



NORMATIVA INTERNACIONAL E INDH

Intervención ante la Comisión Asesora Presidencial para el fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Santiago, 10 de Abril de 2025

Juan Domingo Milos, Presidente de la Alianza por la Defensoría de las Personas Mayores.

Rosa Soto González y el suscrito, representamos una Alianza de personas y organizaciones de la sociedad civil, que abogan por una Defensoría de Personas Mayores para Chile.

Expondremos dos temas: “Normativa Internacional e INSH”, a mi cargo, y “Defensorías especializadas e INDH” que expondrá Rosa, Secretaria General de la Alianza.

Hemos solicitado participar en esta Comisión, pues vemos en ello una posibilidad de incidir efectivamente en el fortalecimiento institucional del INDH, objetivo que nos atañe a todas y todos, tratándose del principal órgano de promoción y protección de DDHH del país.

Quince y mas años atrás se produjo un intenso debate en torno a la institucionalidad en Derechos Humanos en Chile, en el cual intervine en mi calidad, entonces, de Pdte. del Capítulo Chileno del Ombudsman. Desde su propuesta en el Informe Valech, como grupo de estudio (2005) hasta la promulgación de la ley 20.405, a fines de 2009, el proyecto Instituto tuvo varias formulaciones y posiciones, incidiendo además que el Programa de Gobierno (Bachelet 1) contemplaba también la creación de la Defensoría del Pueblo y ambos proyectos legislativos llegaron a coincidir en el Congreso

I-. Planteamiento central y síntesis de nuestra propuesta.

Sostenemos que: La actual situación de desmejoramiento institucional del INDH deriva en gran medida, de la mantención de una particular concepción, cuestionable a nuestro juicio, que se tuvo en Chile acerca la institución nacional de derechos humanos propiciada por Naciones Unidas, en la época de su adopción como ley de la República, y que ha provocado desde entonces notorias deficiencias en su institucionalidad interna.

En síntesis, nuestra propuesta central es la revisión sistemática de los Principios de Paris (en lo que a institucionalidad se refiere) y reconsiderar de que modo pueden contribuir a superar el diagnóstico actual del Instituto y contribuir a su fortalecimiento.

II- Naturaleza y justificación de una indh

Existe evidencia que la finalidad de las instituciones nacionales, creadas incluso con anterioridad a los Principios de Paris (desde 1946), fue facilitar la promoción, protección y ejercicio de los derechos humanos, en los distintos países, mediante las actuaciones de un organismo autónomo que pudiese canalizar y representar su cumplimiento ante los gobiernos y otros poderes del Estado, en beneficio de toda la sociedad.

La necesidad de orientar las diversas experiencias en los distintos países, como sabemos, estuvo al origen de la elaboración de los llamados Principios de Paris en 1991 y que fueran asumidos por la Asamblea General de la ONU, celebrada en diciembre de 1993.

El elemento fundamental y novedoso que justifica esta institucionalidad internacional es, sin perjuicio de coordinaciones necesarias, la legítima facultad de estas entidades para velar, contribuir e interpelar a los poderes constituidos, en materia de promoción y protección de los DDHH, actuando por la sociedad, o “fuerzas sociales”, constituyendo, según algunos, una especie de control de finalidad o contrapoder. Y de ahí la necesidad, además de un rango institucional adecuado, que la entidad aplique, entre otros, y sin confusión de roles, los Principios de autonomía e independencia, para el cumplimiento de sus funciones.

III- Composición y garantías de independencia y pluralismo contempladas en los P de Paris.

1-. Los Principios de Paris exigen que la composición de la institución nacional y el procedimiento de nombramiento de sus miembros, aseguren la “representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil)” y que permitan su participación eficaz en la entidad.

El llamado a integrar la indh, específicamente es a (y no a otros):

-ONG de derechos humanos y antidiscriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales (juristas, médicos, periodistas, y personalidades científicas); las corrientes de pensamiento filosófico y religioso; los universitarios y especialistas; el Parlamento.

En cuanto al Gobierno (las Administraciones), de incluirse representantes, participarán únicamente en los debates a título consultivo.

2-. Financiamiento suficiente y locales apropiados y propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

3-. Estabilidad del mandato y por un plazo determinado.

4. Modalidades de funcionamiento de una indh. En algunos puntos dice relación con los objetivos encomendados a la Comisión Asesora, como son las instancias de coordinación y otras, pero su tratamiento en esta oportunidad excede el tiempo disponible.

IV.-La doctrina y normativa de las indh y el modelo chileno

En términos generales, el modelo que siguió el proyecto de ley chileno para establecer el INDH, en lo relativo a los aspectos institucionales (no al cumplimiento de sus objetivos) presenta notorias carencias en relación a la normativa internacional mencionada.

Lo más sustantivo a nuestro juicio, es el protagonismo excesivo en el desarrollo y conducción de la institución, de parte de la “sociedad política” o entidades políticas (partidos) que por su rol no son los apropiados para la misión autónoma de promoción y protección de los derechos humanos (tal como lo señala la doctrina de la GANHRI, cf. 2018), en especial si se considera que, en caso del Gobierno, son sujetos pasivos de la labor de observación y crítica de una genuina institución nacional. En la ley chilena, finalmente 6 de los 11 consejeros son designados indiscutiblemente por motivaciones y acuerdos políticos; los otros cinco es posible que también, pero no puede asegurarse.

La fundada visión que una indh se debe prioritariamente a la civilidad o ciudadanía, que por su diversidad y múltiples expresiones, enriquece la visión y hace más eficaz la protección de los DDHH que corresponde al Estado, no prosperó. Tampoco hubo una adecuada interpretación de los términos de los Principios de París. Así el pluralismo se entendió exclusivamente como el político y no como la pluralidad de las fuerzas sociales; no se incorporó a las organizaciones civiles que abarcan diversas finalidades (filosóficas, religiosas, sindicales, etc) reconociendo únicamente aquellas dedicadas a DDHH, que es correcto, pero no representan la amplitud requerida. Se interpreta que la participación del Parlamento se cumple, con la designación por las Cámaras, de personas que no representan a dicho poder, sino que corresponden a nominaciones partidarias, sin mayores requisitos, según un estricto cuoteo previo, durante muchos años, claramente de carácter binominal. A su vez, quedó en forma contraria a los Principios y la autonomía requerida, la participación en el Consejo, con facultades decisorias, de dos personas designadas por el Pdte. de la República. Y así, hay otros desajustes.

V-. Efectos de la politización del Instituto

- Hace formar parte al Instituto de la contienda política y de sus prácticas (buenas y malas), lo que afecta a su independencia y autonomía
- Desnaturaliza y favorece la división del órgano superior, el Consejo. Se conoce de antemano la “correlación de fuerzas”, la o el consejero pierde libertad de discernimiento, “debe” votar de determinada manera. DDHH sujeto a mayorías y minorías, improcedente y perjudicial.

- Irrita al sector político que no ve reflejada sus posiciones, o que pierde en una decisión interna, fomentando la división y el disenso en lugar del consenso.
- Influye en la agenda del Instituto, en cuanto a las materias observadas. Se ha tendido a dar prioridad a derechos relacionados con conflictos políticos, dejando menor capacidad relativa para atender otros, como los DESCAs y de grupos vulnerables. Gran parte de la labor del INDH litense consume en procedimientos judiciales. Valoramos los esfuerzos de los últimos años en sentido contrario a estas observaciones, y tenemos el ejemplo de nuestra propia relación con la dirección del Instituto.
- Pierde legitimidad y sintonía con la ciudadanía. El INDH aparece ajeno a sus necesidades y derechos cotidianos. Personas comunes no se sienten interpretadas, ej. Personas mayores, no es su lugar de escucha ni lo relacionan con su defensa. (relación con el otro tema de necesidad de una defensoría especializada)
- Instituto de alguna manera queda vinculado a los partidos políticos, quizás las entidades menos legitimados o valorados del sistema, sin considerar que su misión y eficacia depende justamente de su credibilidad, prestigio e independencia.

No es nuestra intención criticar la no observancia de los Principios de París en la génesis del Instituto, menos aún si el INDH se encuentra reconocido en categoría A en el cumplimiento de tales principios. Correspondió a otro momento político, de hegemonía política y predominio del binominal y también, es cierto, de menor valoración de las capacidades de la sociedad civil.

Como decía José Zalaquett: los P de París no son un check list, y cada Estado debe buscar la mejor manera de incorporarlos. Quizás ahora es el momento, pues más allá de lo formal, tales Principios (y su interpretación por el Alto Comisionado de DDHH y la Red Global de las Instituciones nacionales-GANHRI) continúan siendo válidos para lograr instituciones fortalecidas y aptas para el cumplimiento de su rol.

VI-. ONCE PROPUESTAS (no radicales) en las materias que debe abordar la Comisión

- 1-. Eliminar participación de **representantes del P de R en el Consejo** (sin perjuicio de ser invitados a efectos coordinación)
- 2- Suprimir la designación de consejero/a por los **decanos de las facultades de derecho** (es un privilegio discriminatorio y que no ha aportado nada visiblemente positivo, originando además dudosas nominaciones)
- 3-. **No limitar la integración de la sociedad civil** en el Consejo (y otros órganos) únicamente a personas elegidas por las organizaciones de DD. HH.

4-. Reconocer por ley el derecho de las organizaciones civiles mencionadas en los Principios de París para **proponer personas para los cargos de consejero** o consejera (de mantenerse designaciones por las Cámaras).

5-. Revisar lo relativo a postulaciones y **designación de consejeros/as por las Cámaras**, de modo que sean resultado de la trayectoria y las aptitudes de los candidatos/as, mediante un efectivo debate y no por mero “cuoteo” de partidos políticos.

6-. Reglamentar lo relativo a nominaciones, competencias y atribuciones de las **Direcciones Regionales**. Revisar si se producen nominaciones “políticas”.

7-. Asegurar la participación o **disponibilidad permanente de consejeros** o consejeras en la conducción de las comisiones o funciones internas. (No limitarse solo a sesiones periódicas)

8-. Evaluar funcionamiento del **Consejo Consultivo Nacional**, previsto en el art. 11 de la Ley del INDH y asegurar que su composición sea la adecuada para constituir el requerimiento de “pronunciamiento de la sociedad civil”

9.- A pesar de creación por ley del **Comité para la Prevención de la Tortura**, estimamos necesario aclarar formalmente su relación con el INDH (que es el mecanismo nacional) pues hacia el exterior no queda claro y se visualizan eventuales repeticiones de funciones. ¿Lo acordado por el CPT y sus recomendaciones, son válidas para el INDH?

10-. Revisar la relación del INDH en relación con la **Contraloría General de la República**, para precaver la eventual injerencia de ésta mas allá de lo que permite la ley del Instituto. Reafirmar que los pronunciamientos del INDH no constituyen actos administrativos.

11-. Por último: es lo relativo a la naturaleza jurídica del Instituto: “**corporación autónoma de derecho público**”, lo que lamentablemente, a pesar de la denominación, podría afectar su autonomía. Hubo razones para esta fórmula, y lo objetivo es que permite tres facultades sustanciales al Pdte. de la República, dos de las cuales no se han utilizado. ¿Ha existido autonomía hasta ahora? Salvo episodios, podríamos decir que sí, pero se mantiene gracias a un cierto grado de aceptación del Instituto por parte de la autoridad política. Una administración (gobierno) no proclive a la existencia del Instituto, podría con la ley actual, a lo menos causarle mucho daño. Por favor, ténganlo presente.

Muchas gracias.