

CHILE ANTE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS

Este capítulo entrega una visión general del cumplimiento de las obligaciones que ha asumido Chile con el sistema internacional de derechos humanos. Los hitos del período se relacionan con la entrega de informes oficiales, elaborados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, al Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el informe presentado a la primera revisión del Examen Periódico Universal. En todas las ocasiones la sociedad civil elaboró información alternativa o “informes sombra”. De todo ello se realiza un análisis cualitativo basado en los informes oficiales y alternativos, así como en información periodística, teniendo en cuenta dos cuestiones fundamentales: primero, que quien se obliga internacionalmente en materia de derechos humanos es todo el Estado y no solamente el Poder Ejecutivo, por lo que no se considera una excusa razonable invocar la separación de poderes para explicar los incumplimientos; y segundo, que la información, en el contexto actual, constituye el factor esencial para evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales. De ahí la importancia de los “informes sombra” para determinar el verdadero grado de compromiso de los Estados con las obligaciones que emanan de los tratados internacionales de derechos humanos.

Se constata que las autoridades estatales, a pesar de sostener un discurso que promueve la participación de la sociedad civil, en los hechos desatiende sus recomendaciones y omite información crítica que es de interés para los órganos de tratado. Más aun, se observa una falta de cumplimiento de los compromisos que los órganos responsables han adquirido en materia de seguimiento de dichas recomendaciones, lo que pone en cuestión la capacidad de Chile de liderar estos procesos en el escenario internacional.

PALABRAS CLAVE: Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Comité contra la Tortura, Comité contra la Discriminación Racial, Examen Periódico Universal, sociedad civil, informes sombra.

INTRODUCCIÓN

En versiones anteriores de este *Informe* se ha analizado la posición de Chile ante los órganos internacionales de derechos humanos (2004) y su relación con la institucionalidad (2008). Este capítulo analizará por primera vez, y de manera directa, el cumplimiento de las obligaciones internacionales en los informes oficiales que ha entregado Chile durante 2008 y 2009.

De acuerdo con los datos actuales, todos los Estados han ratificado al menos uno de los tratados internacionales de derechos humanos, mientras que un 80% ha ratificado cuatro o más de ellos.¹ Entre otras cosas, estos tratados establecen directrices, principios y, en algunos casos específicos, reglas. Aunque carecen de mecanismos coercitivos para obligar al cumplimiento de sus disposiciones, las naciones parecen “tomárselos en serio”. Es decir, pretenden defenderse de posibles acusaciones por violaciones a los derechos humanos, tanto en foros públicos como ante los cuerpos regionales e internacionales que vigilan el cumplimiento de estas obligaciones.

Del mismo modo, y como se comprueba atendiendo a la actualidad internacional, países como el nuestro pretenden erigirse en actores relevantes en la materia frente a sus pares, haciendo frente a la falta de liderazgo en la labor de promoción internacional de los derechos humanos, considerando que los aliados tradicionales en este ámbito ya no están en condiciones de desempeñar este papel. Para Irene Kahn, secretaria general de Amnistía Internacional,

el desempeño de Europa se encontraría marcado por el doble estándar, lo que debilita su legitimidad moral (...). Estados Unidos ha despilfarrado su oportunidad de ofrecer liderazgo, al negarse a defender la prohibición absoluta de la tortura, apoyar sistemáticamente a algunas de las dictaduras de peor fama mundial y al crear una ficción legal para legitimar lo que ocurre en Guantánamo. Sería ingenuo esperar que potencias mundiales como China o Rusia defiendan los derechos humanos, considerando sus propias trayectorias nacionales y de política exterior. Por lo tanto, la comunidad de derechos humanos debe

¹ Louise Arbour, “Sin carencias ni temores”, en Centro de Derechos Humanos, *Derechos humanos hoy. Balance internacional*, Santiago, Universidad de Chile, 2008, p. 23.

buscar nuevos defensores, por ejemplo, en países de América Latina tales como Brasil, Chile y México.²

Así, Chile quiere configurar una posición de liderazgo en la materia. Esta disposición reafirma la importancia de develar, en un año clave para el desempeño chileno en los foros internacionales, si el país cumple con las obligaciones que ha asumido ante la comunidad de naciones, y de qué modo lo hace.

En el sistema internacional de los derechos humanos, la ausencia de un consenso sobre su justificación deja el campo abierto para una serie de dificultades: los Estados están en desacuerdo sobre qué derechos pueden considerarse derechos humanos, cuáles deberían tener prioridad, cómo se deben asignar recursos para el propósito de corregir violaciones de los derechos humanos y, por ejemplo, cuánto respeto se debería otorgar a las variaciones culturales.³ A pesar de estas dificultades, los Estados se siguen comprometiendo voluntariamente con obligaciones internacionales de derechos humanos contenidas en tratados sobre las más diversas materias. La ausencia de mecanismos de cumplimiento forzoso no obstan al acuerdo y posterior ratificación de estos tratados, y es el grado de compromiso de un Estado lo que se constituye en un factor esencial para propender a un mejoramiento de la situación interna. El grado de compromiso no solo dependerá del Estado sino también de la sociedad civil y de los mecanismos democráticos para el ejercicio de los derechos. Así, “un efecto beneficioso de la ratificación de los tratados de derechos humanos está condicionado por el alcance [grado de desarrollo] de la democracia y la fuerza de grupos de la sociedad civil, medida esta por la participación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) con vínculos internacionales”.⁴

El poder de la información, sobre todo en manos de la sociedad civil, es la principal herramienta para exigir el respeto por los derechos humanos ante el principal sujeto pasivo: los Estados. Para Thomas Pogge, la información sobre derechos humanos constituye el elemento más importante en la evaluación comparativa de esquemas institucionales en un contexto internacional. A propósito del artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que prescribe que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan

² Irene Kahn y Kenneth Roth, “Movimiento internacional por los derechos humanos”, en *Derechos humanos hoy. Balance internacional*, p. 69. El comentario sobre Estados Unidos se hizo respecto de la administración Bush. Durante el mandato del Presidente Obama, ha habido signos que permiten inferir que Estados Unidos espera erigirse en un nuevo líder internacional de la protección de los derechos humanos.

³ Eric Posner, “Human Welfare, Not Human Rights”, *Columbia Law Review* 108, 2008, p. 1758.

⁴ Eric Neumayer, “Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?”, *The Journal of Conflict Resolution* 49(6) 2005, p. 926.

plenamente efectivos”, este experto internacional cree que “debe interpretarse en cuanto sostiene que la evaluación de un orden institucional debe estar basado primordialmente en cuánto mejor o peor serían satisfechos en él los derechos humanos, en comparación con su satisfacción en otras alternativas posibles”.⁵ Esta interpretación del artículo 28 implica una tesis moral significativa: “Cualquier esquema institucional debe ser evaluado y reformado principalmente por una referencia a su impacto relativo en la satisfacción de los derechos humanos de aquellos sobre quienes es impuesto”.

Consideradas estas ideas, sigue teniendo sentido, a pesar de las quejas del Gobierno por los informes críticos de la situación de derechos humanos, elaborar información alternativa que demuestre el contraste entre los hechos y los estándares internacionales⁶.

Sabemos que el sistema internacional de los derechos humanos depende mucho de la *actitud* con que cada Estado aborde el tema: la evaluación de los derechos humanos es, en un grado importante, una autoevaluación, porque impone a los Estados el deber de adoptar una actitud crítica en el diagnóstico de la situación real en el ámbito interno. Del mismo modo, impone a los Estados el deber de realizar acciones positivas para garantizar que los diagnósticos irán mejorando con el tiempo. Por ello, no solo se obligan con el contenido del tratado o pacto, sino también con las observaciones y recomendaciones que hagan los órganos de tratado.⁷

Durante 2008 y 2009 se llevaron a cabo diversos procesos encaminados a revisar la situación de los derechos humanos en Chile. Por cuestiones de espacio, este capítulo se restringirá al análisis de tres procesos ya finalizados o en sus fases finales:

1. La entrega al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de los informes periódicos 15°, 16°, 17° y 18°, que debían entregarse en noviembre de 2006 y lo hacen durante 2009.
2. El quinto informe periódico que presentó Chile ante el Comité contra la Tortura (CAT) durante marzo de 2009.
3. La revisión de la situación general de los derechos humanos en Chile durante el quinto período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU).

⁵ Thomas Pogge, “La importancia internacional de los derechos humanos”, conferencia dictada en el Centro de Estudios Filosóficos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, disponible en www.pucp.edu.pe.

⁶ Ver, por ejemplo, las quejas del ministro Francisco Vidal al conocerse el último informe de derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos. *La Nación*, “Vidal sobre informe EEUU: ‘En Chile no tenemos Guantánamo’”, 26 de febrero de 2009.

⁷ Los órganos de tratado son aquellos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales. Pueden recibir informes periódicos o extraordinarios y, en algunos casos, denuncias individuales.

A ello le sigue una breve reflexión sobre la importancia de contar con una institucionalidad adecuada para la tarea de elaboración de los informes, respuestas o contestaciones de demandas en el plano internacional. Se contrastará la actual estructura institucional con el Instituto de Derechos Humanos, cuyo proyecto de ley, al cierre de esta edición, seguía en trámite. Por último, se formulan recomendaciones para mejorar el desempeño del Estado ante la comunidad internacional y establecer una institucionalidad de derechos humanos acorde con los estándares internacionales.

1. INFORME ANTE EL CERD POR LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS EN LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

De la lectura del informe entregado por Chile, que incluye en un solo informe consolidado los cuatro informes periódicos que estaban pendientes, surgen muchas interrogantes relativas a la situación de los grupos discriminados en nuestro país. El informe nacional se centra en el estudio de dos grupos vulnerables: indígenas e inmigrantes. Acorde con las preocupaciones expresadas por la comunidad internacional en diversos instrumentos, la situación de la población indígena constituye el foco principal; gran parte de las 77 páginas del informe se dedican al diagnóstico de la situación de los indígenas y a la exposición de las políticas y medidas llevadas a cabo por el Estado para mejorar el respeto por sus derechos.

El contraste con la información oficial se realiza por dos vías: las preguntas del Relator del CERD y la información recabada por organismos no gubernamentales en los “informes sombra”, informes alternativos al oficial, elaborados por la sociedad civil para vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales.⁸ En cuanto a lo primero, el Relator exige del Estado chileno en su conjunto información sobre las medidas para agilizar el proceso legislativo mediante el cual se creará una institución de derechos humanos autónoma, conforme a los Principios de París. En todos los informes entregados por Chile sobre el asunto se hace una mera referencia a que el mentado proyecto “se encuentra actualmente en trámite”,⁹ sin mencionar la cantidad de años que lleva desde que ingresó al Congreso ni las modificaciones al contenido del proyecto original, que

⁸ Lista de preguntas del Relator relativas al examen de los informes periódicos 15°, 16°, 17° y 18° de Chile (CERD/C/CHL/15-18), 18 de junio de 2009. “Informe de la sociedad civil de Chile al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas con motivo del examen de los informes periódicos 15°, 16°, 17° y 18° del Estado de Chile, 75° período de sesión”, en adelante “informe sombra CERD”.

⁹ Ello es así en los últimos informes entregados ante el CAT, el CERD y el EPU.

lo alejan de los Principios de París.¹⁰ Del mismo modo, y tal como lo denuncia el “informe sombra”, el proyecto para establecer una Defensoría de las Personas ha sido presentado por todos los Gobiernos desde 1990, pero no había tenido el respaldo político transversal que requieren estas materias. Solo en marzo de 2009 se logra el apoyo de todos los partidos políticos en la Cámara de Diputados para la creación de esta institución.

En otro de los aspectos más relevantes, si bien el Estado de Chile señala que la aplicación de la ley antiterrorista (LAT) no se basa en criterios discriminatorios, esta última se ha aplicado casi exclusivamente a miembros de la etnia mapuche, con ocasión de la investigación de delitos cometidos en el contexto de las luchas por la reivindicación de sus derechos. El Relator, en este caso, exige información sobre la situación de tres estudiantes imputados en virtud de la LAT en noviembre de 2008, cuestión que fue omitida en el informe oficial (pregunta N°5) y exhaustivamente denunciada por el “informe sombra”. De hecho, este último informe constata que diversos organismos de derechos humanos nacionales e internacionales han condenado, no solo la aplicación de la LAT, sino definitivamente su contenido. Recordemos que, debido a las presiones y recomendaciones de diversos organismos internacionales, en mayo de 2006 la Presidenta Bachelet se comprometió a no aplicar esta legislación en contra de personas mapuche, señalando que la “justicia ordinaria tiene bastante fuerza para actuar”.¹¹ Sin embargo, durante 2009 esta promesa de la Presidenta no hizo retroceder al Ministerio del Interior, el que, por medio de la abogada de la Gobernación Provincial de Cautín, presentó una querrela criminal ante el Tribunal de Garantía de Lautaro, en febrero, invocando la LAT en relación con varios imputados mapuche. La promesa presidencial tampoco tuvo efecto sobre el Ministerio Público, el que durante octubre de 2008 invocó la LAT en contra de los estudiantes de la Universidad Católica de Temuco Félix Delgado y Jonathan Vega, ambos de veintiún años, por hechos relacionados con la protesta mapuche en la Región de la Araucanía.

Otra de las vías de discriminación jurídica se relaciona con la competencia de los juzgados militares en los casos de violencia policial acaecidos principalmente en la misma zona. Tanto los delitos de agresión a Carabineros (“maltrato de obra”) como aquellos en que el sujeto activo es un funcionario público encargado del orden y seguridad (“violencia innecesaria”) son de conocimiento de juzgados militares, lo que supone una abierta violación a los estándares internacionales en la materia.¹² El

¹⁰ Ver “Institucionalidad de los derechos humanos”, en *Informe 2008*. Los “Principios de París” constituyen las principales directrices internacionales en materia de instituciones nacionales de derechos humanos. Contienen estándares que dicen relación, entre otras materias, con la amplitud del mandato que estos organismos han de tener, así como con su necesaria independencia del poder político.

¹¹ Ver el apartado c.2) del “informe sombra CERD”.

¹² Ver “Justicia militar”, en *Informe 2008* y en este *Informe*.

informe oficial del Estado de Chile al CERD no hace ninguna mención al respecto, y ello constituye una de sus omisiones más graves. Aquí, la discriminación no es tanto un problema en el criterio discrecional de aplicación de una norma de competencia, sino un caso de violación flagrante de los derechos civiles y políticos, principalmente los relativos al debido proceso, por parte del sistema penal militar chileno en su conjunto.¹³

El Relator exige información sobre la investigación de la muerte del joven Matías Catrileo, cuestión que es omitida en el informe oficial (pregunta N°12). Como en muchos otros casos omitidos, la información entregada por el “informe sombra” entrega abundantes datos sobre diversos casos de violencia policial en contra del pueblo mapuche, comprendiendo los delitos de allanamiento ilegal, detención ilegal, secuestros, tortura y otros; información que se revela de extrema importancia para contrastar la aparente situación de normalidad sugerida por las autoridades.¹⁴

Acerca de la situación de los derechos y de la participación política de la población indígena, el informe oficial de Chile expone una serie de programas del Gobierno encaminados a incrementar esta participación, pero no se refiere a medidas legislativas de acción afirmativa, es decir, que al menos durante un tiempo promuevan una preferencia explícita para que las minorías étnicas tengan representación parlamentaria. En el “informe sombra”, por su parte, se consideran diversos factores del sistema político chileno que explicarían la exclusión indígena en este ámbito: en primer lugar, un sistema binominal que favorece a las grandes coaliciones y margina a las fuerzas minoritarias o con implantación exclusivamente regional; en segundo lugar, las barreras de entrada para los partidos regionales que suponen las restricciones de la ley orgánica constitucional de partidos políticos.¹⁵ Recordemos que, según la Encuesta CASEN 2006, alrededor del 7% de la población nacional se considera mapuche, y que la mitad de esta población reside en las regiones del Biobío, Los Ríos y Los Lagos. Estas razones configuran un diagnóstico crítico para la participación política de la población mapuche, que tiene pocas posibilidades de aspirar a conseguir representación en el Congreso.

La omisión de referencias a medidas legislativas de acción afirmativa se agrava al constatar que diversos informes gubernamentales han reconocido la pretensión, principalmente del pueblo mapuche, de conseguir “cupos especiales” o “escaños reservados”, medidas que han sido adoptadas en otras legislaciones. Por ejemplo, el Gobierno de Michelle Bachelet

¹³ Ver el apartado c.1) del “informe sombra CERD”.

¹⁴ Justo cuando Chile rendía su examen ante el Comité CERD, en agosto de 2009, se produjo la muerte del comunero mapuche Jaime Mendoza Collío, por personal de Carabineros. El hecho produjo conmoción en las sesiones y los delegados del Estado chileno tuvieron que dar explicaciones sobre la persistencia de la justicia militar, la violencia policial y los hechos que involucran a indígenas con esta muerte como telón de fondo.

¹⁵ Ver los artículos 3° y 6° de la Ley 18.603.

auspició en 2006 un “Debate nacional de pueblos indígenas” donde se recogieron opiniones recurrentes en favor de medidas especiales para el ejercicio de sus derechos políticos, en particular el acceso a los órganos electivos de toma de decisiones mediante cupos en el Parlamento y en los consejos regionales y municipales. También la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato,¹⁶ creada por iniciativa gubernamental el 2001, recomendó reconocer derechos políticos a los pueblos indígenas, proponiendo la creación de escaños reservados para parlamentarios indígenas en ambas cámaras, además de los puestos en los consejos regionales y municipales bajo fórmulas de proporcionalidad. Así también, tanto en la presentación de los “Nuevos ejes de la política indígena” (2007) como en el plan de acción “Re-Conocer: Pacto social por la multiculturalidad” (2008),¹⁷ el Gobierno ha dado explícito reconocimiento a las aspiraciones políticas de los grupos indígenas, principalmente del pueblo mapuche, que constituye una mayoría considerablemente representativa.

Otro de los aspectos interesantes consiste en exigir del Estado no cualquier dato estadístico de la situación de los pueblos indígenas: para diseñar políticas públicas adecuadas, señala el Relator, es necesario contar con datos “desagregados” sobre el desarrollo social en Chile (pregunta N° 7).

Finalmente, el Relator pregunta al Estado por la situación de los inmigrantes, inquiriendo si gozan o no de los mismos derechos que las demás personas que habitan en Chile. El Estado contesta que el “eje de la gestión gubernamental” en esta materia lo constituye “la preocupación por los derechos humanos de los trabajadores migrantes”, detallando las cifras sobre aumento de la población migrante y su composición por origen y capacidades de trabajo. Señala, además, que el Gobierno de la Presidenta Bachelet fue el primero de los gobiernos de la Concertación en adquirir “compromisos explícitos en su programa [presidencial] en torno a las migraciones”.¹⁸ Luego el informe del Estado desarrolla las medidas adoptadas o por adoptarse en beneficio de la población migratoria.

2. INFORME ANTE EL COMITÉ CONTRA LA TORTURA (CAT) POR LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS EN LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Durante mayo de 2009 se procedió a la revisión del quinto informe periódico ante el CAT. El proceso de revisión había comenzado en enero de 2007, cuando Chile entregó, con más de un año de retraso, el informe oficial. Luego el CAT remitió al Estado de Chile una lista de cuestiones

¹⁶ Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, octubre de 2003, <http://biblioteca.serindigena.org>.

¹⁷ Ambos documentos en www.prensapresidencia.cl.

¹⁸ Informe presentado por Chile al Comité contra la Discriminación Racial, CERD/C/CHL/15-18, 13 de marzo de 2009, párr. 170 y 172.

que le interesaba supervisar, considerando las recomendaciones entregadas por el organismo en ocasiones anteriores, y el Gobierno respondió a esa lista de 38 preguntas en 2009.¹⁹ Por su parte, la sociedad civil presentó un “informe sombra” respondiendo a las mismas preguntas formuladas por el CAT.²⁰

El presente apartado contrasta ambos informes, de cuya lectura es posible inferir que se están describiendo dos realidades distintas. Más allá de los intereses que pueda tener cada una de las partes, conocer las diferencias, los contrastes y las contradicciones pueden guiar a una lectura crítica de la imagen que Chile proyecta en el exterior.

2.1 Definición y tratamiento de la tortura en Chile

Respecto del artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el CAT mostró su preocupación por el hecho de que la definición de tortura contemplada en la legislación chilena no está totalmente conforme con la definición de la Convención. Aquí, el Estado de Chile ofrece una argumentación interpretativa del artículo 150 A del Código Penal, que sanciona la tortura, para dar a entender que se están cumpliendo los estándares internacionales.²¹ De hecho, para el Gobierno de Chile, el artículo no “limita las potenciales víctimas de tortura a aquellas personas privadas de libertad”, ya que, aun cuando la efectiva privación de libertad es un supuesto del tipo objetivo, la norma chilena no se pronuncia respecto de si la privación de libertad debe ser en conformidad al ordenamiento jurídico o bien puede ser una privación ilegítima. De ahí, el informe oficial concluye que la norma siempre “estaría” conforme con lo establecido en el artículo 1 de la Convención, “en tanto siempre que la víctima se encuentre sometida a tortura estará en la imposibilidad de disponer de su libertad”.²² De la sola lectura de estos argumentos podemos entender que el CAT estaba buscando otra cuestión, lo que vendría a confirmarse cuando hizo las observaciones finales, esto es, que al CAT le interesa que los ordenamientos jurídicos de los diversos Estados Partes cuenten con declaraciones explícitas que, a través de figuras penales, castiguen toda forma de tortura. En otras palabras, para el CAT, las formas lingüísticas

¹⁹ Para la verificación de las fechas de entrega de los informes y respuestas, ver www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf.

²⁰ El “informe sombra” ante el CAT está disponible en www.observatorio.cl, y contó con la participación de Observatorio Ciudadano, Amnistía Internacional, Cintras, Corporación Opción, Corporación Humanas y este Centro de Derechos Humanos.

²¹ El artículo 150 A del Código Penal prescribe: “El empleado público que aplicare a una persona privada de libertad tormentos o apremios ilegítimos, físicos o mentales, u ordenare o consintiere su aplicación, será castigado con las penas de presidio o reclusión menor en sus grados medio a máximo y la accesoria correspondiente”.

²² Respuestas por escrito del Gobierno de Chile a la lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el quinto informe periódico de Chile, CAT/C/CHL/Q/5/Add. 1.

en que estas figuras vengán tipificadas constituyen una de las maneras de adecuar los ordenamientos internos a los estándares internacionales. Así, el lenguaje en que se expresan las normas sobre derechos humanos adquiere relevancia. Caso paradigmático es la exigencia de una condena absoluta y explícita de toda forma de tortura.

Ante la pregunta sobre la existencia de un registro nacional para la recopilación de información de los tribunales nacionales sobre los casos de tortura y malos tratos, el Gobierno de Chile comenta la existencia de dos registros: el sistema de datos llamado Sistema de Apoyo a Fiscales (SAF), que contaría con información detallada y precisa de todos los delitos, y un sistema de registro de ingresos judiciales al cual tendrían acceso todos los jueces de Chile y que es administrado por la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Es importante señalar que ninguno de ellos se encuentra a disposición del público, lo que impide hacer un diagnóstico fehaciente de la situación de la tortura en Chile. En efecto, para el público solo se encuentra disponible el Anuario Estadístico Interinstitucional, que consigna las denuncias realizadas a Carabineros, entre las cuales se cuentan los tormentos inferidos por funcionarios públicos a los detenidos. Respecto del segundo, y ante diversos requerimientos presenciales, fue imposible conseguir de la Corporación Administrativa del Poder Judicial la entrega de la información. En resumen, las respuestas del Estado de Chile en esta materia no son satisfactorias, pues la utilidad de contar con un registro sobre los hechos de tortura solo adquiere sentido cuando es de público conocimiento.

Sobre la discusión del artículo 2 de la Convención, el CAT preguntó al Estado chileno acerca del porcentaje de personas detenidas sin que se hayan presentado cargos en su contra. En el informe oficial no se responde esta pregunta. Por su parte, el “informe sombra” afirma que es posible hacer una deducción aproximada a partir de los datos estadísticos, restando a la cifra total de personas formalizadas la cifra de personas sometidas a control de detención. Para ello, “es necesario tomar en cuenta que no todas las personas detenidas son sometidas a control de detención, lo cual distorsiona en una medida desconocida el valor de este ejercicio estadístico”. Aquí, además de la omisión del informe oficial, asombra el hecho de que nuestros soportes estadísticos sean incapaces de responder a los requerimientos que hacen los órganos de tratado.

2.2 Institucionalidad de los derechos humanos

En las últimas revisiones, una de las cuestiones más requeridas por diversos órganos de tratado ha sido la información relativa a la tramitación del proyecto de ley que crea el Instituto de Derechos Humanos. Aquí, el CAT solicita al Estado que entregue información sobre el estado de la tramitación y sobre la conformidad del proyecto con los Principios de París.

El informe oficial se limita a señalar que el Instituto continúa con su tramitación, sin considerar, por ejemplo, las críticas del *Observatorio parlamentario* a esa tramitación, a través de sus boletines periódicos.²³ También afirma que el proyecto de ley cumple con los Principios de París, sin ofrecer razones para sustentar su afirmación. En contraste con aquello, y como lo señaló este mismo *Informe* en 2008, el proyecto de ley, que actualmente cuenta con un informe de la comisión mixta (integrada por la Cámara de Diputados y por el Senado), presenta diversos problemas que lo alejan de los estándares internacionales; por ejemplo, no se le otorga reconocimiento constitucional a la autonomía del Instituto, lo que, de acuerdo al informe de la comisión mixta, lo convertirá en un servicio público descentralizado. Esto último implica que, en la práctica, a pesar de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del respectivo Ministerio. En otras palabras, ello significa que, cuando hay un Ministerio que tiene que hacer el presupuesto para promover un órgano de este tipo, siempre deberá existir alguna relación especial con el mismo, lo que condicionará la pretendida autonomía.²⁴

2.3 Reformas a la justicia militar

Respecto de las reformas al Código de Justicia Militar, existen diversas recomendaciones de los organismos internacionales que solicitan la modificación de la jurisdicción penal militar. Esta exigencia se tornó crítica desde 2005, cuando la Corte Interamericana condenó al Estado de Chile por el caso *Palamara Iribarne*, que obliga a la modificación de la justicia militar.²⁵ En concreto, lo que se pidió al Estado, en caso de considerar necesaria la existencia de una jurisdicción penal militar, es el establecimiento de límites a la competencia material y personal de los tribunales militares, de forma que en ninguna circunstancia un civil se vea sometido a su jurisdicción.

En el informe oficial se entrega información que no concuerda con la realidad. Si bien el proyecto actualmente en discusión reduce la competencia de los juzgados militares para juzgar a civiles, no lo impide de manera absoluta. Tal como señala el “informe sombra”, parafraseando el *Informe* 2008 de la UDP, el nuevo artículo 3° que se propone establece que los “Tribunales Militares de la República tienen jurisdicción sobre los militares, para juzgar los asuntos de la jurisdicción militar

²³ El Observatorio Parlamentario es una iniciativa de la sociedad civil, coordinada por la Corporación Humanas, que “emite opinión sobre la actuación de los legisladores; su desempeño y cumplimiento de obligaciones; iniciativas de ley relevantes en materia de derechos humanos, democracia y justicia; así como respecto de los debates y posiciones en el proceso legislativo”. Ver www.humanas.cl.

²⁴ Ver “Institucionalidad de derechos humanos”, en *Informe 2008*.

²⁵ Al respecto, ver el capítulo sobre justicia militar en este volumen.

que sobrevengan en el territorio nacional, sin perjuicio de las excepciones establecidas en este Código”. Con esta excepción se deja abierta la posibilidad del juzgamiento de civiles. Como recomienda el “informe sombra”, la única manera de contrarrestar esta posibilidad sería con la inclusión de una prohibición constitucional que impida que cualquier reforma legal pueda volver a ampliar las competencias.

Otra de las críticas al contenido del proyecto de reforma consigna que la mayoría de los títulos del libro III del Código de Justicia Militar contempla delitos comunes, los que no dejan de serlo por el hecho de que los cometan militares. Esto último está en abierta contradicción con lo señalado en el informe oficial ante el CAT, que advierte como uno de los puntos centrales de la reforma al Código de Justicia Militar la circunscripción de la competencia de los juzgados militares a delitos estrictamente castrenses.

2.4 Condiciones carcelarias

Uno de los puntos más controvertidos en la proyección de los derechos humanos en Chile hacia el escenario internacional lo constituyen las condiciones carcelarias. Como lo han señalado diversos informes, el diagnóstico sobre el cumplimiento de los estándares de derechos humanos al interior de las cárceles es deficitario.²⁶ Se esperaba que en esta ocasión el informe oficial de Chile contuviera referencias a las múltiples falencias que han constatado tanto órganos de tratado como organizaciones no gubernamentales y aun autoridades chilenas. Un número significativo de cuestiones que le interesaba supervisar al CAT (10 de un total de 38) se referían a las condiciones carcelarias en general.

De diversas informaciones aportadas por el “informe sombra” que contrastan con la información oficial, destacan dos omisiones de extrema importancia para el análisis de los puntos 23, 25 y 27 que interesaban al CAT. En éstos se solicita del Estado información sobre las medidas que se están tomando para poner fin al hacinamiento y otras deficiencias graves, así como resultados de la investigación de la tragedia del centro del Sename de Puerto Montt, donde murieron diez jóvenes a raíz de un incendio. Sobre estos dos aspectos la Cámara de Diputados expidió sendos informes: se constituyó una comisión investigadora especial sobre el proceso de concesiones carcelarias –la que en noviembre de 2008 entregó su informe con diversas críticas y recomendaciones que debían orientar el proceso en el futuro–²⁷ y se constituyó otra comisión investigadora para determinar la responsabilidad admi-

²⁶ “Condiciones carcelarias”, en *Informe 2008*. Ver también el último *Informe de derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos*, 25 de febrero de 2009, <http://spanish.chile.usembassy.gov>.

²⁷ Ver *Informe de la comisión investigadora especial sobre el proceso de concesiones carcelarias*, en capítulo de “sistema penitenciario y derechos humanos”, en este volumen.

nistrativa y política del Sename y el ministro de Justicia en la tragedia de Puerto Montt. Esta última entregó su informe en octubre de 2008, exigiendo que el proceso de implantación del nuevo sistema de responsabilidad penal juvenil se corresponda con una política pública a la altura. Más aun, se determinaron las responsabilidades del ministro de Justicia, Carlos Maldonado, y de la directora nacional del Sename de la época, Paulina Fernández, respecto de la entrada en vigencia de la ley de responsabilidad penal juvenil. Acerca de las responsabilidades relacionadas con la tragedia, el informe apuntó a la mencionada directora, al director regional del Sename, al seremi de la Décima Región y a la entonces directora del centro Tiempo de Crecer.²⁸

El informe oficial omite información que, en este caso, fue elaborada por representantes políticos de todos los sectores y que pertenecen también a la estructura del Estado. Esto no concuerda con los argumentos esgrimidos por los informes oficiales cuando se refieren a la ineficacia o inercia del Poder Legislativo como excusa para justificar el incumplimiento de un estándar internacional de derechos humanos que requiera una modificación legislativa.

En el punto 24 de las cuestiones que interesaba resolver al CAT se pregunta por las “medidas que está tomando el Estado Parte para reducir o acabar con el fenómeno de hacinamiento en las cárceles, debido al continuo crecimiento de la población penitenciaria”. El informe oficial, en este punto, se remite a la información entregada respecto de las medidas para mejorar las condiciones de los establecimientos (punto 23), y omite cualquier referencia a medidas de política criminal que tiendan a mejorar las condiciones de hacinamiento, o directamente a alguna política penitenciaria para mejorar las posibilidades de resocialización o rehabilitación de los reos. De la lectura del informe oficial se deduce que la única respuesta del Estado de Chile a las deficientes condiciones carcelarias es la puesta en marcha de una política de concesiones que entrega la administración de los recintos carcelarios a privados. El “informe sombra”, por su parte, además de recopilar opiniones de expertos sobre el tema, hace referencia a informes internacionales que concluyen que estas altas tasas de encarcelamiento no se condicen con los diagnósticos que concluyen que Chile es uno de los países más seguros de América Latina.²⁹ A la luz de estos datos, pareciera que la construcción de un mayor número de cárceles no es la mejor solución al tema del hacinamiento, por lo tanto, la respuesta del Estado chileno debiera

²⁸ Ver el informe de esta comisión, www.bcn.cl y el capítulo sobre sistema penitenciario en este volumen.

²⁹ Ver el *Informe 2008* del Global Peace Index, en www.visionofhumanity.org. Del mismo modo, el Gobierno de los Estados Unidos señala en su página de viajes que sus ciudadanos no debieran preocuparse: “Crime rates are low to moderate throughout Chile and are moderate in Santiago, Valparaiso, and other major cities. American citizens visiting Chile should be as careful in cities as they would be in any city in the United States”, <http://travel.state.gov/travel>.

centrarse en una política integral que coordine una política criminal y una política penitenciaria adecuadas. En esta respuesta, el Estado podría haber hecho un esfuerzo por tener una visión más integral sobre el problema de las cárceles y la afectación de los derechos humanos. La omisión resulta más grave cuando se tiene en cuenta que incluso diversos entes del Estado, como el Ministerio de Planificación o la fiscalía de la Corte Suprema, representada por la fiscal Mónica Maldonado, han hecho los mismos diagnósticos críticos.³⁰

Otro de los temas que interesaba supervisar al CAT era la “práctica, al parecer existente, [de] que los tribunales requieren informes médicos como prueba de las alegaciones de tortura”. Aquí, el informe oficial reduce su respuesta a explicar que en el nuevo sistema procesal penal quien tiene la función de dirigir la investigación es el fiscal y no el juez. Por ello, arguye el Estado, los jueces jamás podrían exigir tales informes médicos, ya que los únicos que tienen facultades para determinar los medios de prueba acusatorios son los fiscales. Pero, para tomarse en serio las solicitudes de información de los órganos de tratado, en este caso el Estado debería haber indagado sobre la práctica litigiosa de los juzgados militares de requerir informes médicos como prueba de los delitos de violencia innecesaria cometidos por funcionarios públicos.³¹

También en materia de condiciones carcelarias, el CAT exige información sobre la práctica de detener a prisioneros en celdas de aislamiento como forma de castigo, sin respetar los procedimientos adecuados y por períodos prolongados de hasta quince días. En este punto, y en consonancia con anteriores respuestas, el Estado solamente hace referencia al reglamento de establecimientos penitenciarios, que establece qué conductas son constitutivas de faltas, las sanciones y el procedimiento de aplicación. A pesar de que al CAT le interesa obtener información sobre lo que sucede en la práctica, la respuesta del Estado se centra en una cuestión normativa, que no necesariamente coincide con la realidad. Y, como lo ha denunciado la Clínica de Interés Público de la Universidad Diego Portales, a partir de un caso emblemático, la internación en celdas de aislamiento de deficientes condiciones es una situación común en las cárceles.³²

2.5 Uso de legislación antiterrorista

Por último, en el punto 36 el CAT requiere información sobre la afectación de las garantías legales y prácticas en materia de derechos humanos con motivo de la aplicación de la ley antiterrorista, tal como lo han

³⁰ Ver el estudio de Gustavo Jiménez, “El funcionamiento de la cárcel como exclusión en Chile”, Departamento de Estudios del Ministerio de Planificación, 2007.

³¹ Información obtenida a partir de una visita en terreno con los miembros de la Oficina de Derechos Humanos de la Corporación de Asistencia Judicial, 6 de julio de 2009.

³² Ver el desarrollo del caso en www.derechoshumanos.udp.cl, “abuso en cárceles”.

denunciado en numerosas oportunidades diversos órganos de tratado. Se exige del Estado no solo que se abstenga de su aplicación, sino que modifique su contenido, sobre todo en lo que se relaciona con la definición amplia del delito de terrorismo y la posibilidad de que los imputados vean reducidas sus garantías procesales. En este caso, el informe oficial de Chile dedica seis líneas a afirmar, sin justificar, que la aplicación de la ley antiterrorista no implica una afectación a los derechos fundamentales de los imputados, lo cual es inexacto en tanto se trata de un estatuto que, entre otras cosas, autoriza la presencia de testigos sin rostro, lo que mina las posibilidades de defensa de los imputados.³³

3. EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL ANTE EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

La presente sección analiza el Examen Periódico Universal (EPU), que evaluó al Estado chileno ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en mayo de 2009. El Consejo es un órgano subsidiario de la Asamblea General y se compone de 47 Estados miembros; actualmente Chile se cuenta entre ellos, en calidad de vicepresidente. El EPU es el procedimiento mediante el cual los Estados presentan ante el Consejo un informe sobre la situación de los derechos humanos en sus respectivos países, y un Grupo de Trabajo, conformado por otros Estados, actúa en calidad de evaluador. Este mecanismo permite que todos los países miembros de Naciones Unidas sean examinados cada cuatro años. Con este nuevo Consejo se busca acabar con la politización y selectividad que caracterizaban a la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU, las que paulatinamente fueron debilitando la misión original de la entidad.³⁴

Entre las innovaciones más importantes de esta nueva herramienta de evaluación se cuentan la incorporación de los Estados en la supervisión de sus pares, así como una activa participación de la sociedad civil en el contraste de la información oficial. Estos dos matices permiten inferir que el análisis de la información oficial entregada por un Estado

³³ La respuesta del Estado señala que “la aplicación en Chile de la Ley Antiterrorista, al menos desde la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, no ha perturbado las garantías procesales que, en todo caso, son observadas en todo momento por los tribunales de Garantía y tribunales de Juicio Oral en lo penal de Chile, garantes, los primeros, del respeto total y absoluto de las garantías procesales que la Constitución Política de Chile y los tratados internacionales les conceden a los imputados que son formalizados, investigados o acusados en aplicación de esta norma”. Informe de Chile ante el Comité contra la Tortura, CAT/C/CHL/Q/5/Add.1, párrafo 110.

³⁴ El ex director de Derechos Humanos de la Cancillería chilena recuerda los “permanentes choques ideológicos de sus sesiones, la selectividad en sus investigaciones, la rigidez de los procedimientos y la falta de respuesta ante graves violaciones a los derechos humanos, amén de los pobres –o inexistentes– credenciales de algunos de sus miembros, quienes, siendo conocidos infractores de los derechos humanos, formaban parte de la Comisión para evitar ser condenados”, en Juan Aníbal Barria, “A un año del Examen Periódico Universal”, en Centro de Derechos Humanos, *Anuario de derechos humanos 2009*, Santiago, Universidad de Chile, p. 158.

con motivo del EPU estará sometido a estándares más exigentes, y, en efecto, el flujo de información alternativa es mucho mayor que las revisiones periódicas que pueden llegar a hacer los órganos de tratado.

Antes de estas innovaciones la información entregada por los Estados era la herramienta esencial para constatar la situación de un país. Por eso se buscó asegurar que la información fuera objetiva y fidedigna, y el modo de hacerlo es contrastar la información entregada por el Estado con otras fuentes; como señala la resolución 60/251 que crea el EPU, se debe “asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de los actores de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones nacionales de derechos humanos”. Así, en la temprana experiencia del EPU, gran parte del proceso se centra en la comparación del informe oficial con los datos aportados por otros dos informes: uno preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que recopila la información contenida en los informes de los órganos de tratado, los procedimientos especiales y otros documentos oficiales de las Naciones Unidas; y otro informe, preparado también por la Oficina del Alto Comisionado, que recopila la información aportada por los organismos de la sociedad civil.

Así, la evaluación ya no depende únicamente de la información oficial y, como señala un experto en la materia, “en una era en que los Gobiernos han adoptado declaraciones y tratados en los que se obligan a respetar los derechos fundamentales, el hecho de documentar las discordancias entre sus prácticas y sus compromisos públicos es una manera de denunciar su vergonzosa inconsecuencia”.³⁵ De este modo la información se transforma en herramienta eficaz, más allá del uso que pueda hacer el “movimiento por los derechos humanos” de la litigación nacional e internacional.³⁶ Como no existen mecanismos para forzar el cumplimiento de la normativa internacional, el proceso de elaboración de informes se ha erigido en pilar esencial de la promoción y protección de los derechos humanos.

En el Examen Periódico Universal de Chile de 2009 destacó la información aportada por la Coalición Ciudadana de Monitoreo de los Derechos Humanos, que elaboró diversos “informes sombra” paralelos y estuvo conformada por Amnistía Internacional-Chile, Codepu, la Comisión Ética Contra la Tortura, la Corporación Humanas, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, el Observatorio Ciudadano, Cintras y Opción.³⁷

³⁵ Aryeh Neier, “Reflexiones a sesenta años de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en Centro de Derechos Humanos, *Derechos humanos hoy. Balance internacional*, Santiago, Universidad de Chile, 2008, p. 19.

³⁶ Para una evaluación positiva del uso de la litigación internacional, ver James L. Cavallaro y Stephanie Erin Brewer, “La función del litigio interamericano en la promoción de la justicia social”, *SUR, Revista Universitaria de Derechos Humanos*, año 5, N°1.

³⁷ Para revisar los informes alternativos aportados por la sociedad civil, ver www.observatorio.cl.

De todas formas, hay quienes han propuesto modificaciones para mejorar el rendimiento de este mecanismo. Entre los futuros desafíos que debiera abordar el diseño del EPU, el ex director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores destaca el reforzamiento del papel de la sociedad civil. De acuerdo al actual diseño, el informe “alternativo” al oficial no puede superar las diez páginas y debe ser remitido con anterioridad a la presentación del Estado; “bajo este último formato, las organizaciones carecen de la posibilidad de cuestionar oficialmente la información remitida por el Estado y de aportar otros elementos de análisis para contrarrestar sus afirmaciones”.³⁸ Por otra parte, a pesar de que deben considerarse las informaciones aportadas por la sociedad civil, ésta no tiene la posibilidad de realizar declaraciones ni de formular preguntas durante el diálogo con el Estado examinado.

3.1 Participación de organizaciones no gubernamentales y centros académicos

Con ocasión del EPU, el Estado de Chile, a través de la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería, desarrolló una experiencia pionera, consistente en mesas de trabajo a las que invitó a la sociedad civil para elaborar un informe oficial que contara con diversas perspectivas. Esta decisión permitía esperar que dicho informe considerara las opiniones divergentes sobre los más diversos temas de derechos humanos. Así, en dos reuniones conjuntas entre el Gobierno y organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y expertos, se refrendaron algunos avances en el área, como el reconocimiento de los menores de edad como sujetos de derecho, el voto positivo del Estado de Chile a la lucha contra la discriminación por orientación sexual, la disminución de la línea de pobreza y avances en un cambio cultural sobre los derechos de la mujer.

Sin embargo, la presentación oficial del Estado, tanto la escrita como la oral, omitió la información alternativa aportada por la sociedad civil durante la mesa de trabajo conjunta, sin referirse a las múltiples constataciones y recomendaciones que la Coalición Ciudadana de Monitoreo de los Derechos Humanos compartió previamente con el Estado. Ni siquiera se consideraron las recomendaciones y observaciones que durante los últimos años han realizado los órganos de tratados. Lo que sigue es una breve exposición de los aspectos de derechos humanos que, a pesar de haber sido denunciados como deficientes, fueron omitidos por el informe oficial, omisión que pone en entredicho la capacidad de liderazgo que la comunidad internacional espera de Chile.

³⁸ Juan Anibal Barría, “A un año del Examen Periódico Universal”, en Centro de Derechos Humanos, *Anuario de derechos humanos 2009*, Santiago, Universidad de Chile, p. 161.

Como una observación general, cabe señalar que cuando el ministro Secretario General de la Presidencia, encargado de presentar oralmente el informe ante el Consejo, hacía referencia a diversos proyectos de reforma constitucional o legal en tramitación en el Congreso o de próximo envío, omitía referencias a situaciones concretas. Ello motivó a la experta Cecilia Medina a declarar: “En general, este informe se parece muchísimo a otros informes que yo vi en mi época en el Comité de Derechos Humanos, de los Estados latinoamericanos, africanos y asiáticos, que se limitaban a decir las leyes que se habían adoptado y las que estaban en camino de adoptarse y hacían todo lo posible por evitar hablar de la situación real”.³⁹

El Observatorio Parlamentario ha denunciado en reiteradas oportunidades que diversos proyectos sobre derechos humanos pueden llegar a tardar diez y en ocasiones más años en el Congreso, por lo que las perspectivas de aprobación son como mínimo inciertas; por regla general están sometidos a cuestiones de política contingente, lo que, sumado a la falta de representatividad de un sistema político basado en una lógica binominal, deriva en que los esfuerzos legislativos a los que hizo referencia el ministro queden como meras declaraciones de principios.

Entre los problemas específicos que la sociedad civil planteó en la mesa de trabajo con el Gobierno se cuentan los costos ambientales, sociales y culturales de nuestra dependencia de la industria extractiva; el conflicto en la Araucanía, sus problemas particulares y la aplicación de la ley antiterrorista; la falta de un plan integrado para la infancia, la necesidad de mecanismos de participación apropiados para niños y niñas, y la preocupación por la eliminación de la legitimación activa en la discusión del proyecto de ley de protección de los derechos del niño;⁴⁰ otros puntos críticos diagnosticados fueron las condiciones carcelarias, la falta de una política de integración de las personas con discapacidad y el escaso avance de las políticas de inclusión de la población homosexual.

Aunque en la ocasión el director de Derechos Humanos de la Cancillería declaró estar dispuesto a otorgarle protagonismo a la sociedad civil en la confección del informe nacional que se presentaría al Consejo,⁴¹ ninguna de las perspectivas críticas fue incluida en la redacción de este último.

El caso más paradigmático de estas omisiones se relaciona con la exposición del académico Álvaro Castro en la segunda reunión de la mesa de trabajo. Castro se refirió a la situación de las personas privadas de libertad, especialmente de los menores de edad, aludiendo a diversos informes que diagnostican la grave situación en que se encuentran al-

³⁹ IPS noticias, “Activistas cuestionan informe oficial ante ONU”, www.observatorio.cl. Cecilia Medina es ex presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y codirectora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.

⁴⁰ Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, “4º informe trimestral. Octubre-diciembre 2008”, pp. 22-23.

⁴¹ *Informe nacional*, presentado de conformidad con el párrafo 15 A) anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, www.minrel.gov.cl. En adelante, “informe nacional”.

gunos jóvenes recluidos. Para ello, citó el *Informe 2008* de la UDP, un informe de Unicef de 2007, otro del Departamento de Estado de Estados Unidos, y un informe de la Contraloría General de la República, esto es, una entidad del Estado, con denuncias graves.⁴² Con todo, en el informe oficial la única frase que denota alguna visión crítica es la siguiente: “La implementación de esta reforma [de responsabilidad penal juvenil] no ha estado exenta de dificultades”.

En materia de condiciones carcelarias, las menciones a la crítica situación de los recintos penitenciarios en nuestro país se reducen a una sola. La cita reza: “A pesar de estos innegables avances [en infraestructura], aún existen condiciones de hacinamiento agravadas por el deterioro de algunos edificios que sirven como centros de reclusión, lo que en ciertas circunstancias constituye una amenaza para la seguridad tanto de los internos como del personal penitenciario” (párr. 43 a 47 del informe oficial). Dos cosas que decir al respecto: primero, un informe de derechos humanos, aunque sea oficial, no puede negar u olvidar que el hacinamiento afecta no solo la seguridad de los internos y de los funcionarios, sino su dignidad; además, no por frecuente es menos errado el argumento público de que por el solo hecho de mejorar la infraestructura los derechos humanos estarán mejor respetados.

Asimismo el informe nacional omite referirse a los problemas de funcionamiento de la mesa de diálogo convocada en 1999 para obtener información sobre detenidos desaparecidos, y a los problemas de implementación de las leyes de reparación promulgadas a raíz del Informe Valech.

3.2 Otros temas de interés para el Consejo de Derechos Humanos

Otro de los puntos relevantes que omitió el Estado chileno en su informe nacional fueron las graves afectaciones a los derechos humanos que ha producido la implementación del nuevo sistema de juzgados de familia, paradigma del fracaso de una política pública según expertos de diversos sectores.⁴³

En la sección sobre justicia militar, se hace caso omiso del aumento de denuncias por violencia policial, siendo que ese incremento es una realidad objetiva,⁴⁴ y que la dificultad para obtener resultados satisfactorios, en comparación con la celebrada eficacia del sistema criminal ordinario, conlleva una grave afectación del derecho a la justicia.⁴⁵ Por

⁴² El informe de Contraloría denunció la ausencia de personal suficiente y de supervisión financiera, irregularidades en la aplicación de sanciones, sobrepoblación de internos y malas condiciones de los establecimientos. Ver, en este volumen, “Sistema penitenciario y derechos humanos”.

⁴³ Ver, por ejemplo, Lidia Casas y otros, *El funcionamiento de los nuevos tribunales de Familia: Resultados de una investigación exploratoria*, www.udp.cl/derecho; Libertad y Desarrollo, *Tribunales de Familia: Razones del colapso*, Temas Públicos 841.

⁴⁴ Informe de la sociedad civil de Chile al Comité Contra la Tortura ONU, mayo de 2009, borrador, de próxima publicación.

⁴⁵ Ver el estudio de Claudio Fuentes y Rodrigo Álvarez, *Denuncias por actos de violencia policial*

lo demás, y considerando el persistente interés de los órganos de tratados por obtener información estadística sobre los abusos policiales,⁴⁶ el Estado chileno debiera ser capaz de generar sus propias estadísticas en la materia: por ahora lo impiden la falta de una institucionalidad que sistematice la información,⁴⁷ así como el relativo atraso en la gestión de que adolecen los juzgados militares.

El informe nacional tampoco hace mención alguna de las violaciones de derechos humanos denunciadas por entidades nacionales e internacionales en la zona de la Araucanía, en el marco del mal denominado “conflicto mapuche”. En el punto 60, señala: “En las situaciones violentas que se generaron en localidades mapuches en el pasado reciente, cabe señalar que en la aplicación de las normas legales nunca ha existido de parte de los Gobiernos democráticos un criterio de aplicación basado en consideraciones étnicas, sociales, culturales o de cualquier otra naturaleza”. Es la única mención a la violencia en la zona, y omite hablar de los aspectos problemáticos de la aplicación de la ley antiterrorista en este contexto, particularmente el hecho de que el propio Gobierno ha afirmado que “la situación en los sectores de la Araucanía es una situación que podemos definir como normal”.⁴⁸ Su silencio contrasta con las múltiples recomendaciones dirigidas al Estado por diversas entidades internacionales, advirtiéndole que se abstenga de aplicar la ley antiterrorista a las situaciones de violencia en este ámbito.

En contraste, existe abundante información sobre casos de violencia y abuso policial en la zona de la Araucanía. Desde la muerte de Matías Catrileo en enero de 2008, se han constatado más de veinte casos graves de violencia, incluida la tortura, en contra de personas mapuche, que han sido debidamente denunciados por organizaciones de derechos humanos.⁴⁹

3.3 Recomendaciones de la comunidad internacional

Durante la ronda de preguntas y comentarios de los Estados Partes, algunos de los cuales tuvieron acceso a la información alternativa, destacaron diversos puntos. El que concitó mayor atención fue la afectación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas: más de 28 recomendaciones apuntaban a manifestar alguna disconformidad con el enfoque del Estado chileno al respecto. Las recomendaciones variaban desde pedir la modifi-

en Chile, 1990-2004, www.flacso.cl.

⁴⁶ En al menos tres puntos que interesaban al CAT durante el último informe, se exigía información estadística fidedigna de la realidad en materia de abusos cometidos por funcionarios de Gendarmería, Carabineros y Policía de Investigaciones.

⁴⁷ Se espera que, una vez aprobado, el Instituto de Derechos Humanos sea el principal encargado de elaborar la información estadística sobre la situación de los derechos humanos en Chile.

⁴⁸ Ver “Observatorio ciudadano manifestó su rechazo en reunión especial con Carolina Tohá: Pérez Yoma niega violencia policial en la Araucanía”, 12 de julio de 2009, www.observatorio.cl.

⁴⁹ Id. Además, ver José Aylwin, “Chile ante el Comité contra la Tortura”, *El Mostrador*, 5 de mayo de 2009, en este volumen, capítulo sobre pueblos indígenas.

cación de la ley antiterrorista para prevenir su uso como herramienta de incriminación de legítimas reivindicaciones (Holanda) hasta continuar con los programas encaminados a disminuir la brecha de pobreza entre la población indígena y el resto de la población chilena (Uzbekistán y Malasia).

En segundo lugar destacan, con trece menciones, las recomendaciones relativas a la justicia militar y el abuso policial. Aquí, siete países exigieron de manera explícita que ningún civil sea juzgado por tribunales militares (Canadá, Suecia, República Checa, Suiza, Azerbaiján, España, Argentina). Otros representaron a Chile la falta de imparcialidad en la investigación de los hechos constitutivos de abuso policial (Holanda, Noruega, Uzbekistán y Azerbaiján).

Por último, destacan las recomendaciones relativas a los altos índices de violencia de género que exhibe Chile (Suiza, Azerbaiján, Noruega, Pakistán y República Checa). Uno de los comentarios más innovadores provino de la delegación de Nueva Zelanda, que estableció una relación entre los factores institucionales y el mejoramiento de los derechos humanos, y por ello recomendó la revisión del sistema político binominal.

Chile se negó de manera explícita al reconocimiento de una recomendación que Suecia y Finlandia formularon de maneras diferentes. En el párrafo 24(b) del informe, que contiene las observaciones provisionales del EPU, consta la recomendación sueca –“enfatar los esfuerzos para asegurar que las leyes de aborto del Estado chileno se adecuen a sus obligaciones internacionales”– y en el párrafo 37(a), la recomendación de Finlandia: “... revisar su legislación que criminaliza la terminación del embarazo en todas las circunstancias, incluyendo los casos de violación, incesto y situaciones en que la vida de la madre está en peligro”. Estas recomendaciones constituyeron las únicas que no fueron acogidas por la delegación chilena, que hizo una expresa reserva al respecto.

De todos modos, si consideramos al sistema internacional de derechos humanos, debemos hacer mención del hecho de que, durante el 42^{do} período de sesiones del CAT, a propósito del informe presentado por Nicaragua se destacó que la penalización total del aborto es incompatible con la Convención contra la Tortura. La recomendación específica del CAT en favor de una mayor flexibilidad en el tratamiento legal de ciertas formas de aborto se expresó del siguiente modo: que Nicaragua “estudie la posibilidad de prever excepciones a la prohibición general de aborto para los casos de aborto terapéutico y los embarazos resultantes de violación o incesto”.⁵⁰ Si aplicamos un argumento análogo, debemos concluir que, estando Chile en la misma situación que Nicaragua, debiera ser destinatario de la misma recomendación. Si la implementación de la normativa internacional supone un principio de

⁵⁰ Ver “Comité de la ONU contra la Tortura: La penalización de toda forma de aborto es tortura”, www.derechoshumanos.udp.cl.

buena fe y de igualdad por parte de los Estados obligados, entonces las recomendaciones a otros países debieran ser consideradas.

Por último, entre los aspectos positivos que incluyó la presentación del Estado de Chile ante el Consejo estuvieron, primero, el reconocimiento explícito de los múltiples desafíos que Chile aún debe enfrentar para el reconocimiento y la vigencia efectiva de los derechos humanos; segundo, el compromiso de tener presentes las recomendaciones provenientes del EPU, y tercero, la invitación abierta para visitar el país (conocida como *standing invitation*) extendida por Chile a todos los procedimientos especiales (relatorías, grupos de trabajo) de las Naciones Unidas.

4. LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA Y LOS INFORMES DE DERECHOS HUMANOS⁵¹

4.1 La institucionalidad actual

Hoy, la representación oficial del Estado de Chile ante los organismos internacionales en materia de derechos humanos está a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre sus funciones se cuentan las siguientes: a) Fortalecer la posición y presencia política de Chile en los organismos y foros de derechos humanos de Naciones Unidas y del sistema interamericano; b) Incentivar una relación directa y fluida con diversas instancias de los tres poderes del Estado, para difundir las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos y lograr que participen en las tareas derivadas del cumplimiento de estos compromisos; c) Apoyar la elaboración de tratados de derechos humanos en los foros internacionales y su posterior ratificación por Chile, así como la labor de los órganos de tratado; d) Coordinar con los distintos servicios públicos y otros poderes del Estado, en particular el Poder Judicial, la representación del Estado de Chile en las denuncias presentadas por particulares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵² En esta ocasión se analiza la función señalada en la letra c).

Para dotar de eficacia al trabajo realizado por la Dirección de Derechos Humanos, el Gobierno de la Presidenta Bachelet, a través del Decreto Supremo 323, creó la “Comisión coordinadora para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado de Chile en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, como ente coordinador de las distintas reparticiones del Estado que tienen información relativa al cumplimiento de la normativa internacional. La preside la Cancillería, por medio de la Dirección General de Política Exterior, y la integra un representante de cada ministerio. Sin embargo, no se le otorgaron

⁵¹ Agradecemos la información entregada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores para la elaboración de este apartado.

⁵² Ver www.minrel.gov.cl, “Derechos humanos”.

facultades para recabar información de manera oportuna; por ejemplo, no tiene facultades para imponer plazos o modos de evacuar los informes que se requieren de los diferentes entes del Estado.

La Dirección de Derechos Humanos, como vimos más arriba, es la encargada de la elaboración de los informes periódicos que Chile presenta a los órganos de tratado. Estos informes, a diferencia de las denuncias individuales, presentan un diagnóstico general de la situación de los derechos humanos en nuestro país. Interesa conocer la forma en que se elaboran, así como la estructura institucional encargada de presentar la posición chilena ante la comunidad internacional, especialmente en un contexto en que se pide a Chile que asuma un liderazgo.⁵³

Para la elaboración de los informes, la Dirección de Derechos Humanos se enmarca en el listado de cuestiones o preguntas que por regla general los órganos de tratado requieren de los Estados Partes. En virtud de ello, envía requerimientos a cada una de las entidades del Estado que puedan aportar información relevante para la materia solicitada; las solicitudes suelen ir firmadas por el ministro o el subsecretario, para conferirles un mayor grado de perentoriedad, y se envían a las oficinas de relaciones internacionales de los ministerios o reparticiones, o si éstas no existen, al jefe de gabinete o jefe superior de servicio.

En cuanto a los plazos, la prueba de que no se cumplen es el constante atraso con que Chile entrega sus informes periódicos ante los órganos de tratado. La Dirección de Derechos Humanos afirma que no existe constancia de aquella irregularidad, pero en la documentación oficial de la ONU sí existe. Ilustrativa de esta tardanza es la carta enviada por Régis de Gouttes, presidente del CERD, al Estado de Chile el día 24 de agosto de 2007:

El Comité desea recordar al Gobierno de Su Excelencia que continúa pendiente de la recepción de los informes periódicos 15°, 16°, 17° y 18° sobre el cumplimiento de la Convención por el Estado Parte, que deberían haber sido presentados, respectivamente, el 19 de noviembre de 2000, 2002, 2004 y 2006. El Comité desea informar al Gobierno de Su Excelencia que, en caso de no recibir en un documento consolidado los informes pendientes del Estado Parte antes del 30 de junio de 2008, el Comité programará el examen de la aplicación de la Convención por Chile durante su 73° período de sesiones, que tendrá lugar del 28 de julio al 16 de agosto de 2008, y adoptará observaciones finales en ausencia de informe y a la luz de la información recibida de otras fuentes.⁵⁴

⁵³ Irene Kahn y Kenneth Roth, “Movimiento internacional por los derechos humanos”, en *Derechos humanos hoy. Balance internacional*.

⁵⁴ Disponible en www.politicaspUBLICAS.net.

En efecto, Chile se demoró más de ocho años en presentar ante el CERD la situación de los derechos contenidos en la Convención sometida a supervisión.⁵⁵ Para la evaluación del quinto informe periódico de Chile ante el CAT, debía enviar su informe a más tardar el 29 de octubre de 2005, pero solo lo remitió el 19 de enero de 2007.

En el proceso de elaboración de informes no existe ninguna obligación de consultar a la sociedad civil, aun cuando el Alto Comisionado de las Naciones Unidas recomienda la consulta. Vimos ya que con ocasión del EPU se organizó una inédita mesa de trabajo conjunta para considerar los argumentos y opiniones de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, con nulos resultados en términos de incluir estas consideraciones de la sociedad civil en el informe oficial de Chile. A pesar de ello, y considerando las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos, al final del proceso de revisión del EPU Chile se comprometió a elaborar un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos que debía estar listo en octubre de 2009. Este plan ya había sido anunciado en febrero por el ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo: “Este es un plan de acción para el futuro. Nosotros tenemos que ver cuáles son las leyes que hay que modificar para adecuar nuestra legislación a los compromisos internacionales, tenemos que ver cuáles son los tratados que Chile ha suscrito y qué falta por ratificar”.⁵⁶

Para el desarrollo de este plan se contemplaban diversos procesos de consulta a la sociedad civil, que debían llevarse a cabo durante julio y agosto según Alejandro Salinas Rivera, abogado nombrado por la Presidenta de la República para la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos. Esta consulta era parte del compromiso que adquirió el Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos: “Plan Nacional de Derechos Humanos que, en su metodología, cuenta con un amplio proceso de consulta con la sociedad civil previo a su lanzamiento”.⁵⁷ Cada ministerio o servicio debía colaborar con esta tarea dentro de las áreas de su competencia. Además, con la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia se harían reuniones masivas en regiones, para presentar el trabajo hecho y recoger elementos para la confección del Plan. El mismo Ministerio organizaría algunas mesas redondas con centros académicos. Más aun, el Gobierno, por medio del ministro Viera-Gallo, se comprometió con la Coalición Ciudadana de Monitoreo de los Derechos Humanos a trabajar en conjunto, por lo que la Coalición presentó un cronograma de trabajo conjunto y solicitó reuniones.

⁵⁵ Ver www.unhcr.ch, Reporting Status.

⁵⁶ *La Nación*, “Celebran anuncio de plan nacional de derechos humanos”, 5 de febrero de 2009.

⁵⁷ “Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review”, A/HRC/WG.6/5/L.9, párr. 100, <http://tb.ohchr.org>.

Al cierre de esta edición, y después de haber consultado a las diferentes reparticiones del Estado, no existe constancia de alguna reunión o de un calendario de trabajo que haya dado cumplimiento a la promesa gubernamental. Los encuentros previstos no se concretaron.

4.2 La futura institucionalidad

En el *Informe 2008* se hizo referencia al proyecto de ley, actualmente en trámite, que crea el Instituto de Derechos Humanos. En aquel informe, se documentan las diversas críticas que recibió el proyecto de ley, especialmente por la falta de adecuación a los Principios de París. El 1 de julio de 2009 se emitió el Informe de la Comisión Mixta, formada por diputados y senadores, para superar el rechazo que produjeron en la Cámara de Diputados las modificaciones introducidas al proyecto por el Senado; los diputados aprobaron este informe por 57 votos a favor, 11 en contra y 31 abstenciones. Lo que sigue actualiza lo señalado en el *Informe 2008*, y entrega un breve panorama de lo que podría ocurrir con una nueva institucionalidad de derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Chile.

El informe de la Comisión Mixta aborda todos los puntos que trabaron la tramitación del proyecto en el Senado. Importa aquí analizar especialmente el problema de la naturaleza jurídica del Instituto, esto es, el tipo de órgano de que se tratará, sus atribuciones y funciones. Respecto de lo primero, el informe siguió la idea desarrollada con motivo de la aprobación del Consejo para la Transparencia. Es decir, se plantea que sería perfectamente posible otorgar autonomía a un instituto a través de la ley. Se puede replicar que, al no otorgársele reconocimiento constitucional a la autonomía, el instituto funcionará como un servicio público descentralizado, lo que implica que, sin perjuicio de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del respectivo ministerio.

Ante la Comisión Mixta, el ministro Viera-Gallo dijo que el hecho de que la ley establezca al Instituto como una corporación autónoma no tenía relevancia práctica, pues, al no estar constitucionalmente configurado como organismo autónomo, para aspectos como la promoción y firma de ciertos actos deberá relacionarse con un ministerio. Ello parece revelar la escasa importancia que el Ejecutivo le atribuye a la exigencia de independencia. De todos modos, y como ha señalado el Alto Comisionado de Naciones Unidas acerca del artículo 1º del proyecto de ley, “esta disposición establece la creación de un Instituto Nacional de Derechos Humanos y lo define como una corporación de derecho público con la característica de la autonomía. Esta es una de las características principales que los Principios de París exigen de las Instituciones Nacionales de Derechos

Humanos”.⁵⁸ En este sentido, el problema parece estar zanjado.

Respecto de las obligaciones del nuevo Instituto, se cuenta la de elaborar un informe anual sobre la situación nacional en materia de derechos humanos. En este contexto, surgió la discusión acerca de si tal informe debe o no ser enviado a Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a las instituciones vinculadas a la promoción y protección de los derechos humanos. En el informe de la Comisión Mixta consta la opinión del Gobierno, que considera sensata esta obligación pero comprende la “susceptibilidad” de los senadores respecto de que la norma establezca dicha obligatoriedad. Finalmente, el informe acogió la propuesta del Senado, que consiste en sentar la obligatoriedad de enviar el informe únicamente a los tres poderes del Estado.

No queda claro en qué consiste la “susceptibilidad” de los senadores a que hace alusión el informe. Pareciera que el Estado de Chile, en opinión de sus senadores, tiene reparos con que nuestra situación de derechos humanos salga a la luz a escala internacional. Con todo, en la votación del informe en el Senado un veto aditivo del Poder Ejecutivo podría reponer esta obligación; con ello se respondería a los cuestionamientos del Alto Comisionado de la ONU respecto del artículo en discusión.

Por último, entre las funciones del nuevo Instituto de Derechos Humanos destaca la de “colaborar, en el ámbito de sus atribuciones, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás servicios públicos relacionados, en la elaboración de los informes que el Estado deba presentar a los órganos y comités especializados de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como de las demás instituciones regionales. El informe final no obligará ni comprometerá al Instituto” (artículo 4 N° 11 del proyecto de ley). Respecto de esta función, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores no deja de cumplir sus labores esenciales. Se espera que se genere una relación de complementariedad y coordinación para la elaboración de informes oficiales y que el nuevo Instituto desempeñe un papel importante en la confección de los informes internacionales.

4.3 Excurso: el argumento de la tramitación legislativa, de la separación y las deficiencias del sistema político chileno

Los boletines periódicos del Observatorio Parlamentario y otros miembros de la Coalición Ciudadana dan cuenta de diversos proyectos de ley sobre derechos humanos que duermen largo tiempo en el Congreso.⁵⁹ En varias ocasiones, los informes oficiales mencionan que las reformas en el derecho interno para adecuarse a la normativa internacional se

encuentran en trámite, o bien se han retrasado a raíz de su discusión en el Poder Legislativo. Pero no es razonable excusarse del cumplimiento oportuno de las obligaciones internacionales señalando que es el Poder Legislativo el que tiene la responsabilidad de adecuar el derecho interno, pues, aunque éste discierne acerca de qué materias creará nuevas normas, el Poder Ejecutivo es un órgano colegislador y tiene numerosas atribuciones para participar activamente en el proceso legislativo: iniciativa, urgencias, vetos aditivos, etcétera. El Congreso Nacional, por lo demás, es un sujeto pasivo de la obligación asumida por el Estado de legislar para adecuar el derecho interno a los estándares internacionales.

Lo señalaba este mismo *Informe* ya en 2004:

se puede apreciar una constante referencia a la separación de poderes en Chile o a situaciones “heredadas” de la dictadura militar. Con estas defensas se ha pretendido que la Comisión [Interamericana de Derechos Humanos] no impute violación a las obligaciones internacionales (...). La aproximación del Estado que se viene describiendo ignora uno de los principios fundamentales del derecho internacional, en el sentido de que las obligaciones que emanan de éste recaen sobre todos los poderes del Estado y que cualquier agente del mismo puede violar las obligaciones internacionales contraídas por dicho Estado.⁶⁰

Actualmente, estas referencias ya no son explícitas. Considerando la gran cantidad de ratificaciones de tratados internacionales y sus distintos protocolos, así como diversos proyectos de reformas del derecho interno, el problema se ha vuelto estructural: muchas obligaciones internacionales ni siquiera dependen de la actividad democrática del Poder Legislativo o, mejor dicho, de lo que suceda durante la discusión parlamentaria.

Todo ello tiene como fundamento el déficit democrático del sistema político chileno, que se concentra principalmente en dos aspectos: el sistema binominal y las leyes orgánicas constitucionales. En los últimos años, diversos órganos de tratados han sugerido a Chile hacer esfuerzos por modificar las trabas a la representación política de las minorías, como los obstáculos para la conformación de candidaturas presidenciales y para la creación de nuevos partidos políticos. Durante el EPU, Nueva Zelanda, Bangladesh y Bolivia recomendaron modificar nuestro sistema binominal, y en el último informe del Comité de Derechos Humanos, en marzo de 2007, se hizo notar la preocupación de que el sistema binominal pudiera obstaculizar la debida representación parlamentaria de los individuos, señalándose que el presente sistema

⁵⁸ José Antonio Viera-Gallo, “Instituto de Derechos Humanos”, en *El Mercurio*, Cartas al Director, 29 de julio de 2009.

⁵⁹ Ver “Chile ante el Consejo de Derechos Humanos”, www.observatorio.cl, y www.humanas.cl.

⁶⁰ “Chile frente a los órganos internacionales de derechos humanos”, en *Informe 2004*, pp.306-308.

electoral pueda contravenir lo dispuesto en los artículos 3 y 35 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁶¹

En relación con las leyes orgánicas constitucionales, es importante hacer una precisión. En esencia, estas leyes se crearon con el objetivo de generar consensos políticos transversales para los grandes cambios institucionales, a través de la exigencia de quórum más altos que la mayoría absoluta. En palabras del profesor Fernando Atria,

a raíz del texto constitucional de 1980 y sus reformas, hoy existen ciudadanos cuyas voluntades son más valiosas que las de otros: para derogar o modificar alguna ley orgánica constitucional no basta con que una mayoría de estos, debidamente representados, hayamos concluido que ella debe ser derogada o modificada: es necesario que esa mayoría alcance los 4/7 de los senadores y diputados en ejercicio. Si una minoría puede mantener la vigencia de una ley contra el parecer de una mayoría, eso no puede sino significar que las opiniones de esa minoría son, ante el texto constitucional, más valiosas que las del resto.⁶²

Así, es difícil lograr que las reformas legislativas requeridas para adecuar el derecho interno a los estándares internacionales sean fruto de una discusión verdaderamente democrática. Antes bien, toda reforma relacionada con derechos humanos (que por lo general involucran quórum más altos que la simple mayoría) se transforma en una negociación entre los partidos que tienen representación política en el Congreso. Ni las minorías regionales ni las minorías indígenas tienen escaños en el Parlamento, lo que resta aun más legitimidad a estas leyes. Hasta el momento, ningún informe que contenga recomendaciones u observaciones de órganos de tratado ha planteado el tema de las leyes orgánicas constitucionales, pero es posible que en el futuro la referencia al sistema binominal venga acompañada de una discusión sobre el déficit democrático que involucran estas leyes supermayoritarias.

En definitiva, los altos quórum no solo afectan la capacidad de discusión política, sino también la ampliación del espectro de materias que deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales, entre las cuales se cuentan aquellas relativas a los derechos humanos.

⁶¹ Consideration of reports submitted by State Parties under article 40 of the Covenant - Human Rights Committee, 89th session, 12-30 March 2007 (A/HRC/WG.6/5/L.9), <http://tb.ohchr.org>.

⁶² Fernando Atria, "Alienación y participación política", *Mensaje*, diciembre de 2008.

5. RECOMENDACIONES

1. La Dirección de Derechos Humanos de Cancillería debe establecer como regla general la consulta a la sociedad civil en la elaboración de informes periódicos.
2. Los actores responsables deben establecer cronogramas de trabajo no solo para la elaboración, sino también para el seguimiento de las recomendaciones entregadas por los órganos que monitorean el cumplimiento de las obligaciones internacionales contempladas en los tratados de derechos humanos. Este deber recaería esencialmente en la Dirección de Derechos Humanos de Cancillería.
3. El Estado debe definir con claridad qué órgano centralizará las funciones que corresponden para informar periódicamente y dar respuesta a los requerimientos.
4. El Estado debe poner especial atención a las recomendaciones que rechaza. Se trata de cuestiones que sitúan a Chile en una posición que no se condice con el liderazgo que la propia comunidad internacional espera del país en materia de derechos humanos.
5. El Estado debe procurar cumplir con los plazos de entrega de sus informes periódicos. No es presentable que un país que aspira a liderar la agenda internacional de derechos humanos tarde años en presentar sus informes.
6. En materia de institucionalidad de derechos humanos, el Estado debe atender las recomendaciones de la comunidad internacional y nacional, y crear una institución nacional que cumpla con todos y cada uno de los Principios de París.