

Análisis de la institucionalidad de los Derechos Humanos en Chile tras el estallido social

Analysis of the institutionality of Human Rights
in Chile after the social upheaval

Carlos F. Pressacco Chávez¹
Universidad Alberto Hurtado

Laura Castillo Álvarez²
Universidad Alberto Hurtado

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2467>

Fecha de recepción: 10.04.2021

Fecha de aceptación: 04.04.2022

Fecha de publicación en línea: junio de 2022

Cómo citar/Citation: Pressacco, Carlos F. y Castillo, Laura. 2022. «Análisis de la institucionalidad de los Derechos Humanos en Chile tras el estallido social». *Deusto Journal of Human Rights*, No. 9: 79-103. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.2467>.

Summary: Introducción. 1. Importancia del escenario político. 2. La institucionalidad del Instituto de Derechos Humanos. 3. ¿Qué nos dicen los Principios de París? 4. Los actores en conflicto. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Resumen: El artículo se enfoca en analizar el Estallido Social y cómo este tensiona la institucionalidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos y su autonomía respecto al poder político, en contraste con las directrices de los Principios de París. El artículo también aborda el debate que se ha generado tanto en el plano político como al interior de la propia organización.

Palabras clave: Derechos Humanos, institucionalidad, políticas públicas, Chile, estallido social.

Abstract: The article analyzes the Social Upheaval in Chile and how it stresses the institutionality of the National Institute of Human Rights and its independence from political power, in contrast to the guidelines of the Paris Principles. The article also discusses the debate that has been generated both in the political arena and within the organization itself.

Keywords: Human rights, institutionality, public policies, Chile, social outbreak.

¹ E-mail: fpresacc@uahurtado.cl. Orcid: 0000-0001-9958-5376

² E-mail: lcastillo@alumnos.uahurtado.cl. Orcid: 0000-0003-1977-5618

Introducción

El Estado de Chile cuenta con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, definido como una Corporación Autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por misión la promoción y defensa de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio nacional y que experimenten menoscabo en sus derechos derivados de las acciones de agentes estatales.

Este Organismo del Estado nace luego de un largo debate parlamentario, que tuvo su inicio con el primer trámite constitucional el 19 de mayo de 2005. Derivado del mensaje presidencial del entonces presidente de la República, Sr. Ricardo Lagos Escobar, se ingresó a discusión el Proyecto de Ley que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2009). Recién el 24 de noviembre de 2009, bajo el mandato presidencial de Michelle Bachelet, fue promulgada la Ley n. 20.405 que dará inicio y origen al Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile, y publicada en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 2009, coincidiendo con el día Internacional de los Derechos Humanos.

Con fecha 20 de julio de 2010 se realizó el acto constitutivo, con el nombramiento de los 11 miembros fundacionales que conformarían el Consejo, eligiendo entre ellos a su Primera Directora, la Abogada Sra. Lorena Fries Monleón.

Desde su instalación en el año 2010, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha tenido un papel protagónico en distintas situaciones relativas a su misión. Gran parte de sus acciones han estado relacionadas con el análisis y acciones posteriores desarrolladas en el marco de la actuación de las fuerzas policiales en la Región de la Araucanía en el contexto del denominado «conflicto mapuche», como también en las primeras manifestaciones estudiantiles generadas en 2011.

Un incremento exponencial del trabajo del Instituto se produjo como consecuencia del estallido social que se vivió en Chile en octubre del año 2019, en donde hubo violación sistemática de los derechos humanos como no se había experimentado desde los tiempos de la dictadura cívico-militar.

El contexto colocó al Instituto en una posición de muy elevada exposición pública y mediática, lo que generó condiciones para refloatar un debate —ya incipientemente instalado— sobre la autonomía del organismo defensor de los derechos humanos. Una autonomía que se ve negativamente afectada por la participación de los poderes del Estado en el nombramiento de su consejo (dos), e indirectamente, por

el peso de los partidos políticos en la selección y nombramiento de cuatro de sus miembros.

En el mismo año de instalación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010), José Zalaquett (2010), destacado Jurista y Académico de la Universidad de Chile, mencionaba respecto de las dificultades que se desprenden de su diseño: «La Ley n. 20.405 se generó en un clima político preelectoral, luego de considerables demoras en su tramitación. Dado que versa sobre un tema de alta relevancia política y social, existió una premura, comprensible pero inconducente a una eficaz legislación, por aprobar la creación del Instituto, mediante acuerdos políticos y a través del arbitrio de dejar muchos aspectos entregados a un futuro Estatuto». (Zalaquett 2010, 164).

Esa autonomía debilitada es constatada por el alejamiento que la orgánica del Instituto tiene en relación con las orientaciones y estándares recomendados por los Principios de París y genera debates tanto en el plano sociopolítico como al interior del propio Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Verdugo y García (2012) analizan críticamente el diseño institucional del Instituto Nacional de Derechos Humanos chileno, evaluando la composición de su consejo. Se demuestra el carácter parcial de sus líneas de investigación y se sugieren ciertas modificaciones tendientes a fortalecer su independencia.

El análisis aportado se realiza con estricto apego a los Principios de París y se inscribe en la línea de los análisis que en el tiempo han realizado académicos nacionales (Nash 2019a y 2019b) y centros de estudios como la Universidad Diego Portales (UDP). No obstante, llama la atención el foco puesto en la problemática que visualizan respecto de los consejeros nombrados por las organizaciones de la sociedad civil. En su perspectiva, estas designaciones alteran los equilibrios políticos que se generan con los otros nombramientos (designaciones realizadas por el ejecutivo, el Senado y la Cámara), encasillando a todas las organizaciones de la sociedad civil en la vereda de la izquierda chilena.

Más allá del aspecto puntual referido al mecanismo de designación de los consejeros que representan a las organizaciones de la sociedad civil y las referencias a sus filiaciones políticas e ideológicas, lo que parece claro es la necesidad y relevancia de poner el foco en la necesidad de fortalecer la institucionalidad y orgánica de instituciones autónomas de Chile como el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

El artículo se enfoca en analizar el Estallido Social y como este tensiona la institucionalidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos y su autonomía respecto al poder político, en contraste con las directrices de los Principios de París, así como el debate que

se genera tanto en el plano político como al interior de la propia organización.

Metodológicamente, el artículo privilegia el análisis del proceso de debate al interior de una organización (el Instituto de Derechos Humanos) sobre su autonomía en el contexto del «estallido social» de octubre de 2019 desde la perspectiva del análisis institucional centrado en actores (Zurbrigger 2006). En tal sentido, el foco del este tipo de análisis está en relevar la importancia de las diferentes posiciones de los actores que definen un espacio de debate e intervienen en él, poniendo en evidencia sus intereses, percepciones y orientaciones, así como la influencia de los actores en el resultado del proceso de toma de decisiones. Al mismo tiempo, deja en evidencia la importancia de las preferencias de los actores en la selección de los problemas y de las opciones.

1. Importancia del escenario político

En octubre de 2019, a partir de las protestas de las organizaciones de estudiantes secundarios como consecuencia del aumento del precio del boleto del tren subterráneo de la ciudad de Santiago, se desencadenan un conjunto de acontecimientos que serán conocidos como el «estallido social de octubre».

La causa inmediata de estos sucesos fue la entrada en vigencia el domingo 6 de octubre de 2019 del alza en la tarifa del sistema público de transporte de Santiago. Esto llevó a la organización de centenares de estudiantes para realizar actos de evasión masiva en el Metro de Santiago. Con el paso de los días, el número de evasores aumentó y se registraron incidentes dentro de las estaciones del ferrocarril subterráneo. La situación se agravó el viernes 18 de octubre de 2019, cuando progresivamente fueron cesadas las operaciones de toda la red subterránea por el enfrentamiento de la multitud con Carabineros, lo cual llevó al entonces ministro del Interior, Andrés Chadwick, a interponer querrelas por delitos contemplados por la Ley de Seguridad del Estado contra quienes hubieren cometido daños, saqueos e incendios.

Como consecuencia de ello, la tarde del viernes 18 de octubre invadió la mayor expresión de descontento con toques de cacerolas en distintas regiones del país, bocinazos en las calles, protestas masivas, entre otras expresiones de malestar. No obstante, también se registraron acciones violentas y la comisión de delitos en ese contexto, que afectaron gravemente la infraestructura pública y privada. La situación más significativa fue la vivida por el Metro de Santiago, cuyo

balance en noviembre de 2019 indicaba que, de las 136 estaciones de la red, 10 habían sido quemadas, 69 dañadas y 8 trenes dañados³, lo que junto a otros hechos que alteraron el transporte público afectaron derechos y el bienestar de personas, especialmente de sectores más vulnerables.

En las calles, la violencia en el actuar policial se comenzó a manifestar a través de recurrentes casos de lesiones oculares sufridas por manifestantes en las calles a lo largo del país. El uso de armas no letales de manera extendida y fuera de los protocolos de la misma institución fue objeto de preocupación, por la gravedad y cantidad de personas afectadas.

El 12 de noviembre se vivió una de las jornadas de mayor violencia en el país. Se convocó a paro nacional, contando con la adherencia de diversos gremios del sector privado y funcionarios del sector público. Según cifras entregadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 91 querellas fueron presentadas en virtud de los 189 eventos graves que se produjeron en el país, donde destaca el incendio de la iglesia de la Veracruz —monumento nacional— en el centro de Santiago. Dos semanas más tarde informaría que se habían presentado 482 querellas de Ley de Seguridad del Estado, 437 por las más distintas causas que iban desde saqueos (437), desórdenes públicos hasta por ataques a personal de Carabineros (4) (Centro de Derechos Humanos 2019).

Las manifestaciones ciudadanas contaron con un gran respaldo popular. Las encuestas sostienen que un 55% de la opinión pública respaldaba el conjunto de demandas ciudadanas y un 7%, que inicialmente rechazó las manifestaciones, terminó apoyándolas (Centro de Estudios Políticos 2019).

En la noche del día 12 de noviembre, en medio de una fuerte tensión, a través de un mensaje televisado, el presidente de la República convocó a tres acuerdos: Acuerdo por la Paz y contra la violencia, Acuerdo para la Justicia y Acuerdo para una nueva Constitución. Esto, frente a los graves hechos de violencia vividos durante la tarde de ese día.

La crisis social y política generada por el estallido desemboca en un acuerdo suscrito por la mayoría del arco político en el que se inaugura un proceso constituyente inédito en la historia del país que considera:

- a) plebiscito de entrada
- b) plebiscito de salida
- c) Convención Constitucional o Convención Mixta.

³ Según datos del Ministerio de Hacienda, el costo de su reparación ascendería a 380 millones de dólares.

En el plebiscito realizado en octubre de 2020 casi el 80% de los votantes aprobó la opción de constituir una Convención Constitucional paritaria, conformada por 155 convencionales y con cupos reservados para los pueblos originarios.

En una votación histórica, tanto por el nivel de participación desde que el voto es voluntario, como por la aplastante expresión mayoritaria, los chilenos apostaron por dejar atrás la Constitución de 1980, redactada en dictadura. Con un 78% de los votos a favor del Apruebo y una participación de la mitad de los inscritos en el padrón electoral, Chile inició un inédito camino que le llevará a redactar una nueva Constitución a través de una convención constitucional formada por un grupo paritario de hombres y mujeres elegidos por votación popular.

En entrevista a Pablo Ruiz-Tagle, decano de Derecho de la Universidad de Chile y doctor en Derecho en la Universidad de Yale (Estados Unidos), realizada por Paula Molina (2020) para un especial de BBC News Mundo, el 26 de octubre de 2020, este señaló: «el texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes».

Con una ciudadanía más informada, que desde hace mucho tiempo se moviliza y que sus demandas no se traducen en un petitorio de «cosas», no es casualidad que la opción «Apruebo» en el plebiscito marcara máximos en comunas en conflicto ambiental como Freirina (92%), María Elena (91%) y Mejillones (89%). Esas comunidades han rehecho el tejido social para defender sus vidas exigiendo el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y eso se expresó ahora en las urnas. También en las comunas populares urbanas la participación se disparó a niveles récord desde que existe el voto voluntario. En la más pobre de Santiago (La Pintana), pasó del 37% en 2017 al 52% en 2020. Lo mismo ocurrió en Lo Espejo y Cerro Navia, con más de la mitad de la población votando, y el Apruebo ganando con entre 88% y 89% de las preferencias ciudadanas (Matamala 2020).

Tal como se indica en párrafos anteriores, en el contexto del estallido social se generaron acciones policiales que significaron una violación sistemática de los derechos humanos. Esto fue respaldado en diversos informes de organismos nacionales e internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que condenó el uso excesivo de la fuerza en el contexto de las protestas sociales en Chile, expresando su grave preocupación por el elevado número de denuncias y el rechazo toda forma de violencia (Nash 2019a). Amnistía Internacional (2019) considera que las violaciones de derechos

humanos y crímenes de derecho internacional cometidos por agentes de las fuerzas de seguridad no son hechos aislados o esporádicos, sino que responden a un patrón consistente en el tipo de violaciones y en el *modus operandi* llevado a cabo a lo largo de todo el país, principalmente por parte de Carabineros.

También el Informe emitido por Human Rights Watch (HRW) señala con gran preocupación que miembros de la policía nacional de Chile (Carabineros) cometieron graves violaciones de derechos humanos, que incluyen uso excesivo de la fuerza en las calles y abusos en detención, luego de masivas protestas que comenzaron el 18 de octubre de 2019 y continuaron durante varias semanas (Nash 2019c). En la misma línea de los informes ya mencionados, el 13 de diciembre de 2019, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) entregó su informe luego de una visita realizada por una misión a Chile entre el 30 de octubre y el 22 de noviembre (Nash 2019b).

El abogado Claudio Nash ha analizado en CIPER los cuatro informes internacionales sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Chile a partir del 18/O, en la columna de opinión publicada el día 16 de diciembre de 2019, señalando respecto del Informe de la OACDH lo siguiente: «El informe era muy esperado, no solo por la importancia del órgano que lo emitía, sino porque el gobierno se lo había pedido a un organismo internacional dirigido por la ex Presidenta de la República, Michelle Bachelet. A todas luces, el informe ha sorprendido en Chile porque se ha transformado, a la fecha, en el informe más completo y lapidario para el gobierno». Además, menciona en su análisis que este último informe coincide en muchos aspectos con los otros informes (AI–HRW–CIDH), siendo uno de ellos que Carabineros de Chile han actuado con brutalidad y deben ser reformados profundamente.

Finalmente, el 23 de diciembre de 2019 llegó el turno de conocer el Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que da cuenta de graves violaciones a los Derechos Humanos desde el inicio del estallido social el 18 de octubre de 2019. El informe destacaba una «indebida» autonomía por parte de Carabineros (El Mostrador 2019). Las declaraciones del director del Instituto Nacional de Derechos Humanos a la prensa desestimando el carácter sistemático de las violaciones a los derechos humanos (Azócar 2019) tensionaron la labor del Instituto, cuestionando su autonomía e independencia. Luego de fuertes críticas desde distintos sectores, rectifica y con ello no descarta «violaciones sistemáticas» a Derechos Humanos (Cáceres y Azócar 2019).

En el marco de un cambio constitucional, las instituciones llamadas a supervisar la acción estatal, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, deben entrar en un proceso de revisión que fortalezca su

mandato y asegure su funcionamiento, de acuerdo con los tratados internacionales ratificados por Chile.

El proceso constituyente en curso será una oportunidad histórica para abrir la discusión respecto de la forma que la institucionalidad de Derechos Humanos debiese adoptar. Esto es fundamental para abordar los múltiples desafíos que tiene nuestro país en esta materia, los cuales deberán materializarse jurídica y constitucionalmente cumpliendo con los tratados internacionales y con estándares que permitan a la ciudadanía hacer un seguimiento al rol de la institución y del cumplimiento del Estado en materia de Derechos Humanos.

2. La institucionalidad del Instituto de Derechos Humanos

El Instituto Nacional de Derechos Humanos⁴ es una corporación autónoma de derecho público creada por la Ley n. 20.405⁵ destinada a promover y proteger los derechos humanos de todas las personas que habitan en Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional.

A diferencia de otras instituciones públicas, el Instituto Nacional de Derechos Humanos no está bajo la autoridad del Poder Ejecutivo (Presidente/a de la República), Legislativo (Congreso Nacional) o Judicial (Tribunales de Justicia) y, aunque se financia con fondos públicos, es autónomo e independiente.

En atención a la Ley que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos y su mandato legal, las principales funciones de este organismo son las siguientes:

- a) Elaborar un informe anual sobre sus actividades, la situación nacional de derechos humanos y hacer recomendaciones para su debido resguardo y respeto. Dicho informe debe ser presentado a el/la Presidente/a de la República, al Congreso Nacional y a el/la Presidente/a de la Corte Suprema. Adicionalmente lo puede enviar a la ONU, la OEA y organismos de defensa de derechos humanos.
- b) Comunicar al Gobierno y a distintos órganos del Estado su opinión sobre situaciones relativas a derechos humanos que

⁴ Su página web puede consultarse en: <https://www.indh.cl/quienes-somos/>

⁵ Ley 20.405, entrada en vigor 10 de diciembre de 2009

- ocurrir en nuestro país. Para ello puede solicitar informes al organismo pertinente.
- c) Proponer a los órganos del Estado medidas para favorecer la promoción y protección de los derechos humanos.
 - d) Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin de que su aplicación sea efectiva.
 - e) Iniciar (en el ámbito de su competencia) acciones legales ante los Tribunales de Justicia, que pueden ser querrelas por crímenes tales como de lesa humanidad, tortura, desaparición de personas, etc. Presentar recursos de protección o amparo.
 - f) Custodiar y preservar los antecedentes reunidos por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Valech I), Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Valech II). En el caso de esta última, enviar la documentación a los Tribunales de Justicia que así lo soliciten.
 - g) Colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás servicios públicos relacionados en la elaboración de informes sobre el tema que deba presentar ante la ONU o la OEA.
 - h) Cooperar con la ONU y otras instituciones relacionadas regionales o de otros países, en la promoción y protección de los derechos humanos.
 - i) Difundir el conocimiento de los derechos humanos, favorecer su enseñanza en todos los niveles educacionales incluida la formación impartida en las Fuerzas Armadas, realizar investigaciones, hacer publicaciones, otorgar premios y propender a fomentar una cultura de respeto de los derechos humanos en el país.

La custodia de la documentación referida a la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig) es responsabilidad del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos está dirigido por un Consejo⁶, que es el organismo encargado de tomar las decisiones institucionales más relevantes. Este Consejo está integrado por 11 personas de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos

⁶ Véase: <https://www.indh.cl/consejo/>

humanos que son nombradas por un período de seis años. Los/as integrantes del Consejo eligen entre ellos/as y por mayoría absoluta a un/a director/a, quien tiene dedicación exclusiva y se encarga de la dirección ejecutiva, gestión, administración y representación legal de la institución.

A fin de garantizar el pluralismo y la diversidad en la composición del Consejo, sus integrantes se eligen de la siguiente manera:

- a) Dos consejeros/as designados/as por el/la Presidente/a de la República, quienes deberán ser de distintas regiones del país.
- b) Dos consejeros/as designados/as por el Senado.
- c) Dos consejeros/as designados/as por la Cámara de Diputados.
- d) Un/a consejero/a designado/a por los/as decanos/as de las Facultades de Derecho de las universidades integrantes del Consejo de Rectores y de universidades autónomas
- e) Cuatro consejeros/as designados/as en la forma que establezcan los estatutos, por las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos que gocen de personalidad jurídica vigente, inscritas en el registro respectivo que llevará el Instituto.

Si bien la autonomía del Instituto de Derechos Humanos está garantizada en la ley que lo crea y define sus funciones y organización, la composición de su Consejo y la participación de los poderes ejecutivo y legislativo en la designación de seis consejeros genera dudas sobre las posibles injerencias de esos poderes en las decisiones del Instituto.

3. ¿Qué nos dicen los Principios de París?

Los Principios de París fueron elaborados en el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en París entre el 7 al 9 de octubre de 1991. Fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de 1992, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 de 1993⁷. Los Principios de París se relacionan con el estatus y funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), tales como comisiones de derechos humanos y defensorías del pueblo.

⁷ Véase: www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm

Los Principios de París, además de ser un acuerdo internacional, definen el rol, composición, estatus y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Las INDH deben cumplir con los Principios que identifican sus objetivos de derechos humanos y les dan independencia, un amplio mandato de derechos humanos, presupuesto adecuado y una selección y otorgamiento de puestos inclusivo y transparente. Los Principios son ampliamente aceptados como prueba de legitimidad y credibilidad de una institución.

A continuación, se detalla la composición⁸ y garantías de independencia y pluralismo que establecen los principios de París:

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:
 - a) Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas.
 - b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso.
 - c) Los universitarios y especialistas calificados.
 - d) El parlamento.
 - e) Las administraciones (de incluirse, sus representantes solo participarán en los debates a título consultivo).
2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales 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. En interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial

⁸ Véase: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7524.pdf>

en el que se señale un plazo determinado de duración de su mandato. Ese mandato podrá prorrogarse, bajo reserva de que se siga garantizando el pluralismo de su composición.

En un taller internacional celebrado en Túnez, el 13 de diciembre de 1993, un grupo de INDH sentó las bases de la red mundial de instituciones nacionales de Derechos Humanos, conocida como la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Global Alliance of National Human Rights Institutions o por su siglas en inglés GANHRI)⁹

La GANHRI se estableció en 1993 como el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos (CPI). Se la conoce como la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) desde 2016, y es una organización de red de miembros que reúne a INDH de todo el mundo. Representando a más de 110 INDH, sus miembros y personal en todas las regiones, GANHRI es una de las redes de derechos humanos más grandes del mundo.

De acuerdo con su misión clave de apoyar el establecimiento y fortalecimiento de las INDH, la GANHRI, a través de su Subcomité de Acreditación (SCA), revisa y acredita a las instituciones nacionales de Derechos Humanos de conformidad con los Principios de París de las Naciones Unidas. La GANHRI también puede ayudar a las INDH amenazadas, alentar las reformas de la legislación estatutaria de las INDH y la presentación de asistencia técnica, como oportunidades de educación y formación, para fortalecer el estatus y las capacidades de las INDH.

El SCA también tiene el rol de revisar, evaluar y observar la conformidad institucional de las INDH con los Principios de París. En este contexto, y considerando las observaciones generales¹⁰ del Subcomité de Acreditación, adoptadas el 6 de marzo de 2017, respecto de las garantías de pluralismo de las INDH, se indica:

El Subcomité considera que la composición pluralista de la INDH está fundamentalmente vinculada al requisito de independencia, credibilidad, eficacia y accesibilidad. Cuando los miembros y el personal de las INDH son representativos de la diversidad social, étnica, religiosa y geográfica de una sociedad, el ciudadano es más proclive a confiar en que la INDH entenderá y será más sensible a

⁹ Véase <https://ganhri.org/history-of-ganhri-and-nhris/>

¹⁰ Véase: https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/GeneralObservations_adopted06.03.2017_SPA.pdf.pdf

sus necesidades específicas. Asimismo, el hecho de garantizar la participación significativa de las mujeres a todos los niveles es vital para asegurar el entendimiento y el acceso de una parte importante de la población.

Asimismo, en las sociedades multilingües, la capacidad de la institución para comunicarse en todas las lenguas es clave para su accesibilidad. La diversidad de la acreditación y del personal de una INDH, entendida de esta manera, es un elemento importante para asegurar tanto la eficacia de la institución como una independencia y accesibilidad verdadera y percibida. Asegurar la integridad y la calidad de los miembros es un factor clave para la eficacia de la institución. Por esta razón, unos criterios de selección que aseguren la designación de responsables calificados e independientes se deben establecer legislativamente y poner a disposición pública antes de la designación.

El Subcomité recomienda que la adopción de tales criterios esté sujeta a la consulta con todos los interesados, incluida la sociedad civil, para asegurar que los criterios elegidos sean apropiados y no excluyen a individuos o grupos específicos.

El Subcomité advierte que los criterios que restrinjan excesivamente la diversidad y la pluralidad de la composición de la acreditación y del personal de la INDH, como el requisito de pertenecer a una profesión específica, pueden cercenar la capacidad de la INDH para realizar con éxito todas sus actividades encomendadas. Si el personal y los miembros exhiben una variedad de perfiles profesionales, esto permitirá que las cuestiones tratadas no tengan una perspectiva acotada.

Respecto de los representantes políticos de las INDH, las observaciones del SCA señala:

Los representantes del gobierno y los miembros del parlamento no deben ser miembros de los órganos de adopción de decisiones de una INDH ni participar en ellos. Su presencia y participación en el órgano de adopción de decisiones de la INDH puede comprometer la independencia real y percibida de esta.

El Subcomité reconoce que es importante mantener relaciones de trabajo eficaces con el gobierno y, cuando proceda, consultarlo. Sin embargo, ello no debe realizarse por medio de la participación de representantes gubernamentales en el órgano de adopción de decisiones de la INDH.

Cuando hay representantes gubernamentales o miembros del parlamento, o representantes de organismos gubernamentales, que integran el órgano de adopción de decisiones, la legislación de la INDH debe indicar claramente que esas personas participan únicamente a título consultivo. Para seguir promoviendo la independencia en la adopción de decisiones, y evitar conflictos de

interés, los reglamentos de las INDH deben establecer prácticas que velen por que esas personas no tengan capacidad para influir de forma inadecuada en la adopción de decisiones, por ejemplo, evitando que asistan a las partes de la reunión en las que se realicen las deliberaciones finales y se tomen las decisiones estratégicas.

Como podemos observar, el Instituto Nacional de Derechos Humanos es un órgano independiente, cuyo mandato esta formalmente definido por la ley que lo crea. Si bien la independencia no está garantizada constitucionalmente, existen diversos factores que se estima pueden colaborar con su autonomía, como el modo de nombramiento de algunos de sus consejeros, la estabilidad y certeza de contar con recursos financieros, el mandato legal, y otros factores institucionales que se han ido consolidando con el tiempo.

Sin embargo, el hecho de que el Poder Ejecutivo pueda nombrar directamente a dos miembros del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos genera algunas dudas con respecto a la garantía institucional de su independencia respecto de los gobiernos de turno. En este sentido, la presencia de «representantes» del Presidente de la República en el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos ha generado dudas sobre el rol que puede atribuirse a este en la promoción del Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH). Esto, porque algunos de ellos buscarían reforzar una interpretación estricta y exclusiva de la potestad constitucional que ostenta el presidente para conducir las relaciones internacionales, en desmedro de lo que pueda hacer el Instituto Nacional de Derechos Humanos en estas materias, que debiese tener la autonomía suficiente para vincularse y relacionarse con organismos e instituciones internacionales. Este problema, que se deriva del diseño institucional del Instituto Nacional de Derechos Humanos, sigue siendo una de las grandes deudas con los estándares contenidos en los Principios de París, según los cuales «los representantes de las administraciones solo participaran en los debates a título consultivo¹¹» (Centro de Derechos Humanos UDP 2019).

Además de esta limitación a la autonomía, han surgido diversas polémicas respecto a la trayectoria en la defensa y promoción de derechos humanos que ostentan las personas que han sido propuestas como candidatos al Consejo, comprometiendo la independencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos como un órgano con un mandato legalmente definido y que aspira, dentro de lo posible, a proveer de opiniones técnicas en temas de derechos humanos.

¹¹ Asamblea General de la ONU, Resolución 48/134 (Principios de París), art. 1.e.

Expresión de lo anterior se evidencia en la participación de las cámaras del Congreso Nacional en la elección de ciertos consejeros, que ha seguido la «práctica binominalizada» de los nombramientos de autoridades públicas, que supone no cuestionar el nombramiento realizado por la oposición y entregar los votos exigidos por los *quorum* super mayoritarios, con el objeto de respetar una suerte de acuerdo tácito de no agresión entre las principales coaliciones políticas¹².

Ello, evidentemente, se aleja de lo que señalan los Principios de París, como explica un documento de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en relación a las personas que forman parte de los órganos directivos de las INDHs: «Los miembros deben tener las calificaciones profesionales y la experiencia necesarias para desempeñar sus funciones. Los criterios de nombramiento deben ser claros y bien conocidos. Debe contarse con una competencia y experiencia reconocidas en la esfera de los derechos humanos y una trayectoria personal de total integridad, competencia e independencia» (Naciones Unidas 2010, 49).

En cuanto al texto de los Principios de París, la ley 20.405 (que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos) lo contradice, ignora o innova, al menos en los siguientes aspectos (Milos 2018):

1. Integra en el órgano rector a dos consejeros designados por el Presidente de la República, con facultades decisorias y no meramente consultivas.
2. El Presidente de la República incide en el funcionamiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos, restándole autonomía formal, pues debe revisar y aprobar los Estatutos y sus reformas, quedando así la entidad dependiendo en aspectos fundamentales, de tal aprobación gubernamental.
3. El Presidente de la República puede solicitar la remoción de uno o más consejeros, algo «impensable» (y obviamente no contemplado) en los Principios mencionados.
4. Las fuerzas representadas en el Consejo no son las «sociales» previstas en tales Principios. Así, seis de los once consejeros son designados con criterios estrictamente políticos, excluidos por la normativa internacional.
5. La designación de un consejero por los decanos de las Facultades de Derecho de universidades del Consejo de Rectores tiene sesgo corporativo y discriminatorio, y nunca ha sido explicada

¹² Véase una explicación de esta práctica, a propósito del nombramiento de ministros de tribunales superiores de justicia, en Juan Enrique Vargas (2014, 155).

- su justificación. No es asimilable la categoría de decanos a la de «juristas» contemplado en los Principios de París.
6. La participación de la sociedad civil en el órgano rector, mediante cuatro consejeros, se limita a organizaciones de derechos humanos que integran un registro del Instituto Nacional de Derechos Humanos, sin considerar la amplia gama prevista en los Principios (sindicatos, corrientes filosóficas, científicos y otros). Ni estos consejeros ni las personas que designa el propio Instituto Nacional de Derechos Humanos para el Consejo Consultivo (actualmente inactivo y al parecer no relevante) cumplen con la preceptiva integración por la sociedad civil. Además, no aportarían mayor grado de independencia, por la politización imperante e indicios de conflictos de interés.
 7. La parcial dedicación de los consejeros del órgano superior del Instituto Nacional de Derechos Humanos a las tareas de este, no cumple la exigencia de los Principios, de estar disponibles para las labores ordinarias e integración de comisiones, cada vez que sea necesario.

De acuerdo con lo anterior, la situación en el Instituto Nacional de Derechos Humanos no sorprende, considerando que su Consejo (con miembros designados con criterios políticos) no es garantía de pluralismo, y que en tal integración se entremezclan diversidad de intereses (ajenos cuando no contrarios al sentir ciudadano). Tal composición no asegura una conducción y debates profundos y plausibles. En esta composición se entra en un juego de mayorías y minorías, de vetos y de decisiones que no siempre se adoptarían según su estricto mérito, sino por convicciones adquiridas (sean por ideología, por influencia de intereses o por simplemente responder a quien debe su nombramiento), todo lo cual limita gravemente su autonomía y es negativo para una institución cuyo deber es promover, defender y, en esta línea, criticar a quien debe ser garante, y orientar de forma creíble e instruida a las autoridades e instituciones del Estado y a la ciudadanía en materias tan sensibles y presentes en nuestra sociedad como son los Derechos Humanos.

4. Los actores en conflicto

Diversos actores han cuestionado la institucionalidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos, específicamente su autonomía, la experiencia de sus consejeros y la elección de los mismos,

como también el conocimiento en materia de Derechos Humanos de los miembros del Consejo y de quien lo dirige. Entre ellos se encuentran algunas organizaciones de la Sociedad Civil que son parte del registro de instituciones del propio Instituto. Así también como organismos internacionales como Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

También se han levantado cuestionamientos desde el interior del Instituto Nacional de Derechos Humanos, a través de las asociaciones de funcionarios (ANDEDH y AFFINDH) y que han tenido apoyos desde el mundo político, como también detractores en aquellos parlamentarios que ven al Instituto Nacional de Derechos Humanos como una institución que actúa con un sesgo político, y que sintonizan o celebran las declaraciones emitidas por su director como, por ejemplo, en entrevista¹³ a Radio BioBio el pasado 10 de enero de 2020.

La discusión en torno al rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos se instaló con fuerza una vez más, luego de que su director el día 2 de mayo de 2020, en entrevista ofrecida a El Mercurio expresara que «no hay derechos sin deberes», abriendo así el debate específicamente a la visión ideológicamente sesgada y evidentemente contraria a la doctrina, con la gravedad de que fuera emitida por quien dirige la Institución más importante del país en materia de Derechos Humanos.

Estas declaraciones gatillaron numerosas críticas en redes sociales tanto del mundo académico como de los mismos consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos, quienes emitieron un comunicado rechazando los dichos del director:

«Las declaraciones emitidas por Sergio Micco sobre depender los Derechos Humanos de los deberes son tremendamente erróneas y graves en sus alcances, toda vez que el respeto por los Derechos Humanos no está sujeto a condición alguna en cuanto a ellos emanan directamente de nuestra dignidad como personas humanas», da inicio al escrito firmado por Consuelo Contreras, Debbie Guerra, Yerko Ljubetic, Salvador Millaleo y Margarita Romero.

¹³ Entrevista Radio BioBio. 10 de enero de 2020. Micco reconoce «sesgo» en el Instituto Nacional de Derechos Humanos, aunque asegura que el Consejo del organismo es pluralista. Sobre la politización, explicó que efectivamente «hay un sesgo, porque evidentemente antes del 18 de octubre se decía “mira, las personas que se preocupan de los derechos humanos son puras personas que fueron opositoras al régimen del general Pinochet”. Por lo tanto, aquellas que votaron por el Sí, gente que venía más de esas culturas políticas no entraba al Instituto», indicó.

«Desconocer la incondicionalidad de los derechos humanos es especialmente inexcusable en un director del Instituto Nacional de Derechos Humanos», esto considerando y condenando que sus declaraciones las realizó en su calidad de director del organismo y no como ciudadano común. (El Mercurio. Cuerpo C 2020).

Además de sus consejeros, la Asociación de Funcionarias y Funcionarios del Instituto Nacional de Derechos Humanos también repudiaron las palabras de Micco: «Rechazamos los dichos del Director del @inddhh Sergio Micco. El único deber en relación a los derechos humanos es su cumplimiento y garantía por parte del Estado», expresaron en Twitter.

Así también la Asociación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos del INDH en oposición al rol que ha tenido el director del Instituto Nacional de Derechos Humanos, declaran: «Hemos llegado a la convicción de que mientras más tiempo siga Sergio Micco en el Instituto Nacional de Derechos Humanos más daño le hará a este». «Es responsabilidad del Estado velar por la existencia de una INDH que acate los Principios de París» (PiensoPrensa, 07 de mayo de 2020).

Desde el mundo político también reaccionaron: «que desamparo frente a un Gobierno que ha violado masivamente los derechos humanos tener un director así de obsecuente en el Instituto Nacional de Derechos Humanos», escribió en Twitter la presidenta de Comunes, Javiera Toro.

«Nombraron a Sergio Micco precisamente por ese perfil, muy ignorante en materias de derechos humanos, obsecuente con @sebastianpinera y entregando “opiniones” infundadas como negar el carácter sistemático de las violaciones de Derechos Humanos, protegiendo a los agentes @inddhh», dijo la diputada Carmen Hertz a través de su twitter.

El diputado Hugo Gutiérrez (PC), en tanto, dijo que «en una frase Micco tira al tacho de la basura toda la doctrina de Derechos Humanos y la lucha por su defensa y promoción. Un sujeto que piensa así no puede ser director del Instituto Nacional de Derechos Humanos, solo evidencia su servilismo al poder, que es lo contrario que “debe” hacer alguien que defiende los Derechos Humanos».

El diputado Diego Ibáñez (CS) afirmó, en un hilo de tuits, que «los Derechos Humanos son mínimos civilizatorios incondicionales. Cruzar su existencia con deberes valóricos, arriesga relativizar la intensidad con la que deben ser defendidos frente al monopolio de la violencia estatal. ¡Justamente existen como deber para el Estado!».

No se quedaron atrás de la ola de críticas, las organizaciones de la sociedad civil, que, en una columna de opinión del Observatorio Ciudadano, publicada el 07 de mayo de 2020, indicaron:

El mismo esfuerzo que se exige al director debe ser exigible a su Consejo, el que debe tener presente, más allá de las visiones políticas, filosóficas o religiosas de quienes lo componen, el desafío que representa hacer efectiva la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados que la ley mandata al Instituto Nacional de Derechos Humanos en circunstancias tan especiales y complejas como las que hoy enfrenta el país. En tal sentido, saludamos las voces de consejeras y consejeros que han aclarado públicamente la incondicionalidad de los derechos humanos, el mandato del Instituto Nacional de Derechos Humanos y han contribuido así a defender la confianza en su actuación", los firmantes: el presidente de Fundación Observatorio Ciudadano, José Aylwin; Milagros Nehgme, directora ejecutiva de Corporación OPCIÓN; Claudio González, director de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas; Lorena Frías, presidenta de Corporación Humanas; Flavia Liberona, directora ejecutiva de Fundación Terram, y Sergio Laurenti, director ejecutivo de Good Neighbors Chile.

Finalmente, desde el mundo académico, la Universidad Diego Portales, en su Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2019 (Centro de Derechos Humanos 2019), dedica un capítulo especial a la Institucionalidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos, y en este análisis crítico aborda, desde la doctrina, los déficits institucionales, señalando principalmente entre estos la conformación de su consejo, la *expertise* de los integrantes del mismo, y también la administración interna de la Institución.

Identificados los actores, puede establecerse la existencia orgánica de dos grupos de actores alrededor del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que interactúan en la definición de cómo este último y la institucionalidad de Derechos Humanos en Chile debe diseñarse, instalarse y operar. Estos grupos, que para efectos de este artículo denominaremos «institucional» y «social», tienen intereses y roles claramente diferenciados, y se ubican principalmente dentro de la estructura socio-política permanente del país, ejerciendo prácticas de distinta naturaleza y/o construyendo dinámicas de relaciones e influencias que buscan: a) mantener el *status quo*, o b) realizar cambios estructurales.

Aunque, como se señaló, estos grupos se pueden identificar claramente, la situación de equilibrio entre ellos cambió a partir del estallido social, y el rol que ambos grupos le han asignado al Instituto Nacional de Derechos Humanos dentro de la institucionalidad también.

Así, el primer grupo, compuesto por el Estado, su institucionalidad normativa, administrativa y judicial, y todas las instituciones que

derivan de esta última, pasaron de ser «intervinientes» en la relación de fuerzas, a ser identificados como «causantes» y hasta «beneficiarios» de esta, mientras que el segundo grupo no solamente fortaleció su actuar, sino que vio enriquecidos los argumentos de su postura.

Desde el regreso de la democracia, y hasta antes del estallido social de octubre de 2019, el grupo «institucional» no vio muy afectada su capacidad para, dentro de sí mismo, abordar la institucionalidad de Derechos Humanos en Chile con cierta calma, enfocando algunos esfuerzos a resolver temáticas vinculadas con justicia y reparación a víctimas de la dictadura, y problemáticas emergentes como conflictos socio-ambientales, o temáticas de no-discriminación e inclusión. El grupo «social», por otra parte, compuesto por lo que podría denominarse «los afectados», de manera más bien dispersa y hasta atomizada, hacía esfuerzos por incidir en distintos ámbitos, y con distintos resultados. La aparición de movimientos y demandas sociales que surgió con los conflictos estudiantiles y medioambientales de la década pasada dio inicio a la germinación de una mayor unión dentro del grupo «social», y se comenzó a observar claramente el surgimiento de alianzas y asociaciones según intereses comunes, e inclusive con similares formas de actuar o de luchar. Podría hablarse que durante este período, la relación entre ambos grupos fue principalmente de conflicto y negociación; y solo en temáticas no vinculadas a ideologías fue de cooperación. El grupo que más se benefició de esta dinámica fue el «institucional», ya que, apoyado principalmente por la clase política, pudo dar cumplimiento a tratados internacionales en Derechos Humanos, sin mayores conflictos internos, asegurando también el control de dichas instituciones a través de diversos mecanismos de designación, integración y financiamiento.

A partir del estallido social, la correlación de fuerzas entre el grupo «institucional» y el grupo «social» cambió radicalmente hacia un estado de conflicto, donde los «afectados» fueron capaces de organizarse rápida y masivamente alrededor de conceptos como «justicia social» y «movimiento social», que ahora reúnen a una mayor variedad de actores. Este grupo incluso ha logrado conseguir el apoyo de una mayoría ciudadana que, ante la existencia de vulneraciones a los derechos humanos por parte de agentes del Estado en el marco de movilizaciones del grupo «social», han exigido al Estado de Chile y la institucionalidad de Derechos Humanos, incluyendo al Instituto Nacional de Derechos Humanos, una mayor y mejor capacidad de respuesta tanto en la denuncia como en la investigación.

El grupo «social» que ha logrado concentrar mayor variedad de actores (que han transmitido y generado conciencia colectiva en

materia de Derechos Humanos) ha cuestionado y se encuentra en una lucha activa por evidenciar y trabajar por generar cambios en las nominaciones binominalizadas bajo una lógica de pluralismo, no tan solo en el Instituto Nacional de Derechos Humanos, sino también en las organizaciones estatales que deben representar un interés nacional, como por ejemplo: el Consejo para la Transparencia, el Consejo Nacional de Televisión, el Tribunal Constitucional y el Consejo Superior Directivo del SERVEL, dado que atentan contra la selección de personas idóneas para los cargos, al privilegiar equilibrios políticos.

En este nuevo escenario, el grupo «institucional» ha debido bajar el tono de su defensa y adoptar una postura más abierta al diálogo, bajo sus condiciones, y presionar al gobierno administrativo para que el actuar del Estado cumpla, o parezca cumplir, los estándares de Derechos Humanos que se ha comprometido a practicar y cautelar.

Conclusiones

Lo señalado sobre la elección de consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos no solo se aparta del modo en que han sido interpretados los Principios de París, que articulan los principales estándares internacionales en la materia, sino que se aleja de cierto consenso al que han arribado diversos expertos con respecto a la elección de los miembros de cualquier institución —nacional, regional o internacional— destinada a promover o proteger derechos humanos. La falta de reflexión adecuada sobre el mecanismo de selección de los miembros del Instituto Nacional de Derechos Humanos entra en contradicción con los lineamientos surgidos de diversos debates, como el que se produjo, por ejemplo, a propósito de la elección de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CEJIL 2019).

Deseable sería que el Ejecutivo tuviera una menor injerencia en los nombramientos, solo designando a uno, y eventualmente con consulta a la sociedad civil.

A nivel nacional, algunas organizaciones de la sociedad civil han planteado propuestas para mejorar la transparencia y publicidad de la elección de los consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos por parte de autoridades políticas. Así, por ejemplo, la ONG llamada Comisión Chilena de Derechos Humanos ha propuesto que las comisiones de Derechos Humanos de la Cámara y del Senado establezcan un procedimiento que permita que las organizaciones de la sociedad civil presenten candidatos, incluyendo la posibilidad de presentaciones individuales; que fijen criterios objetivos de

preselección en torno al requisito legal de que los consejeros tengan «reconocida trayectoria en el ámbito de Derechos Humanos» y, por último, la realización de audiencias públicas en que los candidatos preseleccionados puedan exponer ante la sala. Estas propuestas pretenden reforzar la autonomía e independencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos al mejorar la evaluación de las trayectorias profesionales y personales de quienes llegan a su órgano político, así como optimizar la calidad técnica de sus deliberaciones, en tanto cuerpo colegiado de un organismo autónomo e independiente del gobierno de turno.

El reciente debate en torno a la relación entre deberes y derechos al interior del mismo organismo, y que devela la falta de conocimiento en la materia por parte de algunos consejeros, da cuenta de que, al menos en este caso, la lógica de cuoteo pluralista atenta gravemente contra la calidad del órgano y su mandato de defensa de los derechos humanos.

Al menos en el ámbito de una institución como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, quienes deciden nombramientos para su consejo debieran hacerlo asegurando el respeto de los acuerdos en materia de Derechos Humanos y la doctrina que ellos consagran; al no hacerlo son también responsables del perjuicio provocado a la institución y, por extensión, a la defensa de los derechos humanos.

Al ser la representación universitaria parcial, dado que solo considera a los decanos de la carrera de Derecho, va en oposición con la lógica de que el concepto de derechos humanos debe ser mirado más allá de las normas formales, por lo que la incorporación y diversidad de la academia apoyaría el pluralismo.

Existe una diversidad de desafíos para el futuro, sobre todo en cuanto a la consolidación institucional y su capacidad de coordinar a todos los actores relevantes en la materia. Para el Instituto Nacional de Derechos Humanos surge la necesidad de ganar legitimidad ante la sociedad. Para el Estado chileno, en especial para quienes ejercen posiciones de poder, es fundamental consolidar la autonomía e independencia con que debe operar el Instituto Nacional de Derechos Humanos, el cual ha debido enfrentar conflictos internos y externos que pretenden disminuir el poder que tiene para promocionar y proteger Derechos Humanos. La visibilidad y presencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos en diversos conflictos ha traído como consecuencia la incomodidad de quienes gobiernan u ocupan posiciones de poder, generando incentivos para erosionar el rol fundamental de esta institución.

Considerando los cambios necesarios que la sociedad demanda en aspectos constitucionales y que afectan también a las Instituciones del

Estado en el sentido de incorporar mayor participación y transparencia (no tan solo en su accionar y ejecución de gastos, sino también en la propia institucionalidad que los rige) podemos identificar que, en el caso del Instituto Nacional de Derechos Humanos, de mantenerse la elección de parte de sus consejeros bajo un formato binominal, y dependiente de las fuerzas políticas mayoritarias instaladas en nuestro país, perderá credibilidad frente a la ciudadanía y generará espacios para aquellos opositores de esta institución, que pretenden erradicar la existencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

No obstante, si se considera su autonomía y se refuerza, incorporando fórmulas de participación ciudadana en mayor porcentaje de elección de sus miembros (solo cuatro de los once consejeros son representantes de organizaciones de la sociedad civil, inscritas en el registro del Instituto Nacional de Derechos Humanos, y que se eligen a través de votaciones cerradas entre las propias organizaciones), esto permitiría una mayor validación y credibilidad ciudadana, pero también mayor independencia respecto del rol con el Estado.

Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional. 2019. *Chile: política deliberada para dañar a manifestantes apunta a responsabilidad de mando*. 21 de noviembre. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://amnistia.cl/noticia/chile-politica-deliberada-para-danar-a-manifestantes-apunta-a-responsabilidad-de-mando/>
- Azócar, Vanessa. 2019. «Las dos miradas que conviven en el INDH: Declaraciones de Micco desestimando violaciones sistemáticas abrieron debate», *La Tercera*, 4 de noviembre. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/las-dos-miradas-conviven-indh-declaraciones-micco-desestimando-violaciones-sistematicas-abrieron-debate/887532/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2009. *Historia de la Ley*, n. 20.405. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/4791/>
- Cáceres, Felipe y Vanessa Azócar. 2019. «Micco retrocede y dice que no pueden descartar «violaciones sistemáticas» a Derechos Humanos». *La Tercera*, 5 de noviembre. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://www.latercera.com/politica/noticia/micco-retrocede-dice-no-pueden-descartar-violaciones-sistematicas-dd-hh/888522/>
- CEJIL. 2019. Expertos y expertas independientes evalúan postulantes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1 de abril. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://www.cejil.org/es/expertos-y-expertas-independientes-evaluan-postulantes-comision-interamericana-derechos-humanos>

- Centro de Derechos Humanos UDP. 2019. *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2019*. Acceso el 1 de marzo de 2020. <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2019-2/>
- Centro de Estudios Políticos. 2019. *Estudio Nacional de Opinión Pública*, n. 84, diciembre. Acceso el 9 de diciembre de 2019. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf
- El Mercurio (Cuerpo C). 2020. «Grupo de consejeros del INDH se desmarca de dichos de Micco», 3 de mayo. Acceso el 3 de mayo de 2020. https://www.litoralpress.cl/Sitio/Prensa_Texto.cshhtml?LPKey=x/.K.Utz.L0l.G.F1l2.M.Gbw.a4.E.K.G1x.%C3%9Cu.Lcdhq2vewt.Z4.Mo.Jw.%C3%96
- El Mostrador. 2019. *Informe INDH reitera graves violaciones a los DD.HH. y apunta a excesiva e «indebida» autonomía de Carabineros*, 23 de diciembre. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/23/informe-indh-reitera-graves-violaciones-a-los-dd-hh-y-apunta-a-excesiva-e-indebida-autonomia-de-carabineros/>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. 2019. *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en el contexto de la crisis social 17 octubre-30 noviembre de 2019*. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Matamala, Daniel. 2020. «La isla de la fantasía», *La Tercera*, 31 de octubre. Acceso el 31 de octubre de 2020. <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/columna-de-daniel-matamala-la-isla-de-la-fantasia/WJHXAUGHXBEVBGEWMRY2JWHYWA/>
- Milos, Juan Domingo. 2018. «INDH y la Normativa Internacional». *El Mostrador*, 29 de abril. Acceso el 9 de mayo de 2019. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/04/29/indh-y-la-normativa-internacional/>
- Molina, Paula. 2020. «“Con una nueva Constitución no solucionarán todos los problemas”: los retos tras el histórico plebiscito en Chile», *BBC News Mundo*, 26 de octubre. Acceso el 26 de octubre de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/topics/cnm9ezwy75jt>
- Naciones Unidas. 2010. *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Nueva York: Naciones Unidas. Acceso el 9 de mayo de 2019. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf
- Nash, Claudio. 2019a. *Informe CIDH condena las violaciones graves, masivas y repetitivas de derechos humanos en Chile*. CIPER, 10 de diciembre. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2019/12/10/informe-cidh-condena-las-violaciones-graves-masivas-y-repetitivas-de-derechos-humanos-en-chile/>
- Nash, Claudio. 2019b. *Informe ONU: inesperadamente, el más completo y lapidario para el gobierno*. CIPER, 16 de diciembre. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2019/12/16/informe-onu-inesperadamente-el-mas-completo-y-lapidario-para-el-gobierno/>

- Nash, Claudio. 2019c. *La violencia estatal y sus responsables en los informes sobre derechos humanos*, CIPER, 2 de diciembre. Acceso el 20 de enero de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2019/12/02/la-violencia-estatal-y-sus-responsables-en-los-informes-sobre-derechos-humanos/>
- Nash, Claudio. 2020b. *A propósito del affaire Micco ¿Llegó el momento de discutir a fondo la institucionalidad de Derechos Humanos en Chile?* CIPER, 9 de mayo. Acceso el 9 de mayo de 2020. <https://www.ciperchile.cl/2020/05/09/a-proposito-del-affaire-micco-llego-el-momento-de-discutir-a-fondo-la-institucionalidad-de-derechos-humanos-en-chile/>
- Vargas, Juan Enrique. 2014. «Nombramientos y promociones judiciales: ¿Es realmente la política el problema?». *Anuario de Derecho Público*, n. 1: 140-162.
- Verdugo, Sergio y José Francisco García. 2012. «Radiografía al Instituto Nacional de DD.HH.: entre la política y el derecho». *Revista Actualidad Jurídica*, n. 26: 153-257. Acceso el 9 de diciembre de 2019. <https://derecho.udd.cl/investigacion/files/2010/05/Radiograf%C3%ADa.pdf>
- Zalaquett, José. 2010. «La institucionalidad estatal de derechos humanos y la creación del Instituto de Derechos Humanos en Chile». *Anuario de Derechos Humanos*, n. 6: 159-164. DOI: 10.5354/0718-2279.2011.11490.
- Zurbrigger, Cristina. 2006. «El institucionalismo centrado en actores». *Revista de Ciencia Política* 26, n. 1: 67-83.

