

Exposición Directora INDH, Consuelo Contreras Largo, ante Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH

24/03/2025

Estimadas y estimados integrantes de la Comisión:

El Instituto Nacional de Derechos Humanos fue creado por la ley 20.405 de 2009, cumpliendo una recomendación del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, la creación de una oficina permanente para trabajar en la protección de los ciudadanos ante futuras violaciones de derechos humanos. Asimismo, su creación tuvo en cuenta los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de derechos humanos (Principios de París) establecen los estándares mínimos que las INDH deben cumplir para ser consideradas creíbles y funcionar eficientemente y que fueran aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1993.

Quisiera referirme a algunas cuestiones que consideramos importantes a tener en cuenta por parte de esta Comisión Asesora del presidente de la República y el Ministro de Justicia para proponer modificaciones legislativas al órgano Autónomo que tiene el mandato legal de promoción y protección de los derechos humanos de todos y todas quienes habitan el territorio nacional.

Abordaré brevemente cuatro ideas (1) el contexto en el que produce el debate sobre la defensa de los derechos humanos; (2) el quehacer del INDH; (3) su organización para llevar a cabo el mandato y (4) algunos de los elementos que deben estar presentes de manera permanente en este debate.

Contexto (1) Hace poco más de 30 años la universalidad de los derechos humanos sólo era cuestionada por gobiernos fundamentalistas o de partido único. Una época en que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 afirmaba el carácter universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales, cualquiera fueren las particularidades nacionales o regionales y los diferentes acervos culturales, los Estados tenían el deber de promoverlos y protegerlos.

Hoy es un tiempo en que lo cuestionamientos proviene de regímenes de fuerza y autoritarios y de algunas democracias liberales, algo difícil de imaginar hace tres décadas.

Los ataques a la promoción y protección a los DDHH están lejos de confinarse a la vida interna de los países, también han apuntado a horadar su institucionalidad internacional y el multilateralismo.

En los últimos años, el clima político ha ido tensionándose, permitiendo la proliferación de ataques al derecho internacional de los derechos humanos y sus instituciones.

Quisiéramos en este punto hacer presente que se ha rebasado el ámbito de las ideas o incluso de la política. A los ataques y amenazas al ex director del INDH, se suma que dos de las actuales consejeras han sido víctimas de mensajes de odio, amenazas a su vida o indemnidad sexual, misoginia e intolerancia.

En los últimos tres años el debate de la ley de Presupuesto ha expuesto la intención sostenida de un sector político de hacer desaparecer al INDH por la vía de dejarlo sin financiamiento. En noviembre pasado, esta idea se hizo aún más elocuente. Durante la votación en el Senado el ministro de Hacienda, Mario Marcel, planteó al aproximarse la votación de la indicación que decidiría los fondos para el INDH que “el efecto práctico” de votar en contra era su cierre. Una diferencia de apenas tres votos evitó dicho desenlace.

Ello no es una sorpresa y queda reflejado en un recuento que en 2024 hizo la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés), quien advirtió que las mermas en los presupuestos de las INDH es una situación que “limita las operaciones y la eficacia” y que, según una reciente encuesta realizada a nivel global, el 38% se ha visto afectada por recortes presupuestarios.

A esto se suman varias ofensivas en el Congreso para mantener vigente la idea de que el INDH tiene que desaparecer. En abril de 2023 un grupo de diputados y diputadas ingresó un proyecto de resolución para solicitar al Presidente el cierre definitivo, fundándose en que es “un órgano político partidista”, que “debilita la seguridad jurídica” del Estado, y “que protege delincuentes y persigue a funcionarios del Estado en actos de servicio”. Este proyecto se rechazó con 74 votos en contra, pero existieron 56 diputados y diputadas que lo votaron a favor. Es decir, el 43% de los presentes en la sala.

Entre julio y diciembre de 2024 los mismos diputados volvieron a insistir en la acción y presentaron un nuevo proyecto de resolución, sosteniendo que el INDH “en lugar de proteger a los ciudadanos de las violaciones por parte del Estado, su actuación ha generado más daños y divisiones en nuestra sociedad” sin mencionar a qué daños se refería. El proyecto solicitaba al Presidente derogar la ley 20.405 y fue rechazado por 70 votos en contra y 39 a favor.

Por último, en junio de 2024 y debido a la aprobación por parte del Consejo del INDH de una querrela por el delito de tráfico de influencias en defensa del derecho al debido proceso y de la imparcialidad de los jueces, en el marco del caso “operación topógrafo”, la Cámara de Diputados y Diputadas aprobó una solicitud de remoción de dos consejeros, remitiendo a la Corte Suprema un recurso bajo la causal de “negligencia manifiesta e inexcusable en el ejercicio de sus funciones”. Esta solicitud fue finalmente rechazada por el máximo tribunal, pero derivó en la renuncia de un Consejero a su labor en la institución.

De todas maneras, no es la primera acción de esta especie que enfrenta una directora del INDH. En junio de 2015 la Cámara rechazó por 28 votos a favor y 57 en contra una presentación contra la entonces directora Lorena Frías.

Como dijimos al principio, los cuestionamientos han excedido el ámbito institucional. Otras situaciones han puesto en riesgo la autonomía y el correcto funcionamiento del INDH. Por ejemplo, en julio de 2021, miembros de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES) junto a otras personas ingresaron por la fuerza a las instalaciones en Santiago, donde permanecieron en una toma hasta marzo de 2022, impidiendo el adecuado funcionamiento para el cumplimiento del mandato.

En los últimos dos años, en algunas sedes se han registrado situaciones de hostigamiento, por ejemplo reiterados ingresos por la noche, registrando las oficinas sin robar absolutamente nada. En el exterior de la sede nacional, periódicamente concurren grupos que atribuyen al INDH vulneraciones a los derechos humanos, exigen la liberación de criminales de lesa humanidad o solicitan la disolución de la institución, estas manifestaciones se hacen cada vez más violentas, llegando a seguir a los funcionarios que salen de la sede.

En la última asamblea de la GAHRNI, todos los coordinadores regionales en su cuenta anual, señalaron ataques a las INDH de los continentes que representan, lo que es un claro indicador que la amenaza a los DDHH y sus instituciones es un fenómeno mundial, que nos obliga estar alertas.

El quehacer del INDH

Se ha hecho frecuente durante los últimos años apuntar al INDH bajo el supuesto de que su principal función es impedir uso de la fuerza en el cumplimiento de la mantención del orden público por parte de carabineros o de

restringir la aplicación de las normas y velar por la seguridad de los centros penitenciarios por parte de gendarmería.

El Programa de DDHH y Función Policial y el Estudio de condiciones Carcelarias, tuvo una duración de aproximadamente 10 años, con sus correspondientes publicaciones y en materia de acciones judiciales, estas se realizan ante denuncias de apremios ilegítimos o tortura, ambos actos están prohibidos tanto el derecho internacional de los DDHH como en el ordenamiento interno.

Despejado este punto, quiero referirme al grueso del accionar del INDH. El mandato de acuerdo a su ley orgánica y a los Principios de Paris, es la Promoción y Protección de los derechos humanos.

La ley que lo creó le brinda un amplio rango de facultades, entre ellas: asesorar, proponer medidas, requerir información a los distintos órganos del estado, opinar sobre situaciones que promuevan o afecten el ejercicio de los derechos humanos, deducir acciones legales ante los tribunales de justicia, contribuir con la armonización legislativa, cooperar con los organismos internacionales, entre otras, todas ellas con el fin de favorecer la protección y promoción de los derechos humanos.

El INDH cuenta con facultades para verificar el respeto de un amplio espectro de derechos, que superan ampliamente aquellos que intersectan con el control del orden público. Así lo hemos hecho a través de las misiones de observación: en temas medio ambientales; migrantes; niños, niñas y adolescentes; pueblos indígenas; derecho al agua; educación; salud; zonas de sacrificio; entre otros. Hemos observado decenas de procesos de consulta indígena a petición de las partes involucradas, mayoritariamente las instituciones públicas. Los informes evacuados y aprobados por el Consejo cuentan con recomendaciones a los distintos órganos del estado.

En los últimos años y a fin de agilizar nuestro despliegue territorial, implementamos la metodología del INDH en Terreno, que en coordinación con las oficinas regionales, las Unidades de Estudio y Protección de Derechos, en conjunto con la Dirección buscan atender problemáticas de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, escuchando a las comunidades y los distintos sectores involucrados, se levanta un diagnóstico, se realizan recomendaciones a distintas instituciones del estado. Paralelamente se busca

contribuir a la articulación de autoridades con el fin de llegar a una pronta solución.

Estuvimos, por ejemplo, en Antofagasta verificando las vulneraciones que genera la deficiente gestión de las autoridades respecto del cierre del vertedero La Chimba. Hemos ido a la provincia del Chiloé y del Limarí por el derecho al agua. Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, donde no sólo verificamos la afectación de los derechos de las personas migrantes, sino también las condiciones laborales de los funcionarios públicos en frontera. Incendios y reconstrucción en las regiones de Bio-Bio y Ñuble, Desastres naturales en Maule y Ñuble, Tierras y consulta indígena en Los Lagos. En la región de Aysén vamos a observar el derecho a la salud.

En materia de protección de derechos, se presentan acciones judiciales con legitimación activa otorgada por ley. El consejo ha interpretado lo señalado en el artículo 3, punto 5 de la ley 20.405 a la luz los Principios de París: un “mandato amplio” y “toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse”.

También se trabaja en la elaboración de Amicus Curiae para colaborar con la administración de justicia en materia de estándares internacionales de acuerdo a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes. Esta tarea de difundir estándares entre las autoridades del país, alcanza a el congreso en materia de armonización legislativa, elaborando minutas, asistiendo a comisiones y realizando seguimiento al debate de legislaciones que pueden proteger o atentar contra la garantía de los derechos humanos.

Las actividades de Promoción y educación se realizan a lo largo de todo el país a través de ferias, exposiciones, seminarios, talleres, diplomados, etc.; tanto con la comunidad como con funcionarios públicos y policías.

Cada dos años se hace entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos que hemos entregado desde 2011. El premio es un reconocimiento a defensores de derechos humanos que a diario y por décadas han contribuido a la promoción y defensa de los derechos humanos en la vida nacional. El consejo del INDH lo ha concedido a siete personas desde 2011.

Y finalmente mencionamos el Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, que contiene el análisis a fondo de temas de interés para el Consejo y recomendaciones para los distintos órganos del Estado.

Cómo se organiza: El INDH es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es un organismo, colegiado, cuya dirección superior está a cargo de un Consejo compuesto por once miembros, de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos; que son designados por distintos cuerpos electorales. El Consejo, a su vez, debe elegir, por la mayoría de sus integrantes, a quien ejercerá como director o directora del Instituto quien a su vez deberá, entre otras funciones dirigir administrativamente la institución y representarla judicial y extrajudicialmente.

Quisiera señalar que el INDH ha sido analizado en tres oportunidades por el Sub Comité de Acreditación del GANHRI, todas ellas ha obtenido acreditación A, lo que significa que después de un riguroso examen de sus pares y de acuerdo a los Principios de Paris, el INDH de Chile. Cuenta con independencia en cuanto a legislación, membresía, operaciones, políticas y control de recursos. Tiene un mandato amplio; es plural en su conformación; cuenta con funciones amplias; facultades adecuadas; recursos suficientes; métodos de cooperación y colaboración con organismos internacionales. En resumen, cumple adecuadamente con los Principios de Paris, sin lugar a dudas de manera perfectible.

Es importante destacar que las consejeras o consejeros no son funcionarios públicos y salvo quien ejerce la dirección no se encuentran a tiempo completo dedicados al conjunto de actividades de la INDH demanda.

Existe también un Consejo Consultivo Nacional, compuesto por once miembros de organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos.

A nivel central, el Instituto cuenta con Unidades Misionales y Unidades de Soporte. Las unidades estratégicas son las siguientes:

1. Protección de Derechos, Legislación y Justicia, que a su vez tiene un Área de Atención a la Ciudadanía y un Área de Registro.
2. Estudios y Memoria.
3. Promoción, Educación y Participación.

Las unidades de soporte son las siguientes:

1. Planificación, Control de Gestión y TICs.
2. Auditoría Interna.
3. Personas.

4. Administración y Finanzas.

Existen sedes en cada región del país y cuentan a lo menos con un jefe regional, un profesional de protección y un profesional de las ciencias sociales en labores de promoción y atención de público.

Todo lo que estoy señalando se encuentran en la ley, en reglamentos y en Resoluciones Exentas que, de ser necesario, haremos llegar a la Comisión.

A las puertas de cumplir 15 años de experiencia y frente a un nuevo proceso de acreditación ante la GANHRI, nos encontramos preparando un informe que consolida las ideas matrices de una serie de enmiendas que creemos ayudarán al INDH a cumplir de manera más efectiva y eficiente con su mandato, tendremos este informe a total disposición durante este primer semestre.

Para qué es un INDH,

Estimadas y estimados miembros de la Comisión:

No es una novedad que vivimos tiempos de retrocesos y amenazas en materia de derechos humanos. Lo vemos todos los días en la televisión, en los diarios, en las redes sociales. También, en la boca de los líderes mundiales, en las propuestas de los candidatos a distintos procesos electorarios y en no menor medida en las acciones de los gobiernos.

Asistimos a una batalla cultural entre la barbarie y la civilización. Algunos quieren imponer sus posiciones por la fuerza antes de proponer un debate amplio y fraterno donde quepamos todos, porque todos y todas cedimos y ganamos algo. Quizás estamos asistiendo al mayor ataque que haya tenido el contrato social como concepto político y filosófico en el siglo XXI, donde se busca que el mundo sea sólo para algunos.

Lo que hoy está en disputa, en palabras del profesor José Zalaquett, es nuestro piso mínimo de decencia compartida. Justamente en este piso mínimo, que es el derecho internacional de los derechos humanos, tienen que funcionar distintas instituciones.

La segunda semana de marzo estuve en la asamblea de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, donde las distintas instituciones nacionales de derechos humanos se reúnen de manera anual para compartir sus experiencias en distintas materias, y donde discutimos las preocupaciones que aquejan a nuestras sociedades.

En esta oportunidad, por primera vez entre aquellas que me ha tocado asistir a esta reunión, todos los líderes de las redes regionales coincidieron en un diagnóstico: las INDH en el mundo están bajo ataque constante, los populismos y la demagogia se han impuesto por sobre las normas que los Estados libremente y soberanamente han adoptado, y apuntan a los derechos humanos como los responsables de las más variadas desgracias, estancamientos y retrocesos, dependiendo de la realidad de cada país.

Para quienes somos defensoras y defensores de derechos humanos y hemos dedicado nuestra vida profesional y personal a la promoción y respeto del derecho internacional de los derechos humanos, sabemos que los obstáculos y barreras siempre han estado ahí. Ahora, no obstante, nos enfrentamos a un asedio coordinado y dirigido contra los avances que hemos alcanzado en las últimas décadas y que han sido las respuestas de la civilización a las grandes atrocidades de la humanidad.

Pero en tiempos de dificultades, en los momentos en que los discursos públicos se enredan en propuestas que ofrecen retroceder en dignidad y derechos, en estos días que se busca confundir y desinformar a la opinión pública sobre el rol de los derechos humanos en nuestras sociedades, es que tengo la certeza de que la mejor forma de reencontrar el camino es volver a lo más básico y respondernos las preguntas: por qué existen los derechos humanos y cuáles son sus fundamentos primordiales. Les pido disculpas por señalar algo tan esencial, sobre todo conociendo la trayectoria y conocimiento de ustedes. Creo que recordar los cimientos de nuestra doctrina es un buen punto para ordenar nuestras ideas.

Podríamos comenzar nuestra historia el 10 de diciembre de 1948, con Eleanor Roosevelt levantando la resolución 217 A de la Asamblea de Naciones Unidas, donde por primera vez 48 países aprobaron un catálogo de derechos común a toda la humanidad. En verdad, el camino en el reconocimiento de los derechos humanos partió antes, de manera fragmentada y aislada en distintos tiempos y distintas sociedades, como tímidos avances hacia comunidades que aspiraban a la justicia, a la igualdad y a la dignidad.

Así fue como ya en el siglo XII podemos encontrar en la Carta Magna de Juan Sin Tierra, en Inglaterra, la primera noción del derecho al juez imparcial y al debido proceso; y en la Prusia de Federico II, en 1754, la abolición de la tortura y los tormentos como castigo penal; o la abolición de la esclavitud en

Dinamarca, en 1792, a finales del siglo 18; y a finales del siglo XIX, en Nueva Zelanda, el día en que por primera vez las mujeres acudimos a las urnas para definir el futuro de nuestros países.

Desde luego que no sería hasta los horrores que vimos en el siglo XX que la alerta sobre un mínimo civilizatorio, sobre el piso mínimo de decencia compartida que señalaba el profesor Zalaquett, se convertiría en un imperativo para la naciente sociedad mundial representada en la Organización de las Naciones Unidas, que dejaba atrás a la Sociedad de las Naciones.

Aunque en un principio en 1948 no hubo consenso para hacer de la Declaración Universal de los Derechos Humanos un tratado internacional vinculante para los Estados firmantes, sí se convirtió de acuerdo a su propio preámbulo en un “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”.

Este último párrafo del preámbulo de la Declaración Universal es importante mencionarlo literalmente, porque nos recuerda que, desde el principio de la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados se han comprometido a cuatro cosas importantes:

1. A promover los derechos humanos mediante la enseñanza y la educación, es decir, la obligación de promoción.
2. A asegurar los derechos de manera universal y efectiva, es decir, la obligación de proteger.
3. A desarrollarlos a través de medidas progresivas, ya sean de carácter nacional o internacional, es decir, el principio de progresividad y no regresión.
4. Y finalmente, que el esfuerzo estatal debe dirigirse al compromiso tanto de individuos como de instituciones por la promoción, respeto y protección de los derechos humanos; es decir, de la sociedad en su conjunto.

Luego de esta declaración vinieron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y

Culturales; y en 1969, a nivel regional, la Convención Americana de Derechos Humanos que instauró, en nuestro continente, el Sistema Interamericano de Promoción y Protección a los Derechos Humanos.

¿Qué buscábamos en ese tiempo? ¿Qué nos inspiró como humanidad a crear la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos? La respuesta es sencilla, y es importante recordarla siempre: pretendíamos evitar repetir las tragedias del pasado.

Quizás la pregunta que deberíamos hacernos ahora es si en las actuales circunstancias estamos más cerca o más lejos de repetirlas, y si efectivamente los derechos humanos han contribuido a sociedades más justas y más prósperas, donde cada individuo de la especie humana encuentre su lugar en el mundo.

Yo me atrevo a decir que sí, que han cumplido su propósito, y esa es la razón por la cual encuentran tanta resistencia: son una piedra de tope para repetir nuestros más grandes horrores, los que muchas personas, antes, ahora y en el futuro, buscarán volver a cometer.

Es por eso que es imperativo defender no sólo la doctrina y cultura del respeto a los derechos humanos, sino la institucionalidad que los custodia, lleve el nombre que lleve, en cualquier lugar en el mundo, porque ha moldeado nuestros últimos 80 años haciendo del mundo un lugar más justo y digno para todos y todas.