con la acreditación “clase A”, que se otorga a aquellas instituciones que cumplen a cabalidad con los Principios de París.⁵⁰ En términos generales, y a pesar de las polémicas que se generaron por la remoción del ex director Marelic, el INDH logró sortear el proceso de acreditación, recibiendo la máxima calificación posible. Este conflicto, que puso en evidencia la capacidad del INDH de sortear su primera gran crisis institucional interna, nos permite entender el éxito del camino recorrido, hasta hoy, por esta joven institución.

Al límite de la fecha de cierre de la edición de este *Informe*, dos sentencias de las cortes de apelaciones de Iquique y Arica, en las que se rechazaron recursos de amparo presentados por el INDH en favor de ciudadanos venezolanos, produjeron un nuevo conflicto y motivaron diversas acusaciones por parte de parlamentarios y otras autoridades en contra de la institución. En uno de los fallos mencionados se alude a supuestas irregularidades que habrían cometido funcionarios del INDH para facilitar el ingreso de venezolanos al país.⁵¹ Según informaciones de prensa, ello habría generado un conflicto que terminó con salida de la consejera Consuelo Contreras de la dirección del INDH. Por su parte, el lunes 29 de julio de 2019, el Consejo del INDH nombra a Sergio Micco como nuevo director. Aunque la elección de nuevo director estaba contemplada para finales de julio de 2019, la consejera Contreras decidió no repostularse al cargo, dando paso a una elección entre dos candidatos, Yerko Ljubetic y Sergio Micco, en la que resultó electo este último.⁵²

En uno de los casos señalados en el párrafo anterior, la Corte de Apelaciones de Iquique señaló que funcionarios de la Policía de Investigaciones (PDI) habrían rechazado en la frontera el ingreso de 20 ciudadanos venezolanos a territorio nacional, aun cuando muchos de estos habrían solicitado refugio.⁵³ La posición del INDH era que la PDI no inició el procedimiento de asilo, vulnerando el principio de no

50 De acuerdo con el Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación, las instituciones de clase o *categoría A* “pueden participar plenamente en las actividades regionales e internacionales y en las reuniones de instituciones nacionales como miembros votantes y pueden ocupar cargos en la Mesa del Comité Internacional de Coordinación o en cualquier subcomité que esta establezca. También pueden participar en los períodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos y pueden hacer uso de la palabra en relación con cualquier tema del programa, presentar documentación y ocupar un asiento específico.” ACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, p. 53.

51 Biobío Chile: “Corte acusa al INDH de manipular ingreso de venezolanos a Chile desde Bolivia y Perú”. 12 de julio de 2019.

52 El Mostrador: “Sergio Micco es el nuevo director del INDH y oposición acusa ‘operación’ de Piñera”, 29 de julio de 2019.

53 Corte de Apelaciones de Iquique, *Instituto Nacional de Derechos Humanos contra Policía de Investigaciones de Chile*, 5 de julio de 2019.

devolución, entre otros derechos comprometidos. Ante este escenario adverso, funcionarios del INDH habrían recomendado a los ciudadanos venezolanos que solicitaran “asilo” en vez de pedir ingreso como “turistas”, para poder hacer ingreso al país. En virtud de lo anterior, la Corte determinó que el INDH usó sus facultades de manera irregular, “tendiente a encuadrar las circunstancias como si fueran constitutivas a una petición de asilo”.⁵⁴ En otro caso, la Corte de Apelaciones de Arica rechazó una acción constitucional de amparo interpuesta en favor de un militar venezolano desertor, a quien la misma PDI habría negado su entrada como turista al territorio nacional, en circunstancias que alegaba tener estatus de refugiado.⁵⁵ La Corte estimó que no era posible comprobar que el ciudadano venezolano hubiera efectuado la solicitud de refugio, por lo que no se le podía atribuir ilegalidad o arbitrariedad al actuar de la PDI.

El nuevo director del INDH, Sergio Micco, respaldó el actuar del INDH en los eventos relacionados con la crisis migratoria venezolana que ha tenido lugar en la frontera norte de Chile, señalando que en temas migratorios las decisiones del Consejo han tendido al consenso.⁵⁶ De acuerdo con una declaración emitida por el Consejo del INDH, con fecha 1 de julio, se instó al Estado a garantizar el ejercicio del derecho a refugio.⁵⁷ Esta declaración se sustenta en un exhaustivo trabajo de funcionarios del INDH que entrevistaron a cientos de personas y que constataron los problemas que habían enfrentado ciudadanos venezolanos al tomar contacto con funcionarios de la PDI, que en muchos casos habría terminado por restringir o afectar de manera injustificada el ejercicio del derecho a refugio. Los funcionarios del INDH encontraron fundamentos para “encuadrar” esos hechos bajo la calificación jurídica de la definición de una persona refugiada, después de una actividad destinada a recopilar información en terreno. Por lo tanto, y más allá del cambio en la dirección del INDH, ligado a estos sucesos, se aprecia un respaldo al actuar funcionario en relación al tema, desmintiendo cualquier situación de abuso de las facultades legales que competen al INDH.

Rescapitulando, a partir de estos dos fallos, surgieron diversas acusaciones contra la ex directora del INDH, Consuelo Contreras, que sugerían que el Instituto estaba abusando de sus atribuciones en la protección y promoción de los derechos de personas migrantes.⁵⁸ Dos

54 *Ibíd.*, considerando 5º.

55 Corte de Apelaciones de Arica, *Policía de Investigaciones de Chile*, 28 de junio de 2019.

56 CNN Chile: “Entrevista al Director del INDH, Sergio Micco”. 1 de agosto de 2019.

57 INDH: “Declaración Consejo ante Situación de Venezolanos/as en las Fronteras”. 1 de julio de 2019.

58 El Mostrador: “Crisis migratoria pone al INDH en la mira de la derecha”. 19 de julio de 2019.

diputadas ingresaron un proyecto de acuerdo a la Cámara para solicitar la remoción de Contreras como consejera, además de acusar que el INDH está poniendo a los “migrantes primero, el resto a la fila”.⁵⁹ Estos cuestionamientos, principalmente provenientes de autoridades de gobierno o representantes del Congreso, son comunes en la agenda política, y dan cuenta de la incomodidad que genera el rol del INDH en los agentes de poder.⁶⁰ El INDH ha sido muy activo en materia migratoria, solicitando el cumplimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos, sobre todo en casos de solicitudes de refugio o asilo, y en situaciones donde pueden existir crisis humanitarias que ponen en peligro a las personas. Es importante recordar que tanto la agenda como las formas de intervención del INDH son discutidas y aprobadas por su Consejo, de modo que el rol del director siempre supone una orientación del órgano colegiado y el debido apoyo del cuerpo funcionario del INDH.

Lo analizado en esta sección nos llama a cuidar esta institución y a estar alertas ante nuevos ataques que puedan comprometer su autonomía, que cuestionan tanto el diseño institucional como la práctica del INDH.⁶¹ Del mismo modo, es un llamado a reforzar su mandato legal de promover y proteger los derechos humanos, orientándose por aquellos compromisos que libre y soberanamente Chile ha decidido contraer con la comunidad internacional de derechos humanos. En la medida en que el INDH pueda incluir diversas opiniones sobre el modo de proteger y promover los derechos humanos en Chile, debidamente apoyados por una planta funcionaria con cada vez mayores y mejores competencias, el grado de compromiso del Estado de Chile con los derechos humanos irá mejorando.

2.3 Presencia regional del INDH e imagen ante la opinión pública

Uno de los hitos más importantes durante 2018 y lo que va del presente año, lo constituye la presencia en regiones del INDH, cubriendo

59 Véanse, por ejemplo, las publicaciones de *twitter* de la diputada Paulina Flores, quien ha liderado una suerte de “cruzada” en contra del rol del INDH.

60 En efecto, en diversas ocasiones, y producto de acciones del INDH, congresistas u otras figuras públicas de “Chile Vamos” han pedido la reforma del INDH, por ejemplo, para incorporar a Carabineros, PDI y Gendarmería en su Consejo. Incluso, como señaló José Antonio Kast, han prometido cerrar el INDH de tener poder para hacerlo. Véase, por ejemplo, La Tercera: “UDI pide patrocinio del gobierno para reformar el INDH”: 6 de abril de 2019.

61 Véanse, por ejemplo, algunos cuestionamientos realizados por quienes ahora ocupan cargos de ministros de Estado. Eldinamo.cl: “Manuel José Ossandón y Alberto Espina se van en picada contra el INDH y Twitter les responde”, 23 de enero de 2016; Cooperativa: “Chadwick instó a Lorena Fries a no comportarse como dirigente de ONG”, 15 de diciembre de 2011. En este contexto, también resultan preocupantes ciertas opiniones de figuras públicas que han propiciado condiciones que permiten ataques al INDH, incluyendo, en algunos casos, amenazas de muerte en contra de sus consejeros: INDH: “INDH respalda a consejeros ante amenazas”, 31 de julio de 2019.

casi la totalidad del territorio nacional. Uno de los desafíos relevantes de las sedes regionales del INDH consiste en la autonomía funcional que pudieran tener para actuar de manera rápida y eficaz en la protección de derechos humanos con un carácter marcadamente local.⁶² Si bien los liderazgos de los jefes regionales del INDH son un factor importante, existe una necesidad de aclarar cómo las oficinas regionales pueden priorizar ciertos temas en la agenda que exigen un enfoque local, como sucede con conflictos ambientales o reclamos de pueblos indígenas, que no pueden abordarse sin un conocimiento del contexto particular. La obligación constitucional de descentralizar la función de los órganos del Estado, de modo que no existan casos de abandono institucional, supone desafíos importantes para el INDH, que comenzó un proceso de regionalización de manera autónoma, a tal punto que durante el presente año tendrá presencia en todas las regiones.

En materia de acciones judiciales, las oficinas regionales operan con un carácter funcionalmente autónomo con respecto a la dirección nacional, ejercida desde Santiago, pero deben actuar en acuerdo con la Unidad Jurídica y Judicial, y siempre siguiendo las directrices del Consejo del INDH. Existe un mayor grado de autonomía funcional con respecto a requerimientos administrativos, especialmente en relación al monitoreo de las condiciones carcelarias en cada región, una labor fundamental que realizan las sedes de regiones. De acuerdo a diversos jefes regionales, sin embargo, la capacidad institucional de esas sedes no se condice con los desafíos que enfrentan, pues muchas regiones tienen zonas aisladas a las que cuesta mucho llegar y que exigen un trabajo en terreno mucho más detallado, sobre todo en la zona sur del país. Por otra parte, existen ciertos reparos con respecto a temas locales que no son suficientemente abordados por el informe anual, y que podrían ameritar una suerte de informe regional de derechos humanos para levantar una agenda que pueda comprometer a actores locales, como municipalidades, gobernaciones, y sociedad civil.⁶³

Por otra parte, y siguiendo con los temas institucionales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2018, la imagen del INDH, para una mayoría de los encuestados, es la de una institución que “protege los derechos humanos de todas las personas en Chile” y que “defiende a todas las personas”.⁶⁴ Si bien la encuesta referida fue encargada por el propio INDH, lo que sugiere cierto sesgo, esta imagen cuestiona ciertas críticas que ven al INDH como una institución partisana (“reducto de cierta izquierda que busca intereses propios”),

62 Entrevista con un director regional del INDH, realizada el día 25 de marzo de 2019.

63 *Ibíd.*

64 INDH, Encuesta Nacional de Derechos Humanos, ante la pregunta “Cuando escucha Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), ¿Qué ideas se le vienen a la mente?” (respuesta múltiple y espontánea).

facciosa, o como una institución que no logra generar legitimidad en un sector amplio de la sociedad.⁶⁵ Por su parte, en cuanto al posicionamiento del INDH ante la opinión pública, y frente a la pregunta “si sus derechos humanos fueran vulnerados, ¿a qué institución recurriría primero?”, la primera institución es Carabineros, seguida por el INDH y el Poder Judicial. Lo llamativo no es tanto que Carabineros sea la primera institución, sino que el INDH, que carece de atribuciones de recibir denuncias o reclamos individuales y es un organismo relativamente nuevo, aparezca sobre los tribunales de justicia. Esto último nos motiva a estudiar más en detalle el modo en que el INDH, en tanto institución autónoma, ha hecho uso de sus atribuciones legales, y de los desafíos que se proyectan para su futuro.

2.4 Las atribuciones del INDH: ¿transición hacia un modelo ombudsman?

La composición y el mandato legal del INDH nos permiten calificarlo como perteneciente al modelo “comisión”, considerando el carácter colegiado de su órgano político, y la carencia de atribuciones investigativas, en especial, la imposibilidad de recibir y tramitar denuncias individuales o colectivas por violaciones a los derechos humanos.⁶⁶ Para otras clasificaciones, el INDH sigue, en efecto, un modelo de “instituto”, al ser un órgano político de carácter plural, que representa una diversidad de visiones y experiencias, orienta el actuar de una planta funcionaria permanente y de carácter profesional, que usualmente no tiene facultades de recibir denuncias de particulares.⁶⁷ El INDH, de todos modos, tiene la capacidad de actuar como sujeto procesal e iniciar las acciones judiciales que estime convenientes para el cumplimiento de su mandato, lo que lo aleja de un modelo de “comisión” meramente consultiva o centrada en acciones de promoción.

Actualmente, existe cierta presión para que el INDH transite hacia un modelo *ombudsman*, considerando las grandes expectativas que genera su rol en la protección de los intereses de grupos desaventajados, especialmente en un contexto de baja legitimidad de las instituciones relacionadas con la protección de los derechos de las personas, así como con los problemas de acceso a la justicia, sean de carácter judicial, administrativo o constitucional. La presencia regional del INDH, y su involucramiento en conflictos de carácter local, aumenta aún más las

65 Para visiones críticas sobre el INDH, atribuyéndole ser una “institución de izquierdistas”, véase El Líbero. cl: “Rosario Moreno: INDH: ¿Se justifica tal como funciona hoy?”, 5 de diciembre de 2018; El Líbero.cl: “Luis Larrain, Bolsonaro y la Incredulidad Progresista”, 11 de octubre de 2018.

66 Pegram y Linos, op. cit., p. 634.

67 ACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, pp. 21-22.

expectativas que pudieran surgir con respecto a su papel como protector de los derechos humanos, ya que, como vimos, se encuentra mejor posicionado ante la opinión pública que los tribunales en esta materia.

En América Latina, la mayoría de las INDHs fueron creadas con anterioridad a la aprobación los Principios de París, principal instrumento del DIDH que contiene los estándares a cumplir por toda INDHs que pretenda merecer tal calificación. Este dato cronológico sugiere que las INDHs de América Latina siguieron el modelo iberoamericano, que era el más influyente hasta ese entonces, y que suponía la creación de instituciones autónomas del poder estatal y con capacidades investigativas fuertes o robustas, ya sea como receptoras de denuncias o como sujetos procesales con capacidad de litigar en contra de otros poderes del Estado. El caso chileno es relativamente tardío, y su opción por asignarle funciones de promoción se explica, en parte, porque su creación se realizó con posterioridad a los Principios de París, que minimizaron la importancia de las funciones investigativas o protectoras.⁶⁸ Otros autores han agregado que la existencia de una institucionalidad relativamente robusta en Chile puede explicar que, al momento de su creación, se optó por dejar al INDH como una institución promotora.⁶⁹

Las atribuciones investigativas no constituyen, en estricto rigor, un requisito exigido por los Principios de París, pero han sido descritas como cruciales para la literatura que evalúa la efectividad de las INDHs.⁷⁰ En Chile, diversos expertos recomiendan que el INDH debiera transitar hacia un arreglo institucional más parecido a un Defensor del Pueblo (modelo *ombudsman*), que incluya fuertes capacidades investigativas, inclusive la resolución de reclamos individuales.⁷¹ Sin embargo, no existe claridad ni algún estudio que adelante los posibles riesgos que ello implicaría para el INDH, como las capacidades institucionales que se requerirían, o la pérdida de una mirada estratégica y selectiva para definir prioridades en temas de derechos humanos.⁷² Ello podría implicar, por ejemplo, la falta de poder para definir y combatir los problemas estructurales que más afectan los derechos humanos de la población interesada, o los derechos humanos que exigen una mirada más detallada para su protección. Sin embargo, cuando las INDHs

68 Tom Pegram y Katerina Linos, "The Language of Compromise in International agreements", *International Organization*, 70(3), 2016.

69 José Francisco García y Sergio Verdugo, "Radiografía al instituto nacional de DD.HH: entre la política y el derecho", *Revista Actualidad Jurídica*, 26, 2012.

70 Wade Cole y Francisco Ramírez, "Conditional Decoupling: Assessing the Impact of National Human Rights Institutions", *American Sociological Review*, 78(4), 2013.

71 Ximena Gauche, "El caso del Instituto Nacional de Derechos Humanos", en INDH, *Institucionalidad de Derechos Humanos: Desafíos para su creación e implementación*, 2016.

72 Richard Carver, "Assessing the Effectiveness of National Human Rights", *International Council on Human Rights*, 2005.

pueden de oficio iniciar investigaciones o denuncias en casos individuales, a diferencia del rol meramente reactivo de la judicatura, ello ha sido considerado como un factor importante en la protección de derechos. De acuerdo a Pegram y Linos, si el INDH incorporara facultades de investigación, su efectividad como institución protectora mejoraría sustancialmente, considerando un análisis comparado.⁷³

En sus primeros años de existencia, la labor más importante del INDH, a ojos de la opinión pública, ha sido su trabajo en la promoción de derechos humanos, generando y diseminando información, y actuando como un actor relevante en temas de interés público, ya sea frente a otros poderes públicos (por ejemplo, actuando en el proceso de formación de leyes), o ante la ciudadanía (por ejemplo, en conferencias de prensa con ocasión de hechos relevantes). Un claro ejemplo de ello fue la labor del INDH durante las polémicas desatadas por el denominado *caso Catrillanca* (abordado en detalle en otro capítulo de este *Informe*), en que funcionarios de Carabineros mataron a un joven comunero mapuche durante un operativo policial en la región de la Araucanía. En efecto, para los familiares y amigos de la víctima, la presencia y el rol del INDH fueron fundamentales para abordar los problemas políticos que desató el asesinato del joven comunero, al tener legitimidad para actuar tanto antes las víctimas como ante otras instituciones con competencia en un caso de complejidad mayor.⁷⁴ Del mismo modo, el rol simbólico que pudiera jugar el INDH ante la opinión pública tampoco ha impedido que haga uso de sus atribuciones legales cuando lo ha estimado conveniente, como veremos a propósito del ejercicio de acciones judiciales.

2.5 El rol consultivo del INDH y su participación en el proceso de formación de las leyes

Entre las atribuciones consultivas del INDH, destaca la elaboración de un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile, que elabora el Departamento de Estudios del INDH, cuyo borrador es presentado por la directora al Consejo y debe ser aprobado por los dos tercios de sus consejeros en ejercicio.⁷⁵ El informe anual realizado por el INDH constituye un aporte fundamental al levantar datos que otras entidades no tienen la posibilidad de producir. El INDH, en este sentido, tiene atribuciones para requerir o solicitar información a organismos públicos y propone recomendaciones en cada una de las

73 Tom Pegram y Katerina Linos, "What Works in Human Rights Institutions?", *The American Journal of International Law*, 112(3), 2017, p. 663.

74 Esto fue reconocido por el diputado Miguel Crispí durante la tramitación legislativa de la creación del MNPT. Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley 21.154*, p. 235, discusión en sala.

75 Artículo 9 N° 5, Ley 20.405.

materias que se tratan en las respectivas versiones del informe. Uno de los aspectos fundamentales del proceso de elaboración del informe es el grado de discusión que se produce respecto a la estructura y los contenidos del mismo, así como de sus recomendaciones.⁷⁶ La discusión al interior de las sesiones del Consejo del INDH es intensa y se deja constancia de los disensos y opiniones discordantes, en especial en lo referido a las recomendaciones. Además del informe, el Consejo del INDH realiza diversas sesiones en las que se discute tanto de coyuntura nacional como sobre intrincados aspectos técnicos respecto al rol de los derechos humanos en las sociedades modernas. A ratos, las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias representan una rica fuente de discusiones, tanto políticas como técnicas, acerca de la posición y función de los derechos humanos en el Chile de hoy.⁷⁷ A ello se agrega el rol del Consejo Consultivo, que muchas veces sesiona en conjunto con el Consejo y que contribuye con visiones más frescas de la sociedad civil y de la academia, convirtiéndose en aportes significativos para fortalecer el rol del INDH.⁷⁸ En general, podemos señalar que las opiniones del INDH vienen respaldadas tanto por una intensa discusión al interior del Consejo, como por el trabajo de sus equipos técnicos. A ello se suma la retroalimentación del Consejo Consultivo, aunque quedan dudas con respecto a la fluidez de la comunicación entre este último y el INDH.

Otra de las funciones centrales del INDH, enmarcada en sus funciones consultivas, es ofrecer su opinión durante el proceso de formación de leyes que puedan afectar derechos humanos o que tengan algún rol en la promoción y protección de los mismos. Lo interesante de estas funciones es que se pueden ejercer de oficio, sin necesidad de esperar requerimientos o solicitudes de órganos del Estado. La participación del INDH, en particular en las comisiones permanentes de ambas cámaras, permite mejorar el debate legislativo, contribuyendo con argumentos técnicos que pudieran mejorar un proyecto de ley y compatibilizar su contenido con los estándares internacionales de derechos humanos. Las minutas o informes legislativos que el INDH remite al Congreso requieren previa aprobación del Consejo, cuyos miembros discuten de manera muy activa acerca de sus detalles y

76 Véase, por ejemplo, la sesión ordinaria 450 del Consejo del INDH, del 29 de octubre de 2018, durante la cual se discutió la propuesta del Informe Anual 2018.

77 Véase, por ejemplo, la sesión extraordinaria 477 del Consejo del INDH, del 29 de abril de 2019, en que se realizó una sesión temática, en conjunto con diversos profesores de derecho internacional público, acerca de la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno y las obligaciones emanadas para el Estado de Chile.

78 Véase, por ejemplo, la sesión extraordinaria 459 del Consejo del INDH, en conjunto con diversos miembros del Consejo Consultivo, de fecha 4 de diciembre de 2018, en que se discutió sobre una propuesta de diálogo del INDH con los pueblos indígenas.

fundamentos, otorgando un mayor grado de legitimidad técnica a la opinión del INDH.⁷⁹

Durante los últimos años, el INDH ha participado en la tramitación legislativa de diversos proyectos de ley. Por ejemplo, en el proyecto relativo al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia,⁸⁰ el que establece la libertad condicional para los penados,⁸¹ el que determina normas de reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas con enfermedad o discapacidad mental,⁸² o el que modifica la tipificación del delito de tortura, eleva sustancialmente su penalidad y establece su imprescriptibilidad.⁸³ Evaluar la incidencia de la participación del INDH en el proceso de formación de las leyes supone determinar el grado de influencia que los informes elaborados por el INDH puedan tener en la deliberación política. En los ejemplos referidos más arriba, los informes del INDH no parecen haber tenido mayor influencia, si se tiene en cuenta la casi nula referencia dentro del debate legislativo, ya sea en las comisiones o en sala, a los informes enviados por el INDH, a excepción de ciertos casos puntuales.

2.6 El INDH y el derecho internacional de los derechos humanos

En torno a esta función, debemos recordar que el INDH ha definido, de acuerdo con su propia visión estratégica, que se trata de una institución articulada “entre la Comunidad Internacional, el Estado y la Sociedad Civil”. En una era de profundos retrocesos en torno al compromiso con la democracia a nivel mundial, y de marcado escepticismo ante el rol pacificador y reparador que pueda tener el DIDH, este “eje articulador” se vuelve fundamental. En efecto, al intentar ser el “eslabón perdido” para hacer realidad las variadas promesas que contiene el DIDH, las INDHs pretenden implementar políticas y programas con anuencia tanto de los Estados como de la sociedad civil. En medio de esa tensión entre cambio y evolución, y atravesados por conflictos que pudieran producirse entre los intereses estatales y aquellos de la comunidad internacional, las INDHs buscan que los Estados se puedan comprometer a ciertos estándares mínimamente exigibles por un mínimo común, derivado principalmente de los tratados internacionales de derechos humanos. En este escenario, la labor de promoción del DIDH a nivel doméstico ha sido históricamente una función crucial

79 Véase, por ejemplo, el acta de la sesión ordinaria del Consejo del INDH, N° 415, de fecha 26 de marzo de 2018, durante la cual se discutieron las minutas legislativas sobre el proyecto de ley de “Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Chile”, y del proyecto de ley sobre “Reconocimiento Formal al Pueblo Tribal Afrodescendiente Chileno”.

80 Biblioteca del Congreso Nacional, boletín 11077-07.

81 Biblioteca del Congreso Nacional, boletín 10.696-07.

82 Biblioteca del Congreso Nacional, boletines 10.755-11 y 10.563-11 refundidos.

83 Biblioteca del Congreso Nacional, boletín 9589-17.

del INDH, no solo por el carácter orientador que se deriva de la normativa internacional en la materia, sino por la posibilidad de articular redes y diálogos internacionales distintos de aquellos desarrollados por el Estado en su calidad de principal sujeto activo/pasivo de derecho internacional.

En tanto organismo estatal independiente, el Consejo del INDH debe “hacer seguimiento a las recomendaciones y/u observaciones particulares realizadas al Estado de Chile por los organismos convencionales y por otras instancias de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, en materia de derechos humanos”. El reglamento que establece esta atribución fue aprobado por la ex directora del INDH, Lorena Frías, en una resolución exenta, “en virtud de la lógica de un organismo independiente, sin injerencia de uno de los poderes del Estado.”⁸⁴ En ejercicio de estas atribuciones o potestades reglamentarias, que concretan el mandato legal del INDH, esta institución ha mantenido un monitoreo y evaluación permanente de la implementación de sentencias y recomendaciones, no obstante carecer de atribuciones jurídicas para hacer cumplir las medidas cautelares o sentencias de tribunales internacionales o de órganos del sistema universal o interamericano de derechos humanos.

Durante 2018, la actividad internacional del INDH estuvo marcada por su permanente participación en el sistema universal de derechos humanos, principalmente, a través del envío de informes alternativos ante diversos órganos de tratado. Del mismo modo, presentó un informe de carácter general, de gran valor sintético, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el marco del Examen Periódico Universal de Chile.⁸⁵ Con respecto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el INDH sigue aplicando un convenio de colaboración con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de enviar toda la información disponible y las evaluaciones realizadas por el INDH con respecto al grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales libremente asumidas por el Estado de Chile.⁸⁶

Por último, es importante destacar la incansable labor del INDH en recordarle al Estado, de manera casi insidiosa, la necesidad de firmar o ratificar los tratados internacionales de derechos humanos que se encuentran pendientes y que permitan la plena incorporación del Estado chileno al sistema universal e interamericano de derechos humanos.

84 Judith Schönteiner y Javier Couso, “La implementación de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de Derechos Humanos en Chile: Ensayo de un balance”, *Revista de derecho (Coquimbo)*, 22(2), 2015, p. 331.

85 INDH, *Examen Periódico Universal de Chile: Informe Complementario*, sesión 32.

86 Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la OEA y el INDH, 2018. Visto en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/acuerdos.asp>.

A pesar de ello, hemos podido notar algunas omisiones. Por ejemplo, en el último informe complementario que el INDH envió al Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, no mencionó la necesidad de que el Estado ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, una de las demandas históricas de diversas organizaciones sociales feministas.⁸⁷

2.7 INDH como sujeto activo legitimado procesalmente para actuar en tribunales

En los últimos años, el rol del INDH como sujeto legitimado procesalmente para actuar en tribunales ha ido en aumento de manera significativa. Como dijimos antes, el INDH no tiene atribuciones legales para recibir denuncias o reclamos individuales, pero gran parte de su rol como sujeto legitimado para intervenir jurídica y judicialmente deriva de la gran cantidad de solicitudes de atención que recibe, o de la gran demanda por asistencia jurídica que existe en nuestro país. Entendido como parte de sus funciones de protección, los poderes del INDH para presentar acciones judiciales, en el ámbito de su competencia, se han constituido en una labor fundamental.⁸⁸ Si bien el artículo 3 de la Ley 20.405 solo hace referencia a la posibilidad de “deducir querrela respecto de hechos que revistan carácter de crímenes de genocidio, de lesa humanidad, tortura, desaparición forzada, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas”, y presentar recursos constitucionales de amparo y protección, la interpretación de estas facultades siempre se ha realizado a la luz del mandato general del INDH de promover y proteger los derechos humanos, siguiendo los Principios de París. En efecto, a través de su Unidad Jurídica y Judicial, el INDH ha interpuesto múltiples acciones judiciales, con una buena tasa de victorias. Sin embargo, el importante rol que juega el INDH en la opinión pública, y su ambicioso programa de descentralización y de expansión del “trabajo en terreno”, pueden parecer problemáticos si no se acompañan de mayores atribuciones en esta materia, o si no se le otorgan los recursos económicos suficientes para fortalecer su rol como sujeto procesal activo. En efecto, las crecientes expectativas normativas que ha generado el INDH pueden contrastar con la falta de atribuciones de conocer y decidir con respecto a reclamos o denuncias individuales, o con el limitado rango de delitos o crímenes que puede perseguirse en cortes de justicia.

87 INDH, *Informe Complementario al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, enero de 2018.

88 Raúl Letelier Wartenberg, “El Instituto Nacional de Derechos Humanos y la gestión de su auctoritas”, en Javier Couso, ed., *Anuario de derecho público*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2011.

A pesar de que el INDH no puede recibir reclamos o denuncias, la propia institución ha interpretado sus atribuciones de modo que los canales con la ciudadanía se mantengan siempre abiertos. Con este propósito, en 2015 se creó una Unidad de atención y colaboración con la ciudadanía, que intentó dar respuestas a las diferentes solicitudes, de modo que no todas ellas derivan necesariamente en acciones judiciales.⁸⁹ En abril de 2019, esta unidad dejó de existir y su estructura pasó a formar parte de la Unidad Jurídica y Judicial, la que ha desarrollado una destacada trayectoria, iniciando acciones en diversas áreas, de acuerdo con los criterios y directrices ordenados por el Consejo. Esta rearticulación institucional nos dice mucho acerca del modo en que las solicitudes de atención o asistencia, que realizan las personas que recurren al INDH por su función de protección de derechos humanos, se transforman en potenciales formas de intervención jurídica y/o judicial. De algún modo, el INDH ha sabido lidiar con estas solicitudes y dar respuestas institucionales con las atribuciones legales que posee.

La mencionada Unidad ha aumentado de manera significativa la litigiosidad en diversas líneas de trabajo ya consolidadas, como en casos de delitos de tortura, y en amparos en establecimientos penitenciarios, en temas de violencia policial, y de desaparición forzada. La expansión regional del INDH explica en gran medida el aumento de acciones judiciales presentadas, generando un punto de inflexión durante el período 2017-2018.⁹⁰ Con respecto al delito de torturas, se han presentado 260 querrelas por torturas, apremios ilegítimos u otras vejaciones injustas entre 2010 y 2019, obteniendo sentencias favorables (condenatorias) en un 31% del total de causas terminadas, lo que definitivamente constituye un éxito para cualquier entidad con este tipo de poderes. En casos de violencia carcelaria, se han presentado 73 acciones constitucionales de amparo entre 2010 y 2018, obteniendo un resultado favorable en un 63% de las causas. En relación a temas de violencia policial entre 2010 y 2018, el INDH ha presentado 56 acciones constitucionales de amparo, con un resultado favorable en 27 causas (48%), con una especial efectividad en casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes mapuche (70,8% de efectividad). En otros casos, el INDH ha intervenido judicialmente, previa aprobación del Consejo, en 19 ocasiones, con una importante efectividad (de las 8 causas terminadas en estos casos, hay 6 que han finalizado con una condena penal).

89 Entrevista a Rodrigo Bustos, director de la Unidad Jurídica y Judicial, 5 de mayo de 2019.

90 Información proporcionada por la Unidad Jurídica y Judicial del INDH ("Minuta Acciones Judiciales INDH"), en poder del autor.

Además de las líneas de trabajo consolidadas, la Unidad Jurídica y Judicial ha desarrollado nuevas áreas de incidencia. Por ejemplo, después que se destapa el escándalo del Servicio Nacional de Menores (SENAME), a partir del *caso Lissette*, el INDH ha presentado querellas por diversos delitos ocurridos al interior de centros del SENAME, con una efectividad del 67% en causas terminadas.⁹¹ Por su parte, en relación a las expulsiones de migrantes, entre 2017 y 2019, el INDH ha interpuesto 27 recursos de amparo, de los cuales 17 han terminado con un resultado favorable (63% de efectividad).⁹² En casos de solicitudes de asilo, el INDH ha utilizado acciones constitucionales de protección y amparo, con especial énfasis en la zona norte del país, y con una importante tasa de efectividad en juicios de protección (75%).⁹³ Otra de las nuevas líneas interesantes la constituyen las acciones de protección presentadas para la protección de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), entre las cuales destaca la sentencia favorable obtenida a propósito de los episodios de contaminación en Quintero y Puchuncaví, durante 2018, y que terminó con una sentencia favorable de la Corte Suprema, incluyendo diversas medidas de reparación de carácter estructural propuestas por el INDH.⁹⁴ En estas materias, resalta la intervención del INDH en conflictos socioambientales que afectan a un número indeterminado de personas en hechos que revisten un indudable interés público y que, además, son monitoreados constantemente por el INDH a través del mapa de conflictos ambientales que se va actualizando periódicamente.⁹⁵ Debido a ello, el Consejo del INDH ha decidido aprobar un protocolo de intervención judicial y administrativa en casos sobre DESCA.⁹⁶ También destacan las acciones judiciales presentadas en el marco de las “adopciones irregulares” llevadas a cabo durante la dictadura, que son objeto de análisis en otro capítulo de este *Informe* (Ver capítulo: “Justicia transicional”).

Esta Unidad cuenta con unos pocos abogados dedicados exclusivamente a litigios judiciales, más otros abogados al seguimiento legislativo y al análisis de las condiciones carcelarias y funciones policiales. Otra sección de esta Unidad está dedicada de manera exclusiva a temas de memorias y violaciones de derechos humanos del pasado. A pesar del reducido personal, esta Unidad ha podido expandir su presencia nacional, ya que en todas las regiones cuenta con al menos un abogado. Además, cuando sus capacidades se ven sobrepasadas, y en casos

91 *Ibíd.*

92 *Ibíd.*

93 *Ibíd.*

94 Corte Suprema, *Francisco Chahuan contra Empresa Nacional de Petróleos, Enap S.A.*, 28 de mayo de 2019.

95 <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

96 Consejo del INDH, acta sesión ordinaria n 461, de fecha 17 de diciembre de 2018.

excepcionales, pueden utilizar la figura de los “abogados colaboradores”, a quienes se paga por obra o faena y que, generalmente, permiten solucionar problemas de agenda o tope de audiencias u otras gestiones judiciales. Con respecto a esto último, el INDH podría mejorar sus estándares de transparencia, visibilizando los criterios que se utilizan para la selección de los “abogados colaboradores”. Al día de hoy, no existe claridad con respecto a cómo se seleccionan estos colaboradores de la actividad procesal del INDH. Aparte de los abogados que se requieren para este tipo de funciones, la complejidad de los asuntos tratados supone la necesidad de contar con profesionales de las ciencias de la salud, asistentes sociales, psicólogos y otros especialistas que puedan colaborar en el diseño de una estrategia de litigio estructural, con capacidad de generar cambios e impactar de manera más amplia en el resto de la población.

La eficiencia de esta Unidad y la visibilidad de la función que cumple, queda en evidencia en la tasa de éxito que presenta en la obtención de condenas o sentencias favorables, la cual supera con creces el promedio de éxito en la justicia ordinaria.⁹⁷ Además, y como lo ha ratificado la propia justicia ordinaria, las atribuciones legales del INDH deben interpretarse de manera amplia, cumpliendo, asimismo, con lo señalado en los Principios de París.⁹⁸ En efecto, en diversas instancias los tribunales de justicia han aceptado que el INDH pueda interponer querellas por el delito de lesiones graves u homicidio, a pesar de que estos no se encuentran dentro de la enumeración de delitos respecto de los cuales el INDH puede ejercer acciones judiciales. De este modo el mandato de protección de derechos humanos del INDH debe interpretarse extensivamente, sin que se haya cuestionado si el INDH es o no competente para ello.⁹⁹ Por otra parte, la propia Contraloría General de la República ha interpretado, de acuerdo con el principio *pro persona*, que el INDH tiene potestad para acceder a información en causas judiciales cuando el interés público en la aplicación de su mandato así lo exija.¹⁰⁰ La Unidad mencionada también ha acudido a la Contraloría General de la República para requerir una interpretación de las facultades legales del INDH y comisionar a sus personeros de tal

97 Véase, a modo de ejemplo, el contraste con las tasas de éxito que se obtienen en casos de violencia policial en la justicia militar u ordinaria, o en casos de violencia carcelaria. Jörg Stippel, *Cárcel, derecho y política*, Santiago, LOM Ediciones, 2013; Ciperchile.cl: “Alberto Coddou, Violencia policial en Chile: ¿Denuncias ‘al voleo’?”. 27 de agosto de 2012.

98 ACNUDH, *Instituciones nacionales de derechos humanos: Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, p. 38.

99 Corte de Apelaciones de Valparaíso, *Rodrigo Avilés Bravo contra NN*, 13 de agosto de 2018. Querrela criminal presentada por el INDH en el denominado “caso Catrillanca”, ante el juez de garantía de Collipulli, 21 de noviembre de 2018.

100 Entrevista a Rodrigo Bustos, director de la Unidad Jurídica y Judicial, 5 de mayo de 2019.

forma que puedan ingresar a los vehículos policiales a cumplir con su mandato legal¹⁰¹ También ha solicitado a la CGR una interpretación de la obligación de los órganos del Estado de proveer información solicitada por el INDH.¹⁰² Del mismo modo, ha requerido ante el Consejo Nacional de Televisión, por el respeto a la honra y vida privada –en casos puntuales y ante diversas superintendencias– a objeto de exigir el respeto por los derechos fundamentales en la prestación de diversos servicios públicos.¹⁰³ En el ejercicio de estas atribuciones, además, esta Unidad ha hecho constante referencia al trabajo informativo y consultivo del INDH, utilizando los diversos reportes e informes anuales que realiza el Instituto para contribuir a comprender el contexto en el que tienen lugar ciertas violaciones a los derechos humanos.¹⁰⁴

3. SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS (SSDDHH)

La Subsecretaría de Derechos Humanos fue creada por la Ley 20.885, publicada en 2016, durante el segundo mandato presidencial de Michelle Bachelet. Tratándose de una repartición relativamente nueva, podríamos señalar que se encuentra en proceso de instalación, y que sus roles aún no son comprendidos cabalmente por los propios funcionarios del Estado y por la opinión pública en general.¹⁰⁵ En efecto, y de acuerdo con la práctica de la propia SSDDHH, algunos episodios han generado aún mayor confusión en la opinión pública en relación a la distribución de competencias entre el INDH, como organismo autónomo, y la SSDDHH, como organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.¹⁰⁶ Durante la tramitación de la ley que creó esta Subsecretaría, surgieron diversas opiniones que cuestionaron

101 Contraloría General de la República, *Dictamen 58070N12*, de fecha 21 de septiembre de 2012.

102 Contraloría General de la República, *Dictamen 004558N19*, de fecha 13 de febrero de 2019.

103 Entrevista a Rodrigo Bustos, director de la Unidad Jurídica y Judicial, 5 de mayo de 2019.

104 Por ejemplo, esto sucedió en la querrela que interpuso el INDH a propósito del denominado *caso Catrillanca*.

105 De acuerdo a una revisión del portal de “transparencia activa” del sitio web de la SSDDHH, esta entidad tiene 5 funcionarios de planta (subsecretaria, 3 jefes de división y 1 un jefe de unidad), 39 funcionarios a contrata, y 49 funcionarios a honorarios cuyas funciones terminan el 31 de diciembre de 2019.

106 Por ejemplo, en el caso de un ciudadano haitiano que murió en el aeropuerto de Santiago, luego de perder un vuelo y permanecer dos días pernoctando ahí, la SSDDHH se hizo cargo de agilizar los trámites de repatriación, y el INDH presentó una denuncia ante el Ministerio Público. Ambas instituciones aparecieron ante la opinión pública cumpliendo funciones similares de atención a las víctimas de vulneraciones de derechos. INDH: “INDH presenta denuncia por haitiano fallecido en aeropuerto”. 5 de octubre de 2018.

la utilidad de esta nueva repartición, señalando que se estaban repitiendo funciones que ya eran desarrolladas por el INDH, ignorando la diferente posición institucional que tienen estos órganos.¹⁰⁷ Por ejemplo, en 2012, José Francisco García y Sergio Verdugo señalaban lo siguiente:

Intriga que el gobierno haya presentado un proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, pese a que la literatura en general rechaza la multiplicidad de NHRI dentro de un mismo Estado. Se trata de una cuestión no solo discutible desde la perspectiva del actual funcionamiento de diversos programas de derechos humanos en la Administración, que hacen innecesario crear una Subsecretaría en la materia; sino también, y más grave aún, que podría demostrar que el INDH aún no se ha ganado un espacio de legitimidad al interior de nuestro país.¹⁰⁸

La SSDDHH no es una institución nacional de derechos humanos acorde con los Principios de París, y su carácter dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos invita a pensar que se trata de una agencia del Estado preocupada de dotar de consistencia y profesionalismo a las políticas públicas de derechos humanos. A pesar de las confusiones que se pudieren generar y del traslape de roles con el INDH, los primeros años de funcionamiento de la SSDDHH han logrado sortear, con algún grado de éxito, estos problemas. Si bien algunos episodios invitan a pensar que el discurso de los derechos humanos ha sido utilizado como mera herramienta política, sobre todo en materias de política exterior, la SSDDHH constituye un aporte invaluable a la seriedad con que estos temas debieran ser abordados por las autoridades. En la actualidad, ningún Estado serio se puede presentar como legítimo ante sus ciudadanos o ante la comunidad internacional si es que no puede mantener un cierto nivel de coherencia y mostrar un importante grado de compromiso con los derechos humanos.

De acuerdo con el actual artículo 8° de la Ley orgánica constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la SSDDHH cumple con diversas funciones, entre las cuales destaca la de desarrollar y proponer políticas, planes y programas relacionados con derechos humanos, incluyendo la elaboración y proposición del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) al Comité Interministerial de Derechos Humanos, que es la entidad intersectorial que se creó para coordinar y dotar de consistencia la política de derechos humanos del Poder Ejecutivo. Otra función relevante de la SSDDHH es “prestar asesoría técnica al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procedimientos ante los tribunales y órganos internacionales de derechos humanos”,

107 Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley 20.885.

108 José Francisco García y Sergio Verdugo, op. cit., p. 195.

considerando su experticia técnica en el tema y su capacidad de entregar una visión más amplia que la que podría proporcionar la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería. Como veremos más adelante, la coordinación y comunicación entre la SSDDHH y la Cancillería constituye uno de los grandes desafíos en la materia, considerando los problemas y episodios que han tenido lugar durante los últimos años y que dan cuenta de ciertas contradicciones o inconsistencias entre la política exterior de derechos humanos y lo que se hace con la normativa interna.

Con relación a diversos proyectos de ley, la SSDDHH opera a través del Departamento Legislativo de su División de Protección, principalmente asesorando a otros ministerios cuando así lo requieren, apoyando y coordinando, además, ciertos proyectos de interés desde una perspectiva de derechos humanos. Al no existir criterios que nos permitan decir cuándo un proyecto debe ser apoyado y coordinado por la SSDDHH, todo parece descansar en la competencia técnica o en la voluntad de la propia dirección política del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o la SSDDH. Es importante destacar el rol de la SSDDHH en la tramitación legislativa de la Ley 21.154, que designó al INDH como MNPT. Sin embargo, con respecto al rol de la SSDDHH en la tramitación de un proyecto de ley que crea un catastro nacional de mortinatos para facilitar su individualización y sepultación, no existe claridad sobre los criterios que nos permitan decir por qué se prioriza la tramitación de este proyecto de ley y no de otros que pueden requerir mayor urgencia o mejor apoyo técnico durante el proceso de formación de la ley.¹⁰⁹

Por otra parte, con respecto a la asesoría técnica que la SSDDHH presta a la Cancillería, la División de Protección actúa a través de informes, reuniones periódicas y discusión de casos, y en coordinación con la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería. De acuerdo con información proporcionada por la propia SSDDHH, durante 2018 y lo que va de 2019, esa es la función que probablemente demanda mayor tiempo y energía de esta repartición, incluyendo la tramitación de los casos ante la CIDH o la Corte IDH, así como la relación con los órganos y procedimientos del sistema universal de protección de los derechos humanos de la ONU, antes coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.¹¹⁰ En este ámbito, la articulación y defensa de los intereses de Chile supone tanto la consideración de asuntos de derecho doméstico (por ejemplo, la oposición de excepciones de admisibilidad a peticiones ante la CIDH por la falta de agotamiento de recursos

109 Biblioteca del Congreso Nacional, Boletín 12.018-07.

110 Agradecemos la información proporcionada por Nicolás Pizarro, jefe de gabinete de la subsecretaría de Derechos Humanos.

internos), como de asuntos de política exterior (por ejemplo, la adopción de estrategias que puedan comprometer la imagen de Chile como un líder regional y global en ciertas agendas de derechos humanos). Es por ello que la coordinación con la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería exige la adopción de protocolos que nos permitan decir cómo se puede materializar esa necesidad. De acuerdo con la ex subsecretaria de DDHH, Lorena Fries, existió un principio de acuerdo, que nunca se logró materializar en un protocolo, para que la coordinación de esta función con Cancillería también incluyera la opinión de otros órganos del Estado que pudieran mejorar la calidad de la defensa de los intereses y la proyección de la imagen internacional de Chile.¹¹¹ La defensa del Estado de Chile en el procedimiento ante la Corte IDH en el caso *Poblete Vilches y otros* puede constituir un modelo en este sentido: la delegación, al considerar la opinión de otros órganos del Estado, optó por reconocer que el Estado violó ciertos derechos invocados por los peticionarios, y adoptó una actitud colaborativa con la Corte IDH en varias materias, actitud antes ausente en los procedimientos frente a la Corte IDH.¹¹²

En otros casos, sin embargo, destaca la ausencia de una opinión técnica de la SSDDHH que aporte una perspectiva de derechos humanos más integral a la proyección de la imagen de Chile ante la comunidad internacional de derechos humanos. Así, por ejemplo, en la presentación de un informe voluntario ante la reciente sesión del Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible del Consejo Económico y Social, la delegación de Chile, liderada por la subsecretaria de Desarrollo Social, Alejandra Candía, realizó diversas menciones en temas de derechos humanos, describiendo un conjunto de políticas o programas, como los “cinco grandes acuerdos” a los que convocó el Presidente Piñera al comienzo de su segundo mandato.¹¹³ Entre estos acuerdos, se hizo especial hincapié en el denominado “Plan Araucanía”, a propósito del objetivo de desarrollo sostenible ONU sobre reducción de desigualdad, a pesar de que, en su texto oficial, no incluye mención alguna a los derechos humanos de los pueblos indígenas o al DIDH.¹¹⁴ La SSDDHH, con su experticia técnica y perspectiva especial, puede evitar la fragmentación que muchas veces se produce por el ejercicio de competencias sectoriales que impiden una evaluación más integral de los derechos humanos. Ello, a su vez, permitirá al Estado proyectar,

111 Entrevista con Lorena Fries, ex directora del INDH y ex subsecretaria de Derechos Humanos, 22 de marzo de 2019.

112 Corte IDH, *Caso Poblete Vilches y otros contra Chile*, 8 de marzo de 2018.

113 Véase la presentación de Chile, desde el minuto 48:15, en la WebTV de la ONU, webtv.un.org.

114 Gobierno de Chile: “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía”. 24 de Septiembre de 2018.

ante la comunidad internacional de derechos humanos, su responsabilidad y compromiso institucional con el DIDH, evitando justificarse con alguna compleja disposición de derecho interno o echando mano al principio de separación de poderes. La SSDDHH, al igual que el INDH, puede jugar un rol interesante como “puente integrador” entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho doméstico.

El rol de la SSDDHH también ha sido cuestionado por la posición que ha mostrado en procedimientos ante organismos internacionales. Un ejemplo de esto último se pudo apreciar en la presentación del último informe de Chile ante el Comité contra las desapariciones forzadas. En esa presentación, el jefe de la División de Protección de la Subsecretaría de Derechos Humanos, articulando la respuesta oficial de la delegación chilena, señaló que no era responsabilidad del Poder Ejecutivo responder por las decisiones que, autónomamente, adopta el Consejo de Defensa del Estado para resguardar los intereses patrimoniales del fisco ante acciones civiles en casos de desaparición forzada. Ante ello, uno de los miembros del Comité le recordó al mencionado director que lo que estaba en juego en aquella sesión especial era la posición del Estado chileno, y no solo de uno de sus poderes ante la Convención contra las desapariciones forzadas, por lo que la explicación de Chile era inaceptable.¹¹⁵ Aunque corresponda a distintos órganos del Estado asumir funciones especiales en relación al respeto, protección y garantía de los derechos humanos, es el Estado quien responde ante los órganos internacionales, donde no podrá invocar su estructura interna como excusa.

Finalmente, es imposible soslayar la última respuesta que ha dado el Estado de Chile, a través de la delegación encabezada por la SSDDHH, en el marco del Examen Periódico Universal (EPU). Es importante recordar que este es un foro multilateral que, a través de un diálogo colaborativo y abierto, con el adecuado respaldo técnico, permite exponer los avances, desafíos o compromisos pendientes que tienen los Estados ante la comunidad internacional de derechos humanos. En el marco del 32° período de sesiones del EPU, el Estado de Chile recibió 266 recomendaciones relativas a obligaciones y compromisos internacionales de derechos humanos, de las cuales 198 fueron aprobadas. Además, “tomó nota”, sin pronunciarse al respecto, sobre 49 recomendaciones (18,42%), que refieren en su mayoría a la adopción y ratificación de tratados internacionales de derechos humanos que amplían la protección de los derechos para las personas que habitan en el

115 Comité contra las Desapariciones Forzadas, sesión 16° (presentación de Chile), webtv.un.org, (véase minuto 2:25 en adelante).

territorio.¹¹⁶ Lo más preocupante es que la defensa del Estado de Chile, enviada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Misión Permanente ante los organismos internacionales (Ginebra, Suiza), alegó que la ratificación de aquellos tratados depende de atribuciones del Congreso Nacional, ignorando la calidad de poder co-legislador que en nuestro sistema jurídico tiene el Presidente de la República, quien ostenta poderes para controlar el ritmo y la distribución de la agenda legislativa.¹¹⁷ Como lo han planteado diversas organizaciones de la sociedad civil, esta respuesta desconoce que “ante la comunidad internacional el Estado es uno y responde por las actuaciones de todos los poderes del Estado en dicho foro.”¹¹⁸

Además, la respuesta del Estado de Chile a la última sesión del EPU culminó con la desaprobación de 18 recomendaciones (6,76%) relacionadas con la adopción de medidas contra el racismo y la xenofobia, la aplicación de la Ley Antiterrorista, el abuso policial, la implementación de la Ley de Interrupción del Embarazo y la descriminalización de todo tipo de aborto voluntario.¹¹⁹ Más allá de que el Estado pueda legítimamente rechazar recomendaciones realizadas en el marco de una evaluación entre pares, que es la virtud principal del EPU, llama la atención la gran cantidad de recomendaciones desaprobadas. Esto es inédito, ya que en los dos ciclos anteriores en que fue examinado, el Estado de Chile rechazó no más de cuatro o cinco recomendaciones.¹²⁰ Esta última respuesta del Estado ha llamado la atención no solo entre organizaciones de la sociedad civil, sino entre diversos expertos en el funcionamiento del EPU, para los cuales “tomar nota” de las recomendaciones, sin pronunciarse al respecto, constituye una suerte de reconocimiento de que existen cuentas pendientes, y para quienes la desaprobación de recomendaciones exige proporcionar buenas razones para ello.¹²¹ Es importante destacar que este es el primer EPU de Chile que

116 Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado (Chile)”. (A/HRC/41/6/Add.1).

117 *Ibid*, párr. 15: (“el Estado no puede comprometer una fecha cierta para la discusión y posible ratificación de instrumentos internacionales. Esto debido al requisito constitucional de aprobación por parte del Congreso Nacional, proceso que no cuenta con una duración determinada.”).

118 Corporación Humanas y otras, *Articulación de DDHH frente a respuesta del Estado tras recomendaciones entregadas por el Consejo de Derechos Humanos de NNUU*, 7 de junio de 2019.

119 Véanse los comentarios de la ex subsecretaria de Derechos Humanos, Lorena Fries, *La Tercera*: “El examen ante naciones unidas y la respuesta de Chile”. 10 de julio de 2019.

120 Véanse los tres ciclos de examen a que ha sido sometido el Estado de Chile en el marco del EPU, www.upr-info.org

121 Véase, por ejemplo, la carta del presidente del Consejo de Derechos Humanos sobre las reglas y prácticas del grupo de trabajo del EPU, para quien los Estados deben abordar todas y cada una de las recomendaciones, debiendo “adoptar una posición clara” frente a las mismas, 18 de septiembre de 20013, www.ohchr.org.

ha sido “gestionado” por la SSDDHH, constituyendo una instancia de aprendizaje institucional, aunque resulta preocupante que la experticia técnica de esta entidad no haya mejorado la calidad de la respuesta del Estado, especialmente en cuestiones básicas de DIDH.

En general, la SSDDHH tiene pocos años de vida y sus potenciales aportes a la estructura administrativa del Estado aún no están del todo desarrollados. Aunque su capacidad institucional es relativamente limitada –considerando el desconocimiento de su rol y el eventual traslape de funciones con el INDH, que percibe la opinión pública–, su potencial contribución es significativa. En sus pocos años de existencia, aún no existe claridad respecto a los límites de su competencia, ni sobre la importancia que pueda adquirir al interior la arquitectura administrativa del Estado. El aumento de peticiones ante el SIDH y la gran cantidad de reportes e informes que Chile debe entregar de manera periódica en los órganos de tratado y otros foros internacionales, suponen una gran carga para la SSDDHH. Si a ello le agregamos la responsabilidad de elaborar, implementar y monitorear el Plan Nacional de Derechos Humanos, además de otras funciones específicas, los desafíos parecen ser mayores. Sin embargo, el aumento del “trabajo administrativo” en temas de derechos humanos no debiera generar alarma ni preocupación, sino ofrece una oportunidad para fortalecer este organismo, y mejorar los canales de coordinación y comunicación con el resto del aparato estatal. En lo que sigue, desarrollaremos una sección dedicada al Plan Nacional de Derechos Humanos y una evaluación más integral sobre la institucionalidad de derechos humanos y los impactos en materia de política exterior.

4. PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Si bien la idea de realizar planes nacionales de derechos humanos surgió en 1966, con la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se ha escrito muy poco sobre el tema, y no se han desarrollado criterios que nos permitan evaluar el diseño e implementación de estos planes.¹²² Ello ha llevado a que los planes, la mayoría de las veces, terminen siendo contaminados por el

122 El origen de la idea de realizar planes nacionales de derechos humanos se funda en la interpretación del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que señala lo siguiente: “Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a *elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.*” (Las cursivas son nuestras).

gobierno de turno que participe en su creación, o que sean, a veces, utilizados como herramientas político-discursivas.¹²³ A pesar de esta falta de reflexión crítica sobre el tema, la creación de un plan nacional de derechos humanos con el objeto de realizarlos de la mejor manera posible constituye, hoy día, una obligación internacional de los Estados. Esta obligación deriva de una interpretación integral de lo señalado en los nueve principales tratados internacionales de derechos humanos, en los comentarios generales y en los informes de los órganos de tratado de la ONU, y en lo señalado por la doctrina internacional. La práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en especial a través de sus “observaciones finales” en reportes de país, ha sido pionera en exigir a los Estados la creación de planes nacionales de derechos humanos que sean detallados y que tiendan a la implementación progresiva, dentro de un margen de tiempo razonable, para que cumplan con estándares relacionados con casi todos los derechos señalados por el PIDESC.¹²⁴ De acuerdo con diversos comentarios generales del Comité DESC, esta obligación constituye una subobligación que se deriva de lo señalado en el artículo 2.1 del PIDESC, en relación al deber de “adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Esta interpretación de la obligación internacional de realizar planes nacionales de derechos humanos se ha extendido a otros tratados internacionales.¹²⁵ A su vez, la Declaración y Programa de Acción de Viena recomienda a todos los Estados desarrollar planes nacionales de derechos humanos, que cubran todos los derechos humanos que los Estados se han comprometido a garantizar ante la comunidad internacional.¹²⁶

Naciones Unidas contempla diversos estándares para el diseño, realización e implementación de planes nacionales de derechos humanos, que están vigentes desde el año 2002:

Un plan nacional de derechos humanos debe estar basado en estándares universales de largo aliento y que sean compartidos por todos los sectores de la sociedad. Es parte de un proceso de largo plazo encaminado a reforzar el cumplimiento doméstico de estándares universal que deben sobrevivir cambios de gobierno y estar por sobre disputas políticas.¹²⁷

123 Azadeh Chalabi, “The Nature and Scope of States’ Obligation to Adopt a National Human Rights Action Plan”, *The International Journal of Human Rights*, 18(4), 2014, p. 391.

124 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Comentario General 1*, párr. 4.

125 Chalabi, op. cit., pp. 396-402.

126 Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, parte 2, sección 71.

127 (UN Handbook, sección 3.1).

En lo que sigue, evaluaremos la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos chileno (PNDH), cuya elaboración finalizó en diciembre de 2017.¹²⁸ De acuerdo con la agenda contemplada en el PNDH, la implementación debía comenzar en enero de 2018, dos meses antes del comienzo del segundo período presidencial de Sebastián Piñera. Un primer problema surgió a propósito de la toma de razón del Decreto Supremo que aprueba el PNDH. El 12 de enero de 2018, durante la parte final del segundo mandato de la ex presidenta Bachelet, el Decreto fue ingresado a Contraloría. Posteriormente, con fecha 19 de marzo de 2018, a una semana de haber asumido el cargo, el presidente Sebastián Piñera retira el Decreto, y lo reingresa con fecha 23 de marzo del mismo año.¹²⁹ Según algunos funcionarios que trabajaron en la elaboración del plan, el retraso en la toma de razón ha generado diversos problemas, primero, permitiendo que el actual gobierno alterara la implementación del PNDH y retirara el decreto que tenía que ser aprobado por la Contraloría y, segundo, la pérdida de tiempo valioso para la implementación de un plan que solo dura cuatro años.¹³⁰ Según informaciones de prensa, diversos expertos señalan que estos contratiempos han implicado la pérdida de un año completo de implementación del PNDH.¹³¹ De acuerdo con información proporcionada por la SSDDHH, el presidente Piñera retiró el Decreto Supremo del PNDH respondiendo a diversas observaciones que realizó el ente contralor y que motivaron el proceso de ajuste que inició la subsecretaría mencionada, y que comentaremos más adelante.¹³² Un problema relacionado ha surgido con el monitoreo del PNDH, sobre todo con la información y reportes trimestrales que las propias entidades y autoridades públicas debían subir a las

128 El texto definitivo del decreto supremo que aprueba el PNDH fue ingresado a la Contraloría General de la República el día 5 de septiembre de 2019, con posterioridad al plazo considerado en este capítulo para incluir los hechos materia de evaluación. Sin perjuicio de ello, creemos que el análisis realizado en esta sección sigue estando vigente, ante la posibilidad de que su tramitación pueda demorar más de lo esperado, considerando las polémicas que se han suscitado en torno a la modificación de la acción relativa a la promoción, por parte del poder ejecutivo, de un acuerdo de solución amistosa que obliga al Estado chileno a realizar esfuerzos por aprobar el matrimonio igualitario. La Tercera: "Fundación Iguales recurrirá a Contraloría por Plan Nacional de DD.HH. y acusa que el gobierno 'está vulnerando el acuerdo'". 8 de septiembre de 2019.

129 La Segunda.cl: "Los atrasos de Contraloría: trámites pueden pasar hasta dos años esperando respuesta". 9 de enero de 2019. A pesar de esta información de prensa, en el sitio web de la Contraloría General de la República, no consta que el mencionado decreto supremo se encuentre en tramitación.

130 Entrevista realizada el 20 de marzo de 2019. Entrevistado/da ha solicitado anonimato.

131 La Segunda.cl: "Los atrasos de Contraloría: trámites pueden pasar hasta dos años esperando respuesta". 9 de enero de 2019.

132 Respuestas elaboradas por la SSDDHH y recibidas por el autor del capítulo el viernes 12 de julio de 2019.

plataformas digitales, y que tenían que comenzar a entregarse en abril de 2018. En efecto, de acuerdo a una solicitud de información realizada por el INDH a la Subsecretaría de Derechos Humanos, consta que el Decreto Supremo aún no ha sido reingresado, lo que ha retrasado la publicación de estos informes, que solo estarán disponibles una vez que la Contraloría General de la República tome razón del mencionado decreto.¹³³

Adicionalmente, los problemas que supone el retraso del Decreto Supremo que aprueba el PNDH han generado cierta confusión en los roles que deben cumplir las diferentes entidades, públicas y privadas, con relación al monitoreo. De acuerdo al texto actualmente disponible del PNDH, se señala lo siguiente:

Las acciones de monitoreo del PNDH por parte de organizaciones independientes al gobierno serán coordinadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos/INDH, a través de un conjunto de instituciones integradas por las presidencias de los COSOC [consejos de la sociedad civil] de los Ministerios que integran el Comité Interministerial de Derechos Humanos, (5) representantes de grupos de trabajo de organizaciones de la sociedad civil inscritas en el registro de organizaciones del INDH, y (2) personas representantes de centros académicos de derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) participará en calidad de observador.¹³⁴

Sin embargo, el supuesto rol del INDH en tanto coordinador y articulador del monitoreo realizado por la sociedad civil, nunca fue consultado con el Consejo del INDH ni aprobado por este. El 4 de abril de 2018, el Consejo del INDH abordó el asunto y acordó que las organizaciones de la sociedad civil deben hacer el seguimiento de manera autónoma y que el rol del INDH es el de ofrecer cooperación técnica, pero dejando claro que nunca deben confundirse los roles.¹³⁵ Por lo tanto, de acuerdo con el propio Consejo del INDH, esta institución no coordina el monitoreo que deben realizar las organizaciones de la sociedad civil.¹³⁶

Hasta ahora, y de manera autónoma, el INDH ha elaborado una propuesta de monitoreo cuantitativo a las acciones del plan y que pretende

133 Oficio Ordinario 578/2019, enviado por la subsecretaría de Derechos Humanos, Lorena Recabarren, a la directora del INDH, Consuelo Contreras, 2 de julio de 2019.

134 Plan Nacional de Derechos Humanos, p. 266.

135 Consejo del INDH, Acta Sesión Ordinaria 418, 4 de abril de 2019.

136 En septiembre y octubre de 2018, el INDH realizó 5 capacitaciones a la sociedad civil en diferentes regiones del país, entregando orientaciones y nociones básicas de metodologías de monitoreo. Información obtenida a través de correo electrónico con la Unidad de Estudios del INDH, 2 de julio de 2018. Por otra parte, aún se encuentra pendiente la articulación del rol de las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo del PNDH.

implementar durante el segundo semestre de 2019, una vez que el texto definitivo del PNDH esté publicado oficialmente. En forma paralela, el INDH realizará un monitoreo a 50-60 recomendaciones que ejecuta periódicamente en sus informes anuales y que coinciden con recomendaciones priorizadas por órganos de tratados del sistema universal de protección de los derechos humanos de la ONU y que están contenidas en el PNDH.¹³⁷ Si bien existe constancia de una serie de reuniones entre la SSDDHH y la Dirección de Estudios del INDH, a objeto de coordinar el monitoreo del PNDH, el retraso en la aprobación definitiva del PNDH ha generado diversos problemas institucionales.

En su programa de gobierno, “Construyamos tiempos mejores para Chile”, el presidente Piñera se había comprometido a consolidar el rol del PNDH como instrumento articulador de las políticas públicas al interior de la administración.¹³⁸ Después de asumir en el cargo, la subsecretaria de Derechos Humanos, Lorena Recabarren, comenzó un proceso de revisión de las acciones del plan, con el propósito de evaluar la implementación y de adecuar las acciones requeridas de acuerdo con las observaciones realizadas por la Contraloría. En agosto de 2018, la SSDDHH publicó un *Análisis de aplicación del enfoque basado en derechos humanos en el Plan Nacional de Derechos Humanos*, que contiene una serie de comentarios y observaciones realizadas por las nuevas autoridades políticas, donde se destacan una serie de problemas metodológicos en el diseño de las acciones aprobadas por el PNDH, además de resaltar varias dificultades de fondo para la implementación de algunas acciones.

A pesar de que la Subsecretaría de Derechos Humanos reconoce la necesidad de que el PNDH sea transversal, es decir, que constituya un “instrumento de política estatal que excede los lineamientos programáticos de uno u otro gobierno”, la propuesta descansa en la nueva legitimidad política de las autoridades electas tanto para revisar las acciones requeridas de los distintos entes públicos, así como determinar nuevas prioridades dentro del PNDH.¹³⁹ El cambio de gobierno, como reconoce el documento citado, genera una “alternancia en los puntos focales (...) que impactan en la fluidez del trabajo (...) y en el posicionamiento al interior de la institución responsable, lo que puede generar desfases en el trabajo coordinado, especialmente en las tareas relativas a reportes de seguimiento”.¹⁴⁰ A raíz de estas dificultades, la SSDDHH

137 Información obtenida a través de correo electrónico con la Unidad de Estudios del INDH, 2 de Julio de 2018.

138 Comando presidencial de Sebastián Piñera, “Construyamos tiempos mejores para Chile”, p. 143.

139 Subsecretaría de Derechos Humanos, *Análisis de aplicación del enfoque basado en derechos humanos en el Plan Nacional de Derechos Humanos*, p. 27.

140 *Ibid.*, p. 29.

inició este proceso de revisión que terminó con la determinación de nuevos criterios de actualización del PNDH. Esto ha generado diversas reacciones entre organizaciones de la sociedad y en el INDH. En el marco del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, diversos miembros han manifestado su preocupación y exigido conocer las actas de los comités evaluadores del PNDH e invitar al INDH y a otros expertos a dar su opinión sobre la materia. En efecto, en todas las sesiones celebradas durante 2019, los miembros del Consejo de la Sociedad Civil han manifestado su repudio al actuar del gobierno, ya sea por la falta de transparencia o por la omisión de actores relevantes en la materia, como los expertos de la División de Estudios del INDH.¹⁴¹

En cuanto a la evaluación del PNDH, recordemos que el texto final que le dio vida contemplaba dos instancias de evaluación: una intermedia, al finalizar el segundo año de ejecución (diciembre 2019), y otra final, una vez transcurridos los cuatro años de duración del PNDH (diciembre 2021). Como lo reconoce el propio gobierno, las acciones descritas en el párrafo anterior califican como una “evaluación del PNDH”, cuestión que pone en duda la estabilidad y consolidación del PNDH como un instrumento propio de una política de Estado. Para Tomás Vial, este proceso de evaluación iniciado por la SSDDHH podría constituir un alejamiento de los criterios orientadores que tienen las recomendaciones adoptadas en el marco de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, pues se mezclan otras consideraciones para realizar instancias de evaluación.¹⁴² El retraso en la aprobación administrativa del PNDH, de este modo, puede ser visto como una estrategia para impedir nuevas instancias de evaluación como las que ha desarrollado el actual gobierno, ya que cualquier modificación del PNDH, en tanto norma administrativa, debe ser realizada por otra norma de la misma jerarquía.

Si bien es cierto que toda acción de evaluación puede constituir un aporte al mejoramiento del PNDH como instrumento transversal de política pública, sobre todo en cuanto al diseño y metodología con que se determinaron las acciones, y en lo referido a las capacidades institucionales requeridas para su implementación, el actuar de la SSDDHH puede ser considerado como errático y alejado de los estándares de participación y transparencia al que está sometido el monitoreo y la evaluación de todo PNDH. En la “Cuenta Pública Participativa de 2018”, el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín,

141 Consejo de la Sociedad Civil Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Informe Acta Reunión Ordinaria”, sesiones de fecha 14 de marzo de 2019 y 4 de abril de 2019.

142 Ver opinión de Tomás Vial: *La Tercera: “Plan Nacional de Derechos Humanos”*. 1 de agosto de 2018.

resaltó el proceso de evaluación iniciado por la Subsecretaría del ramo a petición del Comité Interministerial de Derechos Humanos.¹⁴³ No obstante, y como se puede advertir, los documentos de la sesión del Comité Interministerial en que se determina este asunto no se encuentran disponibles en el sitio web del PNDH ni en el sitio de transparencia activa del propio Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.¹⁴⁴ De este modo, se hace difícil examinar los criterios o directrices políticas que se tuvieron para analizar y evaluar el PNDH a meses de iniciada su ejecución.

En el acta de la tercera sesión del Comité Interministerial de Derechos Humanos, celebrada el 24 de agosto de 2018,¹⁴⁵ constan diversos comentarios cuestionando el lenguaje utilizado en el PNDH en torno a asegurar o garantizar ciertos derechos, por el compromiso que puedan generar en lo que se refiere a la responsabilidad del Estado ante la comunidad internacional.¹⁴⁶ De acuerdo a estas opiniones, sería conveniente sacar el verbo “garantizar” del PNDH. Por otra parte, según lo señalado por la propia subsecretaria de Derechos Humanos, muchas de las acciones serían cuestiones meramente programáticas a las que dichas acciones pueden estar orientadas, pero que no pueden ser garantizadas, en el sentido estricto de aquella palabra. En la misma acta constan las opiniones de la actual consejera del INDH, Consuelo Contreras, quien recalcó que el verbo “garantizar” es utilizado en el DIDH para dar cuenta de la obligación y el compromiso estatal con los derechos humanos, y que supone una actividad estatal que no se materializa de manera inmediata, sino que implica crear las condiciones institucionales para que ello sea posible.¹⁴⁷ Además, es importante recordar que el PNDH deriva de los estándares del DIDH, de modo que incorporar el lenguaje de este último resulta fundamental para la implementación del PNDH.

En general, podemos señalar que el PNDH ha enfrentado diversos obstáculos que parecen propios de una política pública nueva y que es desconocida por los funcionarios encargados de implementarlo. Probablemente, habrá que esperar los resultados de la primera gran

143 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Cuentas Públicas Participativas: Gestión 2018*, pp. 16-18.

144 En efecto, en el sitio web www.planderechoshumanos.gob.cl solo están disponibles las actas de las dos primeras sesiones del Comité Interministerial, pero no aquella en que se mandata a la SSDDHH a iniciar un proceso de evaluación del PNDH.

145 El acta de esta sesión fue obtenida gracias a un correo electrónico enviado a la SSDDHH.

146 Véanse, por ejemplo, los comentarios del subsecretario para las Fuerzas Armadas y el subsecretario del Interior. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Exenta 113, que aprueba el Acta de la tercera sesión del Comité Interministerial de Derechos Humanos, de 30 de octubre de 2018.

147 *Ibíd.*

evaluación para mirar hacia atrás y mejorar aquello que no ha funcionado de manera eficiente y oportuna. Como lo reconoce la propia SSDDHH, “al ser el primer plan nacional en esta materia, todo lo que se ha realizado en su diseño, implementación y futura evaluación es un aprendizaje para el Estado y debe servir como insumo para la elaboración de los siguientes instrumentos.”¹⁴⁸ Sin embargo, es importante no abrir espacios de duda, ya que generan legítimas suspicacias entre aquellos que se preguntan si acaso el PNDH ha sido utilizado como una herramienta política antes que como una política pública de largo aliento.

5. LA INSTITUCIONALIDAD DE DERECHOS HUMANOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR CHILENA

A nivel global, y considerando el escenario internacional actual, con el ascenso de políticos de corte nacionalista en varios países, se suele decir que estamos en presencia de un retorno del principio de soberanía estatal, en virtud del cual todo el orden jurídico internacional debe estar estrictamente basado en el consentimiento de los Estados y en el respeto de los asuntos internos. En el último tiempo, diversas instancias han advertido acerca del peligro que representa el “arcaico principio de la soberanía nacional” para la fuerza normativa del DIDH.¹⁴⁹ Esta discusión sugiere que el DIDH es incompatible con la defensa de un principio de soberanía robusto y representaría una visión anticuada frente al orden moral universal que se impone a través cortes y otros organismos internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, podemos argumentar que estos dos principios no son incompatibles, y que la soberanía representa una adecuada canalización de los estándares que suponen los derechos humanos, los cuales muchas veces vienen garantizados de manera abstracta en los instrumentos internacionales. Del mismo modo, la soberanía puede articular espacios de reflexión crítica acerca de los “puntos ciegos” del orden internacional y cuestionar los consensos internacionales que, a veces, esconden intereses particulares de los actores dominantes en el orden global.¹⁵⁰ Para evaluar si acaso la soberanía estatal puede ser utilizada como una aliada del DIDH, podemos analizar tanto el modo de incorporación de este último al derecho interno, así como las posiciones de

148 Respuestas de la SSDDHH a preguntas elaboradas por el autor, recibidas el 12 de julio de 2019.

149 Véase, por ejemplo, la reacción de *Human Rights Watch* ante la iniciativa de varios países latinoamericanos de cuestionar el sistema interamericano de derechos humanos por su intromisión en asuntos propios de la soberanía de los Estados. *El Tiempo*: “HRW denuncia ataque de Colombia y otros países contra la CIDH”. 24 de abril de 2019.

150 Emol.cl: “Jorge Contesse, Derechos Humanos bajo ataque”. 2 de mayo de 2019.

los Estados en materia de política exterior, y abordar el modo en que se articula una posición coherente que nos permita conciliar estos dos ámbitos aparentemente contrapuestos. En lo que sigue, nos interesa analizar la política exterior del Estado de Chile en materia de derechos humanos, que ha sido una de las cuestiones más polémicas durante el último año, en especial si consideramos el escenario actual del orden mundial, en que la soberanía estatal parece estar usándose como justificación para negarse a cooperar con el DIDH.

Una serie de eventos han evidenciado la fragilidad de nuestra institucionalidad de derechos humanos en lo relativo a la política exterior, una de cuyas funciones principales es dotar de profesionalismo y consistencia a las relaciones y posiciones de Chile ante la comunidad internacional de derechos humanos. Todos estos eventos, como veremos en esta sección, cuestionan el supuesto consenso que ha inspirado a gobiernos de diversa orientación política en las últimas décadas en el país. En palabras del propio exministro Ampuero, en un discurso en el Centro Wilson (Washington, mayo de 2018,) se trata de

[u]na política de Estado, basada en un amplio consenso acerca de lo que representa el interés nacional para nosotros. El pilar de la continuidad radica en nuestra tradición diplomática y orden institucional. En la asunción de cada nuevo gobierno, se entiende que nadie está buscando diseñar una estructura de política exterior totalmente nueva, sino que se busca añadir un nuevo piso a este edificio.¹⁵¹

Más allá de las legítimas diferencias que pueden existir en materias complejas de derechos humanos, la idea de crear una institucionalidad permanente encargada del tema, que sobreviva los cambios de gobierno, busca que la política exterior de derechos humanos sea consistente en el tiempo y permita la integración plena de Chile a la comunidad internacional de derechos humanos. Actualmente, la institucionalidad chilena supone que la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores es el principal organismo técnico encargado de estas temáticas, apoyado por las labores de asesoría técnica que debe prestar la SSDDHH a la Cancillería.

Por otra parte, la propia Secretaría General de Gobierno cuenta con un equipo técnico-político que asesora al Presidente de la República en estas materias (el denominado “segundo piso”) que suponen temas sensibles tanto para la posición de Chile ante la comunidad internacional, como en cuestiones de política interna. En efecto, la existencia de una institucionalidad de derechos humanos debe permitir la articulación de cuestiones o asuntos propios de la política interna, como los

151 Roberto Ampuero, “Foreign Policy of Chile: Principles and Challenges on the Current Global and Regional Stages”, Washington D.C., Thursday, May 10th, 2018 (la traducción es nuestra).

ajustes que se requieren para cumplir con un tratado internacional, con complejas consideraciones de política exterior, como el voto en una resolución en el Consejo de Derechos Humanos. Durante el año 2018 y lo que va de 2019, la coordinación entre las diferentes reparticiones que participan de la institucionalidad de derechos humanos y la elaboración de la política exterior se ha visto tensionada por diversos eventos.

Uno de los episodios que marcó el mandato del ex ministro Ampuero a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue la carta enviada por el Estado de Chile, en conjunto con Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay a la Corte IDH, con fecha 11 de abril de 2019. En esa carta el Estado de Chile manifestaba la preocupación por el respeto de la soberanía de los Estados parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y de la aplicación del principio de subsidiariedad, incluyendo la “necesidad de que tanto la Comisión como la Corte apliquen de forma estricta las fuentes de derecho internacional en la resolución de los casos sujetos a su conocimiento.”¹⁵² El envío de esta carta generó una serie de cuestionamientos entre expertos en derechos humanos y agrupaciones de la sociedad civil, quienes manifestaron su preocupación por el sentido y el mensaje que se estaba enviando a los Estados y usuarios del SIDH.¹⁵³

Además, generó un debate en el marco de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, que visibilizó algunos problemas de la institucionalidad de derechos humanos en Chile en su relación con el sistema interamericano de derechos humanos. En la sesión celebrada a tal efecto, los representantes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (ministro y subsecretaria) y la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores defendieron la misiva, señalando que se trató de una invitación al diálogo y una crítica constructiva al sistema interamericano de derechos humanos.¹⁵⁴ En el marco de la sesión mencionada, sin embargo, destacaron dos cuestiones. La primera, fue el reconocimiento del ministro de Justicia y Derechos Humanos de que “probablemente se pudo haber hecho mejor las cosas (...) si hubiésemos tenido un mejor manejo y control”, evidenciando la falta de coordinación entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores.¹⁵⁵ La segunda, fue que no

152 La Tercera: “Chile y cuatro países envían carta a la Comisión Interamericana de DD.HH. manifestando inquietudes al sistema regional de protección del organismo”. 23 de abril de 2019.

153 El Mostrador: “Reacción a la carta de cinco gobiernos para limitar rol del Sistema Interamericano”. 25 de abril de 2019 (carta enviada por varios abogados y académicos expertos en temas de derechos humanos).

154 Cámara de Diputados.cl: “Ejecutivo explicó alcances de carta a Comisión Interamericana de DD.HH”. 2 de mayo de 2019.

155 El Dínamo: “Hernán Larraín defendió carta enviada al CIDH pero reconoció que tema se manejó mal”. 26 de abril de 2019.

intervino la subsecretaría de Derechos Humanos y, en consecuencia, no pudo aclarar el rol que le correspondió a esa entidad pública en el contenido de esta carta, considerando su experticia y obligación legal de “prestar asesoría técnica al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procedimientos ante los tribunales y órganos internacionales de derechos humanos”.

Esto último cobra aún mayor importancia con la decisión del gobierno de Sebastián Piñera de nombrar un “agregado cultural” en la embajada ante la OEA con un enfoque específico en la supervisión de la gran cantidad de causas pendientes ante el SIDH y que generarían una sobrecarga administrativa importante, según lo ha reconocido el propio ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín.¹⁵⁶ Esta decisión estaría fundada en un documento interno que da cuenta del crecimiento de la litigiosidad internacional del Estado ante el SIDH.¹⁵⁷ Estos antecedentes nos permiten inferir que la política exterior en temas de derechos humanos, al menos en lo que respecta al SIDH, ha sido utilizada para marcar una diferencia con gobiernos anteriores, enviando complejas señales diplomáticas en una era en que la cooperación internacional es fundamental para avanzar en temas de derechos humanos.¹⁵⁸ Según ciertas informaciones de prensa, citando diversas fuentes al interior de la diplomacia chilena, el conflicto con la CIDH evidenció una de las cuestiones más polémicas sobre la política exterior del actual gobierno en temas de derechos humanos, consistente en la falta de coordinación y en la existencia de ciertas contradicciones en el envío de las instrucciones a la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas y al embajador ante la OEA, para determinar las posiciones de nuestro país con respecto al sistema universal e interamericano de derechos humanos.¹⁵⁹

La falta de transparencia y claridad, en este sentido, han motivado diversas hipótesis al respecto. Por un lado, algunos sugieren un exceso de control de la política exterior en derechos humanos por parte

156 Es importante notar que la decisión de nombrar un “agregado cultural” con una especial preocupación por la “responsabilidad internacional del Estado” en temas de derechos humanos, dice bastante sobre el modo en que los derechos humanos se erigen en una temática de disputa cultural. Dicho de otro modo, la señal que se envía es que los derechos humanos serían una cuestión de interés cultural, generando confusión con la idea de que los derechos humanos serían el objeto primordial de las “guerras culturales”, en desmedro de su rol como promotores de un orden moral universal.

157 El Mercurio: “Preocupa el aumento explosivo de causas chilenas ante la Comisión Interamericana de DD.HH.”. 22 de julio de 2019.

158 Las polémicas surgidas a propósito de la carta comentada tuvieron eco durante la última sesión de la Asamblea General de la OEA, en que se eligieron los nuevos miembros de la CIDH. El País.com: “Derrotada la iniciativa encabezada por Colombia para reformar la defensa de Derechos Humanos en la OEA”. 28 de junio de 2019.

159 El Mostrador: “Canciller sólo para la foto”. 7 de mayo de 2019.

del “segundo piso” de la Moneda, donde se habría redactado y luego enviado la carta a la Corte IDH, comentada más arriba. También se menciona la comunicación directa de un funcionario de la Subsecretaría de Derechos Humanos (jefe de División de Protección) con la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para determinar la posición de Chile en temas de derechos humanos, en especial, ante el Sistema Universal de Naciones Unidas. Asimismo, se comenta el desmedido rol que algunas entidades o ministerios han tenido para definir la posición de Chile ante la comunidad internacional en temas de derechos humanos, como sucedió a propósito del Ministerio del Interior y el denominado Pacto Migratorio Global (“Pacto de Marrakech”), o con la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería para la gestión de los votos de Chile en el Consejo de Derechos Humanos. A continuación, analicemos algunos de estos episodios.

A propósito de la polémica que generó la no aprobación del Pacto de Marrakech por parte de Chile, quedó en evidencia que la SSDD-HH no fue capaz de mediar, a través de opiniones técnicas, entre las distintas visiones que surgieron respecto al tema migratorio entre los Ministerios de Relaciones Exteriores e Interior, dando cuenta de una institucionalidad de derechos humanos con carácter frágil y relegada a un segundo plano. Más allá de los problemas comunicacionales por los que atravesó el gobierno para informar sobre la no suscripción del Pacto de Marrakech, en diciembre de 2018, el caso resaltó por la falta de opiniones técnicas ofrecidas por el Estado de Chile, al menos desde la perspectiva del DIDH.¹⁶⁰ Recordemos que el Estado de Chile había participado de las primeras fases de negociación y redacción del texto del Pacto Migratorio Global, de modo que la imagen de Chile ante la comunidad internacional quedaba comprometida si no se daban muy buenas razones para explicar el cambio de posición en la materia.¹⁶¹ En el Ministerio del Interior se hablaba de que la razón principal era la necesidad de que las reformas que este gobierno había comprometido en temas migratorios no se vieran afectadas por la aprobación de normativa internacional. En cambio, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se insistía, al menos hasta noviembre de 2018, en que el Pacto de Marrakech no implicaba compromiso alguno de la soberanía, no solo porque se trataba de un instrumento no vinculante, sino porque el texto mismo del Pacto descansaba en la decisión soberana de los países de

160 Véase, por ejemplo, la carta “Pacto Migratorio y Fake News”, firmada por más de 400 abogados, publicada en *El Mercurio*, 20 de diciembre de 2018.

161 En efecto, diversas publicaciones oficiales, como la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores o las cuentas de Twitter e Instagram, dieron cuenta del rol primordial que había jugado Chile, incluso durante el actual gobierno, en las fases de negociación y redacción del texto final del denominado Pacto Migratorio. Véase, por ejemplo, los tuits de la cuenta @ChileONU, con anterioridad al 10 de diciembre de 2018.

organizar su política migratoria con un grado importante de discrecionalidad.¹⁶² Finalmente, habría primado la posición del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, encargado de llevar adelante la agenda migratoria, en desmedro de las recomendaciones del cuerpo diplomático chileno y de las opiniones de la propia Cancillería, organismos que habrían destacado la importancia de abordar el tema migratorio desde una perspectiva global y de cooperación internacional.¹⁶³

Otros problemas se han generado a propósito de las posiciones de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos (en adelante, Consejo DDHH), que representa el principal órgano de Naciones Unidas para la discusión de la política internacional en la materia. En primer lugar, ha llamado la atención la ausencia del Estado de Chile en el patrocinio de diversas resoluciones del Consejo DDHH, por sus referencias al Pacto Migratorio o al Acuerdo de Escazú (“Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”). Estas omisiones de Chile terminan erosionando la fuerza de ciertas resoluciones del Consejo DDHH que gozan de un intenso trabajo diplomático previo.¹⁶⁴ Un ejemplo de lo anterior se dio a propósito de las resoluciones aprobadas durante el 40° período de sesiones del Consejo de DDHH, celebrado entre el 25 de febrero y el 22 de marzo de 2019, relativas al “Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible” y a la “Cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales”.¹⁶⁵

De acuerdo con la explicación oficial de la delegación diplomática chilena, la no suscripción de estas resoluciones obedece a que hacían referencia a pactos de los cuales Chile no es parte.¹⁶⁶ Sin embargo, en

162 La Tercera: “Enredo por pacto migratorio: La Cancillería quería firmar pero Interior se impuso”. Lunes 10 de diciembre de 2018.

163 Como no existe confirmación oficial de estas posiciones, estas afirmaciones se basan en informaciones de prensa. El Libero.cl: “Un embajador en desacato: la historia no contada del rechazo de Chile a firmar el Pacto de Migración de la ONU”, 13 de diciembre de 2018; Interferencia.cl: “La piñerización de la política exterior”, 23 de marzo de 2019; Emol.cl: “La trama detrás del rechazo de Chile al pacto de migración de la ONU”, 16 de diciembre de 2018.

164 A través de una solicitud de acceso a la información, se pidió toda la documentación, comunicación, memorando o instrucción que pudiese contener los fundamentos de la posición de Chile en estas resoluciones. Al cierre de la edición de este informe, aún no llegan las respuestas oficiales, que se encuentran dentro del plazo establecido por la Ley de acceso a la información pública.

165 <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session40/Pages/ResDecStat.aspx>

166 Véase la explicación del voto de Chile ofrecida por el embajador Juan Eduardo Eguiguren, realizada el 22 de marzo de 2019, ante el Consejo de Derechos Humanos. <https://bit.ly/2LtyU4t>.

otra resolución del Consejo DDHH aprobada durante la misma sesión, relativa a “repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos”, y cuyo borrador fue presentado por Venezuela, el voto favorable chileno se debió a su membresía en el “movimiento de países no alineados”, ignorando las consideraciones de derechos humanos que la política exterior chilena ha venido levantando a propósito de la República Bolivariana de Venezuela.¹⁶⁷ En relación a los casos mencionados, según una fuente del Ministerio de Relaciones Exteriores, una hipótesis que se maneja es que la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería y su rol de coordinación con la diplomacia chilena, han perdido relevancia en la discusión de política exterior en derechos humanos, cediendo su espacio a la politización de estos asuntos por cuestiones internas. Esto ha cambiando el patrón de conducta del Estado de Chile y su trayectoria como un país con una política internacionalista y de plena cooperación con la comunidad internacional.¹⁶⁸ En otras palabras, y como se ha destacado en diversos temas, el hecho de quitarle relevancia a la diplomacia chilena —concentrada en las embajadas, misiones permanentes y la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería y su experiencia en derechos humanos— ha implicado mezclar asuntos de política interna con la política exterior chilena generando un grave daño a la imagen de Chile ante la comunidad internacional.¹⁶⁹ Por otra parte, las contradicciones que se vislumbran en algunas de estas posiciones, sugerirían que, más que un intento por politizar la política exterior chilena en materias de derechos humanos, fueron producto de serios déficits técnicos en la coordinación entre Cancillería y el cuerpo diplomático chileno, sin que se asuman las responsabilidades políticas correspondientes.

Durante el 41º período de sesiones del Consejo DDHH, la política exterior del país en la materia, de nuevo, derivó en una polémica, por la abstención del voto chileno en una resolución que condenaba las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas cometidas en Filipinas, en el marco de una denominada “guerra contra las drogas”.¹⁷⁰ La

167 *Ibíd.* Debido a las repercusiones que esta posición provocó en la discusión política interna, en sus explicaciones el embajador Eguiguren sostuvo que, si se entendía esta posición como un respaldo al gobierno venezolano, Chile, entonces, retiraría el apoyo a esta resolución.

168 Entrevista realizada el viernes 12 de julio de 2019. Entrevistado/da ha solicitado anonimato.

169 En efecto, y como mencionaron diversos senadores de oposición al actual gobierno, en una sesión especial convocada por el Senado para discutir la política exterior chilena, es lamentable que el actual presidente Sebastián Piñera “haya introducido por primera vez desde el retorno de la democracia, la decisión de llevar los temas de política exterior a la política doméstica”. Senado.cl: “Sesión especial por política exterior de Chile”. 19 de marzo de 2019.

170 Consejo de Derechos Humanos, *Promoción y Protección de los Derechos Humanos en Filipinas*, 5 de julio de 2019, A/HRC/41/L.20.

resolución, que había sido presentada por Islandia, buscaba presionar a quienes gobiernan Filipinas para que adoptaran todas las medidas necesarias con el fin de prevenir las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, llevar a cabo investigaciones imparciales y perseguir las responsabilidades de quienes han cometido violaciones a los derechos humanos en el contexto de la “guerra contra las drogas”. Además, la resolución mandata al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos a hacer un informe de seguimiento e instar al cumplimiento de los estándares de derechos humanos aplicables.

Para explicar la posición de Chile ante esta resolución, la actual Cancillería ha entregado diversas respuestas, que dan cuenta de la ambigüedad y equivocidad de la posición oficial de Chile. En primer lugar, y de acuerdo a algunas fuentes de prensa, el Presidente se habría enterado después de que se conociera la postura de Chile en este tema, y una de las hipótesis es que la Cancillería habría evitado involucrar al asesor presidencial en temas de política internacional –Benjamín Salas Kantor–, con quien habría cierta tensión.¹⁷¹ Para el actual canciller, Teodoro Ribera, la explicación del voto chileno ante la resolución sobre Filipinas descansa en su consistencia con votos similares que habría emitido la diplomacia chilena en “declaraciones anteriores”, durante 2017 y 2018.¹⁷² Más aun, de acuerdo a lo afirmado por el canciller, “en este caso la resolución no concitó apoyo transversal en el subgrupo regional al que pertenece Filipinas”, lo que constituiría un antecedente relevante para explicar la posición de Chile en temas de política exterior de otras regiones. Además, según Ribera, se trataría de la “primera resolución sobre la materia”, lo que sugeriría esperar mayores consensos regionales al respecto.¹⁷³ Sin embargo, cabe mencionar dos cuestiones relevantes en relación a esta “nota explicativa”: en 2017, Chile no era miembro de Consejo de Derechos Humanos, por lo que habría que buscar antecedentes de la posición chilena en otros foros internacionales; además, en esas ocasiones, se trataba solo de una declaración conjunta, aprobada después de un debate general (no sometida a votación), y que no tenía el trabajo diplomático previo ni la importancia que tiene una resolución del Consejo de Derechos Humanos.¹⁷⁴ Ello, además, contrasta con resoluciones similares, presentadas por Chile y otros países, y por primera vez, en relación a la violación de derechos humanos en Nicaragua y Venezuela, y que fueron aprobadas por Chile

171 La Tercera: “Cómo se gestó la decisión sobre Filipinas, el primer traspíe de Ribera en Cancillería”. 18 de julio de 2019.

172 Radio Cooperativa: “Chile se abstuvo: Consejo de DDHH aprobó aumentar la presión sobre Filipinas”. 11 de Julio de 2019.

173 *Ibid.*

174 La Tercera: “Paulina Astroza: Filipinas: incomprensible abstención de Chile”. 15 de julio de 2019.

a pesar de no existir consenso en el subgrupo regional de América Latina y El Caribe.¹⁷⁵

Por otra parte, en el marco de una sesión especial realizada en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, la subsecretaria de Relaciones Exteriores explicó que el voto de abstención de Chile se debió al reconocimiento de que la “guerra contra las drogas” librada por el Presidente de Filipinas, Rodrigo Duterte, quien dirige un gobierno “democráticamente electo”, ha observado “ciertos avances”.¹⁷⁶ Si bien desde Cancillería han descartado que la posición de Chile se explique por la cautela que deben tener con los invitados a la futura cumbre del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), a realizarse en Chile durante noviembre de este año, y al cual Filipinas está invitado, fuentes al interior de ese ministerio sugieren que la posición de la Dirección de Derechos Humanos habría sido influenciada por la opinión de la Dirección Asia Pacífico, que tiene un enfoque principalmente económico.¹⁷⁷ La existencia de diferentes y contradictorias versiones para explicar la posición de Chile en estos casos ha dado lugar a una serie de elucubraciones que dañan la imagen de Chile ante la comunidad internacional de derechos humanos y dan cuenta de que la vanagloriada política de Estado en la materia es sumamente frágil.

La Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería no ha sabido explicar estas posiciones ni justificar el doble estándar con que se han abordado estos temas, dependiendo del impacto que tiene la política exterior en temas de política interna o ante la comunidad internacional de derechos humanos.¹⁷⁸ Por su lado, la SSDDHH no ha logrado influir en la agenda, ni poner la nota de cautela que su experticia técnica en la materia podría aportar a la política exterior de derechos humanos. Como se ha reconocido en diversos foros, las consecuencias de estos problemas, derivados de una deficiente institucionalidad de derechos humanos, terminan siendo asumidos por los funcionarios diplomáticos, quienes ostentan cargos permanentes para la representación de los intereses de Chile ante la comunidad internacional.

Por último, es importante recordar que, antes del cierre de la edición del presente *Informe*, el presidente Sebastián Piñera convocó a una reunión especial en La Moneda a la totalidad de los integrantes de las comisiones de Relaciones Exteriores de ambas cámaras. Durante el encuentro, reconoció algunos errores y justificó la posición de Chile

175 Para revisar el contenido de esas resoluciones, véase el sitio web de las sesiones del Consejo DDHH, www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/Sessions.aspx.

176 La Tercera: “Filipinas: el nuevo dolor de cabeza de la Cancillería”. 17 de julio de 2019.

177 Entrevista realizada el viernes 12 de julio de 2019. Entrevistado/da ha solicitado anonimato.

178 La Tercera: “Director de Human Rights Watch cuestiona a gobierno chileno por decisión de abstenerse en condena a Filipinas”. 15 de julio de 2019.

ante la comunidad internacional de derechos humanos en diversas instancias. En la reunión, realizada el miércoles 24 de julio de 2019, el Presidente de la República reconoció que no tuvo conocimiento previo de la posición de Chile ante la resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre Filipinas, y que él habría tomado otra posición de haber tenido la oportunidad de decir algo al respecto.

Según parlamentarios que asistieron a esa reunión, el Presidente no aclaró quién tomó la decisión final en este caso, pero se mostró abierto a explorar alternativas para abordar el problema de derechos humanos en Filipinas.¹⁷⁹ Por otra parte, el presidente, en conjunto con el ministro de Relaciones Exteriores, defendió su posición de no sumarse al Pacto Migratorio y al denominado Acuerdo de Escazú, reiterando el peligro que estos instrumentos pueden representar para los intereses de Chile ante posibles demandas internacionales o por las restricciones que podrían representar para la discusión de asuntos internos, como la reforma en materia de migraciones que propone el actual gobierno. Más allá de que estas posiciones jurídicas son cuestionables, como lo han destacado diversos expertos en derecho internacional público y otros analistas, es importante que la atribución constitucional que ostenta el Presidente de conducir las relaciones internacionales se haga en constante diálogo con los representantes electos del Congreso. Como reconoció un parlamentario opositor, “Piñera utilizó un tono franco y directo (...) tenía ganas de dialogar, debo reconocer que no esquivó ningún tema, dio sus razones para cada uno de ellos y eso lo valoramos. Ahora, en algunos aspectos las discrepancias persisten y en otros se mostró abierto a un diálogo para ver qué podemos concluir”.¹⁸⁰ El contenido de la reunión no se ha hecho público, pero de acuerdo a diversos testimonios, puede representar un punto de inflexión para la definición en complejas cuestiones de política exterior para lo que queda del actual gobierno.

Para concluir esta sección, podríamos señalar que el modo en que un país modela su política exterior en temas de derechos humanos obliga a mantener una suerte de coherencia entre lo diseñado y practicado a nivel interno, y lo proyectado hacia afuera. En este contexto, vale la pena preguntarse por el modo en que el diseño y práctica en torno a la política exterior de derechos humanos cumple con los estándares internacionales que se pueden derivar al respecto, y que obliga a los países a configurar sus sistemas institucionales del modo que mejor garantice la consistencia que debe existir entre la política interna y la política exterior, y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales

179 El Mercurio: “Escenario abierto sobre Filipinas y firmeza ante pacto migratorio y Escazú: Las posturas de Piñera en reuniones sobre RR.EE.”: 27 de julio de 2019.

180 *Ibid.*

de derechos humanos. Es justamente este arreglo el que ha estado en cuestión en relación a los hechos evaluados en el presente capítulo.

CONCLUSIONES

El presente capítulo ha presentado un estado general de la institucionalidad de derechos humanos en Chile, en especial considerando los años de consolidación institucional del INDH y la recientemente creada Subsecretaría de Derechos Humanos.

A pesar de alguna confusión y traslape de roles, estos órganos han sabido diferenciarse, considerando su diversa posición institucional. A través de estas páginas, hemos pretendido presentar un enfoque innovador con respecto al rol de las instituciones y sus capacidades, así como las necesidades de coordinación que surgen en una estructura estatal cada vez más compleja, que combina organismos autónomos y dependientes.

Los derechos humanos se promueven y protegen no solo por la aprobación de instrumentos normativos, sino más bien por la capacidad institucional que tenemos de implementar esos estándares en determinados contextos. El Estado de Chile ha avanzado mucho al respecto, sobre todo con la aprobación de una institución nacional de derechos humanos, siguiendo los estándares internacionales contenidos principalmente en los Principios de París y en recomendaciones subsecuentes, y con la creación de una Subsecretaría de Derechos Humanos con un rol articulador y coordinador al interior de la administración del Estado. A pesar de que estas instituciones aún no se logran distinguir del todo, en particular, a ojos de la opinión pública y de algunos funcionarios públicos, la actual institucionalidad de derechos humanos ha permitido dejar atrás las opiniones escépticas de quienes pensaban que estas instituciones eran redundantes o que constituían meras armas institucionales al servicio de intereses facciosos o partisanos.

Existe una diversidad de desafíos para el futuro, sobre todo en cuanto a la consolidación institucional de estos organismos, y su capacidad de coordinar a todos los actores relevantes en la materia. Para el INDH, surge la necesidad de implementar una estrategia de largo plazo y de cumplir con la planificación estratégica que la propia institución se ha impuesto. Para el Estado chileno, en especial para quienes ejercen posiciones de poder, es fundamental consolidar la autonomía e independencia con que debe operar el INDH, el cual ha debido enfrentar conflictos internos y externos que pretenden disminuir el poder que tiene para promocionar y proteger derechos humanos. Como hemos visto en este capítulo, la visibilidad y presencia del INDH en diversos conflictos, ha traído como consecuencia la incomodidad de

quienes gobiernan u ocupan posiciones de poder, generando incentivos para erosionar el rol fundamental de esta institución. Desde el DIDH, debemos estar alertas ante los riesgos y desafíos a la autonomía del INDH.

En el caso de la SSDDHH, se deben aclarar cuáles son los criterios de intervención, y se plantea la necesidad de consolidar una visión más integral del Estado que nos permita hacer evaluaciones desde una perspectiva de derechos humanos. Además, con respecto al PNDH, es fundamental no retrasar su puesta en marcha, de modo que esta primera experiencia constituya una oportunidad de aprendizaje institucional para el futuro. En este sentido, no podemos permitir que las instancias de evaluación y monitoreo del PNDH dependan de quien ejerce el gobierno de turno, y se dificulte tanto el acceso a la información disponible como la articulación de instancias de participación de la sociedad civil. Por último, no podemos olvidar el rol orientador que ejerce el DIDH con respecto al PNDH, de modo que este constituya un verdadero instrumento de políticas públicas que implemente, en un contexto específico, los estándares universales de derechos humanos.

Además, el capítulo ha incluido un análisis del rol de la institucionalidad de derechos humanos en la política exterior chilena, cuestión que ha estado en el centro de la agenda noticiosa durante el mandato del actual gobierno. Ello nos ha permitido ilustrar algunos de los problemas que surgen en nuestra institucionalidad, y que ponen de manifiesto la complejidad de los desafíos que tanto el discurso como el lenguaje de los derechos humanos pueden imponer a los actores estatales. En efecto, las tensiones que han surgido con la política exterior de derechos humanos, durante el segundo mandato presidencial de Sebastián Piñera, nos recuerdan lo complejo que puede resultar utilizar la política exterior como mera estrategia retórica, ignorando la premisa básica de que dicha política debe ser una proyección adecuada de lo desarrollado a nivel interno.

RECOMENDACIONES PARA EL ESTADO DE CHILE

Elaborar una visión sistémica de la institucionalidad de derechos humanos, así como un análisis institucional comparado, considerando las capacidades institucionales de los distintos órganos del Estado, con miras a mejorar la promoción y protección de los derechos humanos;

Reforzar la autonomía e independencia del INDH, sobre todo, eliminando la posibilidad de que los consejeros nombrados por el Poder Ejecutivo tengan voz y voto al interior del Consejo,

Elaborar un protocolo de coordinación interinstitucional para que la defensa de los intereses de Chile ante la comunidad internacional de

derechos humanos incluya la participación de todos los órganos pertinentes, de modo que dicha defensa represente una posición del Estado chileno y no la opinión del gobierno de turno;

Elaborar criterios, y supervisar su implementación, para mejorar la selección de candidatos y candidatas al Consejo del INDH por parte de los diferentes actores involucrados, en especial, respecto de las personas elegidas por las cámaras legislativas;

Apoyar la implementación del proceso de planificación estratégica que ha comenzado el INDH;

Mantener actualizada toda la información necesaria para el monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos, una vez que finalice la tramitación del decreto supremo que apruebe el texto definitivo del mismo;

Mejorar la coordinación interinstitucional requerida para que la institucionalidad de derechos humanos aborde de manera integral los asuntos de política interna y de política exterior, de modo que no se produzcan inconsistencias y/o contradicciones en la promoción y protección de derechos humanos.

