

PALABRAS DEL COMISIONADO FELIPE GONZÁLEZ MORALES EN EL LANZAMIENTO DEL INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHO HUMANOS

En nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos agradezco la invitación que me formulara el Instituto de Derechos Humanos por medio de su Directora Lorena Fries para participar en el lanzamiento de su Informe Anual correspondiente al año 2011 y felicito al Instituto por el trabajo que lleva a cabo y que se manifiesta, entre diversas iniciativas, a través de su Informe.

Para la Comisión Interamericana es de la mayor importancia este tipo de tareas de monitoreo de la situación de derechos humanos por órganos internos, su difusión y la implementación de sus recomendaciones. Se trata de un rol complementario con el que desempeñan la CIDH y otros organismos internacionales, que llevan a cabo sus propias labores de monitoreo. Informes nacionales e internacionales conducen así a un proceso de retroalimentación y de creciente visibilidad de la necesidad de colocar los derechos humanos en el centro de la agenda pública.

Para el Sistema Internacional de Protección, es fundamental la creación y fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, de carácter estatal y autónomo, con roles de protección y promoción de tales derechos. De nuevo, se trata aquí de un proceso de retroalimentación con los organismos internacionales en la materia, que forma parte de la obligación de cooperación de los Estados con tales organismos bajo el Derecho Internacional, y que incluye, además de las mencionadas tareas de monitoreo, el intercambio de información, el seguimiento de casos y especialmente la implementación de los estándares internacionales en el

derecho y práctica internas, aplicando los instrumentos internacionales de los que el Estado es parte y las resoluciones y sentencias de los órganos internacionales encargados de su interpretación.

Como ha señalado la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, “las instituciones nacionales de derechos humanos capacitan a los Estados para cumplir su responsabilidad internacional de ‘adoptar todas las acciones necesarias’ para asegurar que las obligaciones internacionales son implementadas a nivel nacional”, añadiendo que “[c]laramente, los Gobiernos tienen la responsabilidad principal en materia de derechos humanos, pero ellos no siempre pueden encontrar un espacio neutral en el cual interactuar e intercambiar ideas con otros actores, especialmente con la sociedad civil. De hecho, lamentablemente, ambos se hallan con frecuencia en lados opuestos en el debate de derechos humanos. Como entidades independientes, aunque establecidas por los gobiernos, las instituciones nacionales de derechos humanos ocupan un lugar único, uno en el cual pueden relacionar a la sociedad civil con el Gobierno. Al proporcionar un punto de encuentro neutral centrado en los derechos humanos, las instituciones nacionales estimulan el diálogo y facilitan la cooperación. Dado que las instituciones nacionales no representan a un sector específico de la población ni están investidas de otro interés que el interés público, ellas se encuentran en una posición ideal para proporcionar un mensaje balanceado acerca de los derechos que el pueblo debe gozar.”

El paso dado a este respecto con la creación del Instituto de Derechos Humanos es significativo y, tal como se señala en el Informe que hoy se presenta, debería ir acompañado del establecimiento de otras instituciones a nivel nacional, como una Defensoría del Pueblo y un Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, de manera de seguir los reiterados

llamados desde la ONU y el Sistema Interamericano para consolidar un conjunto de instituciones nacionales de derechos humanos.

Estimados amigos y amigas: en cierto modo, la aproximación que sigue el Informe en relación con los derechos humanos es análoga a la que se emprende desde los organismos internacionales en general y desde el sistema interamericano en particular. En este sentido, el Informe abarca tanto la confrontación de las violaciones masivas y sistemáticas del pasado como las violaciones que actualmente ocurren en materia de derechos humanos. Se trata, en realidad, de las dos caras de una misma medalla. Dado que hablo en representación de la Comisión, como nacional chileno no emitiré calificativos acerca de la situación interna, sino que procuraré proporcionar la perspectiva del derecho internacional sobre una serie de materias abordadas en el Informe, sin perjuicio de referirme a algunas situaciones ya resueltas por el sistema interamericano, en las cuales ha emitido pronunciamientos sobre Chile.

La confrontación de las violaciones del pasado implica, como es evidente, hacerse cargo de lo vivido, buscando verdad, justicia y reparación. Pero dicha confrontación también tiene un sentido de futuro, puesto que significa construir una democracia sobre bases sólidas, no discriminatorias, sin ciudadanos de primera y segunda categoría. Si se dejaran impunes los crímenes más graves, cometidos en nombre del Estado, el mensaje que se enviaría a la sociedad sería que los poderosos pueden quedar eximidos de sus conductas y que el peso de la ley recae sólo sobre los ciudadanos comunes y corrientes, y especialmente sobre los más débiles.

Esta ha sido la lógica que ha inspirado el desarrollo internacional en la materia, en el que el papel del sistema interamericano ha sido central,

emitiendo pronunciamientos acerca de muchos países de la región, los más recientes Brasil y Uruguay, en el sentido de que las amnistías de tales crímenes son incompatibles con el derecho internacional y que los Estados **deben remover todos los obstáculos** para alcanzar la verdad, justicia y reparación en relación con tales crímenes. Como se deja constancia en el Informe que hoy se presenta, esta es también la situación de Chile, cuyo cumplimiento a cabalidad de la sentencia de la Corte Interamericana en el Caso de Alfredo Almonacid –emitida en 2006- aún se encuentra pendiente. Es importante enfatizar que lo que en otro tiempo fueron alegaciones testimoniales de las víctimas y sus familiares hoy encuentran pleno reconocimiento en el Derecho Internacional y que los Estados deben llevar a sus normas y prácticas ese reconocimiento del carácter jurídico de sus demandas. Muy por el contrario de lo que se esgrimía en alguna época, en el sentido de que la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación acarrearía un peligro para el sistema democrático, hoy ha quedado demostrado que se trata de bases indispensables para la consolidación de un sistema de esta naturaleza.

El Informe abarca una serie de otros temas, referidos a problemas actuales en materia de derechos humanos. Algunos de ellos corresponden a violaciones de antigua data, a abusos por desgracia arraigados en la sociedad chilena, que antes ni siquiera eran considerados como problemas, como ocurría con una serie de graves formas de discriminación. Otros emanan de las transformaciones sociales experimentadas por el país, que implican nuevos desafíos. Me es imposible por razones de tiempo cubrir todos los aspectos, por lo que sólo me referiré a algunos de ellos.

En primer término quisiera referirme a los derechos económicos, sociales y culturales. El Informe del Instituto efectúa un recorrido analítico acerca de la situación de tales derechos en Chile. Durante muchos años se debatió

acaso ellos constituirían en propiedad derechos, o si se trataba únicamente de aspiraciones programáticas. En la actualidad se halla bien asentado en el derecho internacional que efectivamente se trata de derechos humanos. Su monitoreo y evaluación envuelve, no obstante, especiales dificultades, puesto que la gran mayoría de las cláusulas sobre derechos económicos, sociales y culturales incluye un elemento de progresividad. Esto no significa, sin embargo, como a veces se ha querido ver, que los DESC carezcan de exigibilidad inmediata: la tienen, aunque el parámetro para su evaluación varíe de acuerdo con el nivel de recursos disponibles en el país respectivo.

En este sentido es importante enfatizar –como lo hace el Informe que hoy se publica- que las políticas públicas deben ser respetuosas de los DESC. También es importante recalcar que no existen dos órdenes separados de derechos humanos, sino que ellos conforman un continuo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Esto queda reflejado en numerosos problemas, cuya dimensión no se agota en alguna categoría de derechos sino que las atraviesa transversalmente, como sucede con el principio de no discriminación –central en el derecho internacional- y en general con los derechos humanos de los colectivos en situación de vulnerabilidad.

La Comisión Interamericana ha procurado avanzar en este terreno y así publicó hace tres años un conjunto de Lineamientos sobre indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La CIDH apunta que tales lineamientos “no pretenden ser acabados, sino lo suficientemente amplios y abiertos para permitir la incorporación de ajustes y variaciones que den cuenta de los diversos contextos locales y regionales, buscando adecuar metas, indicadores y señales de progreso cualitativas a

las distintas realidades y en un contexto participativo amplio y de rigurosa transparencia metodológica.”

La Comisión plantea en su documento sobre lineamientos que, con el objeto de mejorar la posibilidad de análisis y de organizar de manera más ajustada la información relevada sobre la situación de los DESC, se la clasifique en tres categorías, a saber, recepción del derecho; capacidades estatales; y contexto financiero y compromiso presupuestario. La primera de estas categorías se refiere a la recepción en el sistema legal, el aparato institucional y las políticas públicas. La segunda de ellas concierne al aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder dentro del aparato estatal. La tercera categoría –señala la Comisión- “alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, y de qué manera se distribuye el mismo, ya sea medido de la manera usual (porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social) o por algún otro mecanismo. En forma conexas se incorporan dentro de la misma categoría a los *compromisos presupuestarios*, en virtud de los cuales se puede evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión, y que además actúa en forma complementaria a la medición de capacidades estatales.”

A los anteriores indicadores –continúa el documento sobre Lineamientos- deben añadirse aquellos sobre temas transversales. La Comisión distingue al respecto **igualdad, acceso a la justicia, e información con participación**. Además, siguiendo las normas formuladas por la Asamblea General de la OEA, la CIDH anota que “respecto a cada derecho protegido debe considerarse los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas -niños, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural -en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la

formulación de avances legislativos y políticas públicas.” El análisis de la Comisión acerca de los alcances de la igualdad y la no discriminación en materia de DESC incluye una muestra de ejemplos de la forma en que se pueden relacionar al respecto indicadores de tipo cuantitativo con señales de progreso de carácter cualitativo.

Por lo que se refiere al segundo tema transversal, esto es, el del acceso a la justicia respecto de los derechos sociales establecidos en el Protocolo de San Salvador, la Comisión emplea un concepto amplio de dicho acceso, “que comprende el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales.”

En cuanto a la información sobre los DESC, se trata de un indicador que ha sido planteado reiteradamente por el Comité de la ONU en la materia. La Comisión Interamericana enfatiza que su generación debe hacerse en forma participativa, debiendo establecerse relaciones al respecto con la sociedad civil. Las obligaciones del Estado en la materia –añade la CIDH- incluyen la de carácter positivo de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables.

Pasaré ahora a otro tema cubierto por el Informe del Instituto, que es también de relevancia. Me refiero a la situación de la Justicia Militar. Se trata de una materia en la cual existe un compromiso pendiente del Estado de Chile por reformar su legislación, en los términos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Humberto Palamara, hace ya seis años. La Comisión y la Corte Interamericana han venido poniendo énfasis tanto por medio de casos como de informes acerca de una serie de países sobre la necesidad de acotar los alcances de la jurisdicción

militar y en especial que ella no juzgue a civiles ni investigue violaciones a los derechos humanos.

La cuestión de la justicia militar se inserta dentro del contexto más general del sistema judicial. Dado que la gran mayoría de las denuncias que reciben los órganos internacionales de derechos humanos ha pasado previamente por todas las etapas internas (al tener que agotarse, como regla general, los recursos internos), el grueso de dichas denuncias conllevará una revisión por parte del organismo internacional acerca del funcionamiento del sistema judicial en el caso concreto, por lo que las inconsistencias que existan –como, por ejemplo, respecto de los alcances de la jurisdicción militar- llamarán de inmediato la atención del organismo internacional de que se trate.

Otro aspecto abordado en el Informe sobre el que quisiera detenerme es el referido al colectivo de lesbianas, gays, transexuales, travestis, bisexuales e intersexo, es decir, al colectivo de las diversidades sexuales. La situación de vulnerabilidad de este colectivo es tan evidente que hasta hace algunos años los abusos de que eran objeto ni siquiera eran considerados por la sociedad como violaciones a los derechos humanos. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha venido reconociendo –aunque tardíamente, justo es decirlo- una creciente importancia a los derechos de este colectivo. La Comisión Interamericana ha creado recientemente una Unidad referida a las minorías sexuales, con miras a crear una Relatoría en la materia. En este contexto, la Comisión se encuentra elaborando –con el apoyo de los Estados y de la sociedad civil- un estudio temático sobre la situación del colectivo de minorías sexuales en los países de la OEA, evaluando las políticas públicas, la legislación y la práctica en la materia, incluyendo un análisis de las distintas formas de discriminación que lo afectan, la cuestión de la prevención de los abusos de que son víctimas y la

seriedad o no de las medidas de investigación y sanción de los abusos que se cometen. A partir del diagnóstico que se realice en dicho estudio se emprenderán una serie de iniciativas destinadas a elevar la visibilidad pública de la situación de este colectivo y a fortalecer la protección y promoción de sus derechos humanos.

En mi carácter de Relator temático de la Comisión Interamericana sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias, quisiera resaltar también la importancia de esta materia. Chile se ha convertido en los últimos años en un país receptor de migrantes. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha venido enfatizando la necesidad de que el principio de no discriminación –central en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos- se aplique a los migrantes. En una Opinión Consultiva sobre el tema, la Corte Interamericana subrayó el deber de los Estados de brindar protección a los derechos humanos de los migrantes incluso cuando estos se hallan indocumentados, por su misma calidad de seres humanos. En un informe que la Relatoría y la Comisión publicaron el presente año respecto de la situación de los migrantes en EE.UU., se enfatizó, entre otros aspectos, la necesidad de que estos tengan garantizado el acceso a la justicia y un debido proceso legal, y que las regulaciones que los afecten no sean arbitrarias ni que toda la potestad para resolver sus situaciones que en la esfera administrativa, sino que exista un control judicial al respecto. Los migrantes constituyen un colectivo que se encuentra por definición en una situación de especial vulnerabilidad y de allí que las políticas públicas a su respecto deban estar basadas en la salvaguarda de sus derechos humanos.

En la última parte de mi presentación, quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el papel de Chile respecto del sistema interamericano de derechos humanos. Chile desempeñó un papel

protagónico en la gestación y desarrollo de dicho sistema. No por casualidad la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en una reunión en Santiago. Los aportes de Chile fueron relevantes para que la Convención Americana sobre Derechos Humanos fuese un instrumento garantista y que incluyera la creación de una Corte Interamericana. Posteriormente, en los años de la dictadura, se vivió la otra cara del asunto, y Chile se transformó en uno de los países monitoreados más de cerca en su situación de derechos humanos por la Comisión. Restablecida la democracia en nuestro país, el sistema interamericano ha contribuido al fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en Chile en diversas áreas, entre ellas la confrontación de las violaciones masivas y sistemáticas del pasado, los derechos de una serie de colectivos vulnerables, la protección de la libertad de expresión y el consiguiente fortalecimiento del debate público, etc.

El sistema interamericano de derechos humanos ha realizado y realiza una serie de contribuciones muy importantes para la protección de tales derechos en el Continente. Ha avanzado significativamente en la diversificación de su agenda temática, colocando un énfasis cada vez mayor en los derechos de los colectivos vulnerables así como en otras materias. Su interacción con los Estados, incluyendo sus poderes políticos y sus sistemas judiciales es cada vez mayor, y lo mismo ocurre en sus relaciones con la sociedad civil.

No obstante esos avances, el sistema interamericano de derechos humanos presenta serias limitaciones, especialmente en cuanto a su capacidad para tramitar las denuncias de manera oportuna, a la eficacia de sus resoluciones y sentencias y a su crónica carencia de recursos financieros, agravada en un contexto de crecientes responsabilidades para la Comisión y la Corte.

La relación de los Estados con el sistema interamericano de derechos humanos se da a dos niveles. El primero de ellos se refiere a la relación bilateral de cada Estado con la Comisión y la Corte. El segundo aspecto concierne a la relación con dichas instituciones a través de los órganos políticos de la OEA, en los cuales todos los Estados de dicha organización se encuentran representados.

Por lo que se refiere al primer aspecto, al suscribir los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos cada Estado contrae una serie de obligaciones. Estas obligaciones consisten, en lo central, en el respeto y la garantía de tales derechos. Se trata de deberes de abstención (o deber negativo) y de acción (o deber positivo), respectivamente. La visión clásica veía estas obligaciones como una dicotomía, entendiendo la obligación de abstención como propia de los derechos civiles y políticos y la de acción como relativa a los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, desde hace más de 20 años el sistema internacional de derechos humanos ha venido enfatizando que ambos tipos de obligaciones tienen implicaciones en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Así, los derechos civiles y políticos implican obligaciones de hacer y no sólo de abstención, tales como la de establecer un sistema judicial eficaz que satisfaga sus mandatos en materia de derechos humanos o la de organizar el sistema carcelario de un modo compatible con la protección de tales derechos. Correlativamente, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, además de las obligaciones de hacer existen otras muy relevantes de no hacer, como por, ejemplo, de abstenerse de prácticas o políticas públicas discriminatorias (aunque el principio de no discriminación implique, desde luego, adicionalmente deberes de hacer para confrontarla adecuadamente).

Estas obligaciones conllevan también la de adecuar el derecho y práctica internas al Derecho Internacional. Se trata tanto de una adecuación en el ámbito legislativo como en las políticas públicas y su implementación. Como ha afirmado la Corte Interamericana, el Estado posee el deber de “organizar todo el aparato gubernamental y todas las estructuras a través de las cuales se manifieste el ejercicio del poder público.” Ello se refiere tanto a las instituciones de carácter político, como al sistema judicial, a la policía y a los demás organismos estatales.

También es importante resaltar que la transgresión de los instrumentos internacionales por parte de un Estado puede provenir tanto de la intervención directa de un agente o funcionario estatal como de manera indirecta. Esto último es lo que suele ocurrir respecto de los colectivos vulnerables, respecto de los cuales suele ser la inacción estatal, tolerando conductas abusivas de particulares –especialmente de naturaleza discriminatoria- las que acaben comprometiendo la responsabilidad del Estado.

Los órganos internacionales de derechos humanos poseen un rol subsidiario, es decir, intervienen allí donde el Estado respectivo no quiere o no puede hacerlo. De allí la relevancia de que sea el propio Estado el que emprenda la prevención y confrontación de las violaciones a tales derechos, evitando que el asunto llegue a la esfera internacional. En esto radica también la importancia del trabajo que realiza el Instituto de Derechos Humanos y de su Informe Anual, a través del cual señala los ámbitos en los cuales es necesaria la intervención estatal.

Los Estados poseen también el deber de cooperar con los órganos internacionales de derechos humanos, lo que incluye, como uno de sus aspectos más relevantes, el de dar cumplimiento a sus decisiones. Estos órganos – la Comisión y la Corte en el sistema interamericano- están

encargados de proporcionar la interpretación auténtica acerca del sentido y alcance de la Convención Americana y los demás instrumentos de derechos humanos del sistema regional.

La segunda dimensión de la relación de los Estados con el sistema interamericano de derechos humanos se desarrolla, como anticipara, en el marco de su participación en los órganos políticos de la OEA. A este respecto, y aprovechando la presencia de autoridades de Gobierno, quisiera hacer un llamado para que Chile asuma un papel protagónico para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. Los órganos políticos de la OEA, de los cuales son parte todos los Estados Miembros de la misma, están llamados a actuar como garantes colectivos del sistema de derechos humanos, dotándolo de recursos adecuados y garantizando la eficacia de sus decisiones. Lamentablemente, los órganos políticos de la OEA no cumplen a cabalidad estas funciones y de allí mi llamado para que Chile asuma un rol protagónico en tal sentido. Aunque en los últimos años la Asamblea General ha venido aprobando resoluciones en las que llama a los Estados a acatar las resoluciones de la Comisión y la Corte, en los hechos los órganos políticos de la OEA no suelen ir más allá de eso. En este sentido, los órganos políticos de la OEA no se hacen cargo de dar seguimiento a casos específicos o a la situación de incumplimiento reiterado en que un Estado pueda encontrarse frente a la Comisión o a la Corte. Si a lo que se aspira es a un sistema interamericano de derechos humanos eficaz y que actúe de manera pronta, es indispensable el apoyo de los Estados y es en este sentido que hago este llamado al Gobierno de Chile.

El Sistema Internacional de Protección y el Sistema interno no están aislados el uno del otro, sino que por el contrario, se encuentran relacionados muy estrechamente entre sí. De allí la importancia de

fortalecer el sistema internacional, lo cual redundará también en el fortalecimiento correlativo del sistema interno de protección de los derechos humanos.

Agradezco una vez más al Instituto de Derechos Humanos por su invitación para participar en el lanzamiento de su Informe Anual y los felicito por sus iniciativas, muy valoradas por la Comisión Interamericana.

Muchas gracias.