

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERE-
CHOS
HUMA-
NOS
EN CHILE
2020**



CENTRO DE DERECHOS
HUMANOS **udp**
FACULTAD DE DERECHO

AMENAZAS A DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTALES

Elsy Curihuinca¹

1 Este capítulo fue elaborado con el apoyo de las ayudantes Katherine Rubio e Isadora Castro. Mis sinceros agradecimientos por su excelente trabajo.

SÍNTESIS

El objetivo general de este capítulo es analizar y visibilizar la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos y ambientales en Chile –entre octubre de 2019 y agosto de 2020– a la luz de los estándares establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, se identificarán las amenazas y obstáculos que las personas defensoras enfrentan cotidianamente, y que repercuten de forma negativa en la consolidación de la democracia chilena. A través de casos que ocurrieron antes y durante el *estallido social*, se dará a conocer el funcionamiento de las vías institucionales y los mecanismos jurídicos que han resultado insuficientes para disminuir las brechas existentes en relación con el cumplimiento de los estándares internacionales. Lo anterior, refleja la urgencia de la adopción de medidas destinadas al reconocimiento, fortalecimiento y protección de la existencia y la labor social de defensoras y defensores de los derechos humanos y ambientales.

PALABRAS CLAVES: personas defensoras de DDHH, amenazas y violaciones, estándares internacionales de derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a duda, las denuncias sobre violaciones de derechos humanos cometidas en Chile en el pasado forman parte de la memoria histórica de la sociedad y permiten comprender, desde distintas aristas, la articulación de los relatos del presente. Es de público conocimiento que la multiplicidad de demandas levantadas en el contexto del denominado *estallido social*, son de larga data y dicen relación con problemas estructurales no resueltos que fueron acrecentando el descontento social.² Estamos, en consecuencia, en una sociedad donde hay cada vez más personas involucradas en la defensa de los derechos humanos de diversos grupos, en respuesta a los distintos contextos sociales y políticos.

Asimismo, es sabido que existe una relación intrínseca entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos. En paralelo al desarrollo del modelo económico extractivista chileno, personas y organizaciones defensoras de derechos humanos y ambientales han impulsado importantes procesos de resistencia frente a las actividades económicas que se ejecutan en sus territorios, demandando el respeto y garantía de sus derechos. Sin embargo, esa labor de defensa no está exenta de dificultades y desafíos, por eso, el reconocimiento, fortalecimiento y protección de las defensoras y defensores de derechos humanos y ambientales (en adelante, personas defensoras), es fundamental. Pese a ello, en Chile no existen mecanismos tendientes a propiciar el respeto y garantía de los derechos de estas personas. Esta situación, sumada a la falta de reconocimiento de la labor que realizan, los hace vulnerables y repercute, negativamente, en la consolidación de nuestra democracia.

En este contexto, el objetivo general de este capítulo es analizar y visibilizar la situación de derechos humanos de las personas defensoras en Chile, desde el *estallido social* en octubre de 2019 hasta agosto de 2020,

2 Algunos de estos temas estructurales no resueltos fueron abordados en el *Informe 2019*. Véase, Francisca Vargas y Lidia Casas, "Avances y desafíos para el respeto, promoción y protección de los derechos humanos en Chile", en Francisca Vargas (ed.), *Informe 2019*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2019, pp. 9-20.

a la luz de los estándares establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. La metodología de investigación utilizada es de carácter cualitativo, y se llevó a cabo a través de una revisión bibliográfica exhaustiva de informes referidos a la temática de defensores de derechos humanos en Chile; de antecedentes expuestos en medios de comunicación (diarios, revistas, emisoras de radio, cadenas de televisión y páginas web en internet); así como de un análisis de los principios provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, DIDH.

El presente capítulo está estructurado en tres secciones.

En la primera, se define lo que se entenderá por “persona defensora de derechos humanos”, así como la importancia del trabajo que desarrollan para el fortalecimiento de la democracia en Chile. Esto permitirá contextualizar las secciones siguientes, atendiendo a los impactos individuales y colectivos que se producen cuando estas personas son amenazadas o vulneradas en sus derechos.

En el segundo apartado, se describen los principales estándares en materia de defensores de derechos humanos. Dichos estándares han sido elaborados con el fin de orientar a los Estados para la formulación y aplicación de medidas destinadas a garantizar los derechos humanos de las personas defensoras de manera que puedan desempeñar su función social. Esto puede servir de guía para el impulso de reformas legales o para diseñar políticas públicas nacionales en la materia.

En la tercera sección, se hace referencia a las diversas formas de violencia que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Chile. Se analizan las principales brechas y obstáculos que existen en lo que se refiere al cumplimiento de los estándares internacionales existentes. En virtud de la gran cantidad de información disponible sobre este aspecto del problema, el presente capítulo solo hace referencia a algunas situaciones concretas, como una forma de ejemplificar el déficit en relación con dichos estándares. La información analizada en el capítulo no da cuenta de todos los eventos sobre los cuales se tuvo conocimiento.

El capítulo se cierra con las conclusiones y recomendaciones generales.

1. DEFINICIÓN DE DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS Y SU ROL EN LA DEMOCRACIA

Un defensor o defensora de derechos humanos es toda persona que, individual o colectivamente, actúa o desea actuar para promover, proteger o procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales a nivel local, nacional, regional o

internacional.³ De acuerdo con lo anterior, el criterio principal para definirlos es la actividad que estas personas realizan, incluyendo los operadores de justicia que contribuyen a la realización del acceso a la justicia, ya sea a través de la representación de una víctima, de la investigación, sanción y/o reparación de una violación, o impartiendo justicia en forma independiente e imparcial.⁴ En otros términos, como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “(...) la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público”.⁵

Esa función social se traduce en un necesario control ciudadano sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas.⁶ La actividad de muchas de estas personas consiste en ejercer presión sobre las autoridades y promover la realización de mayores esfuerzos por parte del Estado para cumplir las obligaciones internacionales que ha contraído al ratificar tratados internacionales de derechos humanos. En ese sentido, contribuyen a que se haga justicia a las víctimas y a acabar con las pautas de impunidad, evitando así violaciones futuras.⁷ De acuerdo con esto, las amenazas o violaciones producidas en contra de las personas defensoras de derechos humanos, no solo generan una afectación de tipo individual, sino que además tienen un impacto colectivo, pues debilitan su rol dejando al resto de la sociedad en un estado de mayor vulnerabilidad e incluso indefensión.

2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Los estándares internacionales en materia de personas defensoras de derechos humanos se fundamentan en el principio de no discriminación, en virtud de cual los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de las personas que

3 Definición elaborada a partir de la información que consta en los siguientes informes: CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., 7 de marzo de 2006, Párr.13; y ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/73/215, 23 de julio de 2018, párr. 15.

4 CIDH, *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II., 6 de diciembre de 2019, párr. 24.

5 Corte IDH, *caso Defensor de derechos humanos y otros versus Guatemala*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de agosto de 2014, párr. 129.

6 CIDH, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, OEA-Ser. L/V-II., 31 de diciembre de 2015, párrs. 29-31; CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II., 29 diciembre de 2017, párr. 24.

7 ACNUDH, *Sobre los defensores de Derechos Humanos*.

están sujetas a su jurisdicción.⁸ Asimismo, tanto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) como en el Sistema Universal (ONU) se han desarrollado importantes estándares relacionados con el deber de los Estados de prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar violaciones de derechos humanos perpetradas contra personas defensoras de derechos humanos. En el caso del sistema regional, los estándares se derivan de los precedentes y recomendaciones emitidas por la CIDH, ya sea de sus informes de casos, temáticos o de país, así como de las resoluciones de su mecanismo de medidas cautelares,⁹ y de la jurisprudencia de la Corte IDH. Los estándares de la ONU, en cambio, emanan principalmente de la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, y de los informes temáticos. Los estándares emanados de ambos sistemas son complementarios, y se pueden resumir de la siguiente forma:

2.1 Protección de la vida, integridad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos.

La Constitución Política de la República de Chile asegura a todas las personas el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, y prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo.¹⁰ En este sentido, ninguna persona puede ser privada de su vida arbitrariamente. Además, este estándar se relaciona con el deber de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida bajo el deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.¹¹

En relación con el alcance de las medidas, la Corte IDH ha señalado que se deben adoptar “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por

8 Constitución Política de la República de Chile, artículo 1º en relación con el artículo 19 inciso 2.

9 CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II., 29 de diciembre de 2017, párr. 48-111.

10 Constitución Política de la República de Chile, artículo 1º.

11 Corte IDH, *caso Myrna Mack Chang versus Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2003, párr. 153; Corte IDH, *caso Escué Zapata versus Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 4 de julio de 2007, párr. 40. Adicionalmente, ONU, *Informe del relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/74/159, 15 de julio de 2019, párr. 30.

sus consecuencias perjudiciales”.¹² En este contexto, los Estados deben prevenir razonablemente las amenazas, agresiones y hostigamientos en contra de defensoras y defensores de derechos humanos; investigar seriamente los hechos que sean puestos en su conocimiento; así como, en su caso, sancionar a los responsables y dar una adecuada reparación a las víctimas,¹³ independientemente de que los actos sean o no cometidos por agentes estatales o por particulares. Cabe señalar que este estándar incluye el deber de los Estados de mantener información estadística actualizada y confiable en relación con los actos de violencia en los cuales la víctima o presunta víctima sea defensora o defensor de derechos humanos, con el fin de establecer patrones de violencia y elaborar políticas públicas más eficientes de prevención.¹⁴

2.2 La prestación de garantías efectivas y adecuadas para asegurar que las personas defensoras de derechos humanos puedan llevar a cabo libremente sus actividades en defensa de los derechos humanos, eliminando los obstáculos existentes.

Los Estados deben garantizar el derecho de personas defensoras a defender derechos humanos, proporcionándoles los medios necesarios para que puedan realizar libremente sus actividades, otorgándoles protección cuando son víctimas de amenazas.¹⁵ Además, deben adoptar medidas dirigidas a erradicar violaciones por parte de agentes estatales o de particulares; absteniéndose de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra.¹⁶ Al respecto, la Corte IDH ha indicado que la obligación de los Estados de garantizar derechos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sujetas a su jurisdicción, comporta la obligación de prevenir, dentro de la esfera privada, que terceras personas violen derechos legalmente protegidos.¹⁷

2.3 Creación de mecanismos nacionales especializados en la protección de las personas defensoras de derechos humanos, e implementar políticas integrales para su protección.

Los Estados deben elaborar e implementar políticas públicas de protección de las personas defensoras de derechos humanos, incluyendo medidas legislativas, institucionales, judiciales o administrativas, dirigidas a reducir los riesgos que enfrentan personas defensoras de derechos

12 Corte IDH, *caso Luna López versus Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 10 de octubre de 2013, párr. 118.

13 Corte IDH, *caso Velásquez Rodríguez versus Honduras*, Fondo, sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 174.

14 CIDH, *Hacia una política integral*, op. cit., párr. 345.

15 ONU, *Informe del Relator Especial*, op. cit., párr. 20.

16 Corte IDH, *caso Luna López versus Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 10 de octubre de 2013, párr. 123.

17 *Ibíd.* párr. 120.

humanos.¹⁸ Al respecto, la Corte IDH ha señalado los requisitos que deben ser incluidos en una política pública de protección, incluyendo la creación de un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente la vulnerabilidad y las necesidades de protección de cada defensor o grupo, el diseño de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada persona defensora y a las características de su trabajo. Asimismo, promover una cultura de legitimación y protección de su labor, y la dotación de los recursos humanos y financieros suficientes para responder a las necesidades reales de protección que las personas defensoras tienen, entre otros requisitos.¹⁹

2.4 Elaboración de protocolos especializados de investigación que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos.

Los Estados deben adoptar iniciativas para combatir las raíces de la violencia e implementar medidas efectivas para evitar la impunidad de los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos. En este contexto, las medidas legislativas, políticas e institucionales deben incluir estudios de riesgos efectivos y la adopción de protocolos específicos dirigidos a las necesidades precisas de protección de cualquier persona que se encuentre en riesgo.²⁰ Asimismo, se deben establecer unidades especializadas de la policía y el ministerio público, con protocolos específicos de investigación, a fin de que actúen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia a la investigación bajo la hipótesis de que el delito se cometió como represalia o a fin de impedir la labor de la persona defensora, contemplando la búsqueda de patrones que puedan conducir a la obtención de resultados.²¹

2.5 Protección de las y los operadores de justicia cuando su vida o integridad personal estén en riesgo, adoptar una estrategia efectiva e integral de prevención, desarrollar programas de protección especializados y realizar investigaciones exhaustivas e independientes.

Los Estados deben adoptar medidas para enfrentar la falta de garantía de la seguridad personal de las y los operadores de justicia frente a presiones externas, incluidas represalias dirigidas directamente contra la vida o integridad personal propia o de miembros de su familia; y que pueden afectar seriamente el ejercicio de la función judicial, obstaculizando el acceso a la justicia.²² Cabe señalar, que los ataques contra las

18 Corte IDH, *caso Defensor de Derechos Humanos y otros versus Guatemala*, Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de agosto de 2014, párr. 142. Adicionalmente, ONU, *Informe del Relator Especial*, op. cit., párr. 27.

19 *Ibid.* párr. 263.

20 CIDH, *Hacia una política integral*, op. cit., párr. 10.

21 CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II., 31 de diciembre de 2011, párr. 541.

22 CIDH.cl: "CIDH condena asesinato de jueza en Honduras", 30 de julio de 2013.

y los operadores de justicia debido a sus actividades, tienen consecuencias particularmente serias debido a que infunden miedo no solamente en la víctima, sino que puede extenderse a otros operadores y a la sociedad, propagando el efecto amedrentador y provocando un sentimiento general de desconfianza en el sistema de justicia.²³

2.6 Evitar y responder a actos destinados a criminalizar indebidamente el trabajo realizado por personas defensoras de derechos humanos. Esto incluye reformulación de las leyes y políticas, cuya vaguedad o contenido permite la criminalización por su trabajo legítimo, con el fin de que se ajusten al principio de legalidad.

El deber de los Estados de evitar y responder a actos de criminalización del trabajo realizado por personas defensoras, se relaciona con el clima de hostilidad en el cual muchas de estas se desempeñan²⁴ y que, con frecuencia, son sujetas a procesos penales sin fundamentos, con el objetivo de obstaculizar sus labores e impedir que defiendan los derechos humanos o para deslegitimar sus causas.²⁵ Al respecto, la CIDH ha identificado que las principales formas de criminalización en contra de las personas defensoras de derechos humanos, incluyen la interposición de denuncias infundadas o basadas en tipos penales no conformes con el principio de legalidad;²⁶ y la prolongación irrazonable de los procesos penales contra personas defensoras. Así, también, ha señalado que el mal uso de la ley penal usualmente ocurre en contextos de tensión o conflictos de interés para el Estado o para actores no-estatales, como es el caso de protestas.²⁷

2.7 Adoptar medidas especiales para asegurar la protección de los derechos de ciertos grupos de defensores y defensoras que se han visto sujetos, con mayor frecuencia, a este tipo de obstáculos por las causas que defienden o por el contenido de sus reivindicaciones.

El enfoque de protección del Estado hacia las personas defensoras debe mantener siempre presente la situación de aquellas que se encuentran en especial situación de riesgo. En efecto, “existen ciertos grupos de defensores y defensoras que se han visto sujetos con mayor frecuencia a este tipo de obstáculos por las causas que defienden o por el contenido de sus reivindicaciones, como ocurre en los contextos de defensa del derecho a la tierra y el medio ambiente por parte de líderes y lideresas indígenas y afro-descendientes, la defensa de derechos laborales por

23 CIDH, *caso Masacre La Rochela versus Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 11 de mayo de 2007, párr. 79-81.

24 CIDH, *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*, OEA/Ser. L/V/II., 06 de diciembre de 2019, párr. 191-199.

25 CIDH, *Hacia una política integral*, op. cit., párr. 53.

26 CIDH, *Informe criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II., 29 de diciembre de 2017, 31 diciembre 2015, párr. 286.

27 CIDH, *Hacia una política integral*, op. cit., párr. 53.

parte de líderes y lideresas sindicales, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, así como la defensa de los derechos de las personas LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans)²⁸.

2.8 Abstenerse de hacer declaraciones o afirmaciones que estigmaticen o desacrediten a las defensoras y defensores de derechos humanos.

Los Estados no deben tolerar que sus autoridades cuestionen la legitimidad del trabajo de las personas defensoras y sus organizaciones. De acuerdo con ello, los oficiales públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a personas defensoras de derechos humanos, y de sugerir que las organizaciones de derechos humanos actúan incorrecta o ilegalmente, solo por el hecho de participar en la promoción y protección de esos derechos. Conforme a lo anterior, los Estados deben dar instrucciones precisas a sus oficiales en este sentido, y deben imponer sanciones disciplinarias o de otro tipo a quienes no cumplan con dichas instrucciones.²⁹

2.9 Reconocer la importancia del trabajo ejercido por las personas defensoras de derechos humanos.

Los Estados deben reconocer públicamente que proteger y promover los derechos humanos son acciones legítimas, y que las/os defensoras/es de derechos humanos fortalecen el estado de derecho y ayudan a aumentar los derechos y garantías para todas las personas.³⁰ Asimismo, los Estados deben impulsar actividades de educación y diseminación dirigidas a todos los agentes del Estado, el público en general y los medios de comunicación, promoviendo la importancia y validez del trabajo de las personas que defienden los derechos humanos y de sus organizaciones.³¹

28 CIDH, *Informe Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II., 29 de diciembre de 2017, 31 diciembre de 2015, párr. 5. A modo de ejemplo, la Corte IDH se ha pronunciado sobre la situación específica de las mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia, estableciendo que estas se encuentran en situación generalizada y sistemática de inseguridad y violencia en su contra, además de estar sujetas a un riesgo incrementado para su integridad personal y sus vidas, y las de sus familias, así como la habilidad para llevar adelante su trabajo. Corte IDH, *caso Yarce y otras versus Colombia*, Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2016, párrs. 91 y ss.

29 CIDH, *Hacia una política integral*, op. cit., párr. 345 y ss.

30 *Ibíd.*

31 *Ibíd.* Adicionalmente, ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/73/215, 23 de julio de 2018, párr. 28.

2.10 Prevenir violaciones de derechos humanos e investigar tales violaciones con debida diligencia. Esto incluye la obligación transversal de investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos cometidos en contra de las personas defensoras.

Los Estados deben garantizar que las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos en contra de las personas defensoras agoten todas las líneas lógicas de investigación. Esto exige que se considere la complejidad de los hechos, el contexto en que estos ocurrieron y los patrones que explican su comisión, asegurando que no haya omisiones en la recabación de la prueba ni durante el seguimiento de líneas lógicas de investigación.³² En este sentido, la Corte IDH ha establecido que la debida diligencia exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el objetivo que se persigue.³³ Cabe señalar que la impunidad es una de las causas que posibilita la continuidad de los actos de hostigamiento, ataques y asesinatos en contra de las personas defensoras, generando además un efecto amedrentador e intimidatorio que disminuye la libertad del resto de su grupo o entorno social de ejercer ese derecho.³⁴

Expuestos los principales estándares internacionales relacionados con las personas defensoras de derechos humanos (que incluyen a los y las defensoras del medio ambiente), a continuación, se desarrollarán las principales brechas y obstáculos identificados en el periodo que va desde octubre de 2019 a agosto de 2020.

3. BRECHAS Y OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE

A continuación, se mencionarán las principales brechas existentes en Chile en relación con los estándares internacionales sobre personas defensoras de derechos humanos. Los hechos descritos, en primer lugar, dicen relación con algunos de los principales casos de defensa de derechos humanos desarrollados antes del denominado *estallido social*, relativos a la problemática ambiental. Los efectos nocivos en la población asociados a la contaminación atmosférica, a la escasez y contaminación de los recursos hídricos, a la pérdida, degradación y contaminación del medioambiente; así como el daño provocado a la biodiversidad,

32 Corte IDH, *caso de la Masacre de La Rochela versus Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 11 de mayo de 2007, párr. 158.

33 Corte IDH, *caso de las Hermanas Serrano Cruz versus El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 10 de marzo de 2005, párr. 83; Corte IDH, *caso Albán Cornejo y otros versus Ecuador*, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2007, párr. 62.

34 Corte IDH, *caso Huilca Tecse versus Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de marzo de 2005, párr. 78. Adicionalmente, ONU, *Informe del Relator Especial*, op. cit., párr. 20.

entre otros factores, han ido tomando cada vez mayor protagonismo en la agenda de diversas organizaciones y actores sociales locales. Ellos luchan por una adecuada calidad ambiental, denunciando a nivel nacional e internacional la falta de respuesta del Estado y, por lo mismo, son los que mayor riesgo experimentan.

Por otro lado, también se hará referencia a la situación de derechos humanos de las personas defensoras durante el *estallido social* o incluso en el contexto de la pandemia (Covid-19), poniendo énfasis en algunas de las amenazas y agresiones experimentadas por ellas, que reflejan el clima de hostilidad permanente en que continúan trabajando. En este sentido, se reitera que, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, la calidad de defensor o defensora de derechos humanos se define explícitamente por la labor que estas personas realizan, esto es, la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.³⁵

Cabe señalar que las brechas identificadas son solo algunas de todas las que fueron estudiadas. Asimismo, las categorizaciones realizadas son solo referenciales pues todas están conectadas y deben ser comprendidas desde un enfoque interseccional.

3.1 Falta de mecanismos nacionales especializados para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, e implementación de políticas integrales para su protección.

Las personas defensoras de derechos humanos en Chile no cuentan con mecanismos de protección ni con políticas integrales que les permitan ejercer de forma segura sus labores de defensa de los derechos humanos. Si bien la Ley 20.885 establece algunas de las materias que el Programa Nacional de Derechos Humanos debe abordar (PNDH),³⁶ esto no compensa la falta de mecanismos dirigidos a garantizar el respeto

35 CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser. L/V/II., 7 de marzo de 2006, Párr.13 y ONU, *Informe del Relator Especial*, op. cit., párr. 15.

36 Tales como: la promoción de la investigación, sanción y reparación de los crímenes de lesa humanidad y genocidios, y crímenes y delitos de guerra, en especial, según correspondiere, aquellos comprendidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990; la preservación de la memoria histórica de las violaciones a los derechos humanos; la promoción de la no discriminación arbitraria, de conformidad con la normativa nacional e internacional vigente; la promoción de la educación y formación en derechos humanos, en los niveles de enseñanza parvularia, básica, media y superior, así como en los programas de capacitación, formación y perfeccionamiento de todas las autoridades y funcionarios de los órganos del Estado, incluidos el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, los miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile y las municipalidades; y la promoción del cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales, soluciones amistosas y sentencias internacionales en que Chile sea parte, dictadas en virtud del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos. *Plan Nacional de Derechos Humanos*, pp. 14-15.

y garantía de las personas defensoras, particularmente, por su enfoque temporal restringido.

Por otra parte, tampoco existen protocolos dirigidos al reconocimiento y la protección específica de la labor que estas personas realizan. Frente a amenazas o vulneraciones a sus derechos humanos, las y los defensoras/es solo disponen de los canales de denuncias generales que están disponibles para todos los ciudadanos, tales como la posibilidad de efectuar las denuncias correspondientes ante las instituciones habilitadas para ello, la interposición de recursos de acciones de amparo o protección, la presentación de querellas o demandas civiles por indemnización de perjuicios, entre otras.

Todas las medidas señaladas se vuelven ineficientes en tanto están sometidas al conocimiento de la justicia ordinaria que, ante la ausencia de un instrumento legal específico (nacional) que regule la situación de las personas defensoras de derechos humanos, no incorpora los estándares internacionales en la materia, desconociendo los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos. Esta situación, sumada a las escasas facultades con que cuentan los organismos nacionales de derechos humanos en Chile, develan el incumplimiento del Estado en relación con su deber de establecer y mantener instituciones de derechos humanos a nivel interno que hagan efectivos los derechos. En este contexto, las personas defensoras están permanentemente expuestas a diversas amenazas y vulneraciones de sus derechos humanos. A continuación, se describirán algunos ejemplos.³⁷

El primer caso, dice relación con las labores de defensa realizadas en zonas de sacrificio ambiental.³⁸ En agosto de 2018, se registró el primer episodio de contaminación que desencadenó un gravísimo desastre ambiental³⁹ en la zona de Quintero, Puchuncaví y Ventanas, territorio donde existen cerca de 17 empresas industriales, algunas de las cuales trabajan con gases y químicos. Producto de dicha catástrofe se iniciaron fuertes movilizaciones ciudadanas que exigieron la paralización del cordón industrial.⁴⁰ Durante 2019, ocurrieron importantes

37 Los casos presentados fueron seleccionados por estar relacionados con grupos de defensores y defensoras que se han visto sujetos con mayor frecuencia a obstáculos por las causas que defienden o por el contenido de sus reivindicaciones. Se trata de casos que han sido expuestos con gran notoriedad pública durante el periodo analizado.

38 Se utiliza el término “zona de sacrificio” para hacer referencia a aquellos lugares que concentran una gran cantidad de industrias contaminantes, y que suelen estar ubicadas cerca de las comunidades más pobres o vulnerables. Oceana Chile, *Zonas de Sacrificio*, sin fecha, www.chileoceana.org

39 Ladera Sur.cl: “Las claves para entender el desastre ambiental en Quintero y Puchuncaví”, 29 de agosto de 2018.

40 INDH.cl, “INDH solicita informe al Poder Judicial a un año del histórico fallo por la contaminación en Quintero Puchuncaví”, 28 mayo de 2020; Alerta Noticias: “Defensoría Ambiental recurre a la Corte de Apelaciones de Valparaíso para resguardar los derechos de la población de Quintero y Puchuncaví”, 13 de julio de 2020.

iniciativas impulsadas por defensores y defensoras del medio ambiente, entre las cuales destaca una audiencia pública ante la CIDH en la que se denunciaron las consecuencias de la actividad industrial sobre el derecho a la salud en Chile, la aprobación desmedida de proyectos de industrias contaminantes, la escasa e insuficiente fiscalización por parte del Estado y, en definitiva, la injusticia ambiental que tiene lugar en esos territorios.⁴¹

En este contexto, y demostrando el importante rol de las mujeres en los distintos espacios de defensa de los derechos humanos, la vocera de la organización denominada “Mujeres zona de sacrificio Quintero-Puchuncaví en resistencia”, denunció públicamente haber sido víctima de amenazas.⁴² Según declararon otras integrantes de la misma organización, este tipo de intimidaciones habría sido experimentada por diversas mujeres, las que debido a los hostigamientos tuvieron que abandonar la zona.⁴³ Cabe agregar que las labores de defensa de esta organización han continuado en el contexto de la pandemia de Covid-19. Según sus declaraciones, durante los últimos meses se han observado varios peak de contaminación, lo que evidenciaría –señalan– la falta de fiscalización.⁴⁴

Por otro lado, la crisis hídrica también ha sido un importante tema en la defensa de derechos humanos y ambientales. Como es sabido, la provincia de Petorca, es una de las más importantes en la producción de palta tipo Hass de exportación, un fruto cuyo árbol demanda enormes cantidades de agua.⁴⁵ Desde hace varios años, la organización Movimiento de defensa por el acceso al agua, la tierra y la protección del medioambiente (MODATIMA) y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), han venido denunciando la compleja situación de escasez hídrica que afecta esa localidad. Al respecto, el INDH ha señalado que los órganos del Estado no han desarrollado las acciones de priorización necesarias para asegurar a los habitantes de la provincia el suficiente abastecimiento del recurso hídrico para el consumo humano sobre la función productiva.^{46, 47}

41 Defensoría Ambiental.cl: “Las ‘zonas de sacrificio ambiental’ en la mira de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, 18 de febrero de 2019.

42 Observatorio de Género y Equidad.cl: “Mujeres en zona de sacrificio resistiendo al COVID-19”, 26 de mayo de 2020.

43 *Ibid.*

44 El Desconcierto: “Katta Alonso, vocera de la Agrupación de Mujeres en Zona de Sacrificio, llama a cerrar termoeléctricas en Quintero-Puchuncaví durante pandemia”, 24 de abril de 2020; CNN.cl: “Quintero registra nuevo peak de SO2 en medio de la pandemia: MMA pide a empresas reducir las emisiones”, 7 de abril de 2020; Observatorio de Género y Equidad, *op. cit.*

45 Ciperchile.cl: “La Naturaleza política de la sequía en Petorca”, 27 de abril de 2018.

46 INDH, *Actualización de Informe Misión de Observación Provincia de Petorca*, diciembre 2018, p. 10.

47 *Ibid.* p. 28.

Cabe señalar que este problema además fue abordado en el *Informe 2017*, publicación en que se analizaron los deberes del Estado chileno en relación con los problemas de sequía, y el caso de la provincia de Petorca fue latamente expuesto.⁴⁸

Dentro de este conflicto por la escasez hídrica, Rodrigo Mundaca, vocero de MODATIMA ha denunciado que, desde 2017, ha sido víctima de amenazas de muerte y amedrentamiento.⁴⁹ Es preciso mencionar que este defensor ha sido catalogado como “blanco de interés” en el informe filtrado de Carabineros en octubre de 2019.⁵⁰ Por esta razón, MODATIMA junto a la ONG Defensoría Popular presentaron un recurso de amparo en favor del defensor.⁵¹ Sin embargo, este recurso fue rechazado por la Corte de Apelaciones y ratificado por la Corte Suprema. Según las consideraciones de la Corte de Apelaciones, “no se observa una medida adoptada por la autoridad que amenace o perturbe la libertad personal o seguridad individual de los amparados”.⁵²

Al cierre de este capítulo, la administración del presidente Piñera tomó la determinación de no ratificar el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) aduciendo, entre otras razones, que el tratado contiene normas que podrían ser interpretadas como autoejecutables y otras que podrían generar debate sobre su aplicación en virtud del control de convencionalidad, lo que, entre otros efectos, generaría una creciente judicialización de los procedimientos ambientales.⁵³ Es preciso mencionar que este Acuerdo tiene por objeto luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Este es el primer instrumento vinculante en el mundo que incluye disposiciones específicas sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Entre otros temas, establece que los Estados deben garantizar un entorno seguro y propicio

48 Matías Guiloff, “El derecho al agua como un derecho humano: el caso de la provincia de Petorca”, en Tomás Vial (ed.). *Informe 2013*, Santiago, Universidad Diego Portales, pp. 255-282.

49 Amnistía Internacional.cl: “Amnistía Internacional declara que defensores del agua de Petorca están en riesgo y emite acción urgente internacional”, 07 de abril de 2017; MODATIMA.cl: “Amnistía Internacional Chile junto a MODATIMA sostienen audiencia Fiscal Regional de Valparaíso”, 07 de junio de 2018.

50 Interferencia.cl: “Pacoleacks: Estos son los nombres y organizaciones que han sido vigiladas por Carabineros en los últimos meses”, 11 de noviembre de 2019.

51 El Mostrador.cl: “MODATIMA interpone recurso de amparo contra general director de Carabineros por colocar a Rodrigo Mundaca como ‘Blanco de interés’”, 04 de noviembre de 2019; CNN.cl: “Denuncian que Rodrigo Mundaca (MODATIMA) recibió amenazas de muerte”, 14 de octubre de 2019.

52 Diario U de Chile.cl: “Dirigentes sociales lamentan rechazo a recurso de amparo por espionaje de Carabineros”, 11 de febrero de 2020.

53 El Mostrador.cl: “Los cuatro argumentos del gobierno para no firmar el Acuerdo de Escazú: ‘Expone a Chile a controversias internacionales’”, 22 de septiembre de 2020.

para que estas personas puedan actuar sin amenazas, sin restricciones ni inseguridad. Asimismo, dispone que los Estados deben adoptar medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos y ambientales (incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente); y que deben tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los y las defensores/as puedan sufrir.⁵⁴ Por ello, la negativa de ratificarlo, por parte de Chile, es tan preocupante.

Por otro lado, en el contexto del *estallido social*, organizaciones históricas ligadas a la promoción y defensa de derechos humanos, como Amnistía Internacional, organizaciones gremiales, profesionales, grupos de estudiantes de las diversas facultades de derecho del país, estudiantes de medicina y, en general, colectividades muy diversas, se organizaron en la defensa y promoción de derechos humanos. Sus experiencias dan cuenta de la situación en que se encontraron durante y después del *estallido social*. Cabe destacar el caso de la directora de Amnistía Internacional en Chile, Ana Piquer, que en noviembre de 2019 denunció públicamente que había recibido amenazas de muerte en su correo electrónico.⁵⁵ Esta situación fue descrita en informes emanados del INDH⁵⁶ y el Alto Comisionado de la ONU,⁵⁷ a propósito de las labores de monitoreo y observación de la situación de derechos humanos del país que realizaron durante el “*estallido social* del 18 de octubre” de 2019. Ambos documentos se refieren a este caso ilustrando la afectación de derechos que sufre el grupo específico de defensores y defensoras de derechos humanos.

Una abogada, en la ciudad de Antofagasta, reporta que el trato recibido en comisarías fue distinto al de los colegas varones, mucho más rudo e irrespetuoso. En un caso reportado en Coquimbo, una abogada de ABOFEM –Asociación de Abogadas Feministas– fue denunciada por Carabineros a su empleador, a la Fiscalía, a la Contraloría General de la República y a la Corte de Apelaciones de La Serena por un supuesto trato irrespetuoso a la policía y haberse hecho pasar por abogada del INDH. La causa de las denuncias resultó ser falsa, ya que ella cumplía la labor de atención a detenidos en comisarías fuera de su horario laboral. A raíz de las denuncias fue despedida y luego de una

54 Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, Artículo 9.

55 El Desconcierto.cl: “Directora de Amnistía Internacional Chile denuncia que fue amenazada de muerte”, 26 de noviembre de 2019.

56 INDH, *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social*, p. 68.

57 OHCHR, *Informe sobre la Misión a Chile 30 de octubre a 22 de noviembre de 2019*, párr. 112.

demanda de tutela por despido injustificado alcanzó un acuerdo con su empleador del sector público. La abogada interpuso, además, un recurso de protección en contra de Carabineros el que fue acogido y confirmado por la Corte Suprema.⁵⁸

Adicionalmente, cabe mencionar las graves vulneraciones de derechos humanos cometidas por agentes de las fuerzas de orden y seguridad pública en contra de las personas defensoras que integran órganos autónomos de derechos humanos. Según establece el Informe del Alto Comisionado de la ONU, el personal del INDH estuvo sujeto a restricciones en su trabajo de monitoreo y, en algunos casos, informó de represalias por parte de las fuerzas de seguridad (incluyendo insultos o amenazas).⁵⁹ También, se señala que la policía golpeó a un camarógrafo del INDH mientras caminaba de regreso a casa después de una manifestación, y que, pese a haberse identificado dos veces como personal del INDH, fue golpeado con bastones/lumas en la cabeza, las manos y las nalgas. En otro caso, se indica que un miembro del personal de INDH, a pesar de estar debidamente identificado, recibió siete disparos de perdigones en su espalda y piernas mientras estaba monitoreando una protesta en Santiago.⁶⁰ Por otra parte, el INDH informó que funcionarios de ese organismo enfrentaron restricciones para acceder a los vehículos en los que mantenían detenidas a personas y que fueron insultados por miembros de la policía.⁶¹

Finalmente, resalta el caso de Izkia Siches, presidenta del Colegio Médico (COLMED), que producto del rol que ejerce, ha sido víctima de hostigamientos y amenazas de violación y muerte.⁶²⁻⁶³ En

58 Corte de Apelaciones de La Serena, Fuentes con Carabineros de Chile, rol 3915-2019, y rol 14922-2020 de la Corte Suprema. Comunicación personal con la afectada, 17 de octubre de 2020.

59 OHCHR, op. cit., párr. 111.

60 Cabe señalar que, en relación con los disparos de perdigones a un funcionario del INDH al momento de monitorear una manifestación, la diputada Paulina Núñez (RN) se refirió al hecho como un montaje realizado por el funcionario. Lo anterior, a pesar de existir registro audiovisual y partes médicos que daban cuenta de la vulneración. Claramente, los dichos de la diputada atentan contra el estándar referido a la necesidad de “Abstenerse de hacer declaraciones o afirmaciones que estigmaticen o desacrediten a las defensoras y defensores de derechos humanos”. El Desconcierto.cl: “Diputada RN cuestiona denuncia de observador herido del INDH: ‘No pueden ser parte de un montaje’”, 30 de octubre de 2019.

61 Ibid.

62 BioBiochile.cl: “‘Te vamos a degollar y violar’: envían amenaza de muerte al correo de presidenta del Colegio médico”, 23 de abril de 2020; CNN.cl: “Colegio Médico interpondrá querrela tras ‘amenaza de muerte y violación’ de Izkia Siches”, 23 de abril de 2020.

63 Cabe señalar que los presuntos autores se encuentran en proceso de investigación y en septiembre del presente se decretaron medidas cautelares en su contra. Véase: BioBiochile.cl: “Dos detenidos por amenazas de muerte contra Izkia Siches a través de e-mail y redes sociales”, 18 de agosto de 2020; Colegio Médico de Chile.cl: “Tribunal decreta medidas cautelares contra los tres imputados contra Presidenta del Colegio Médico de Chile”, 16 de septiembre de 2020.

efecto, desde los inicios de la pandemia de Covid-19 la profesional ha planteado una serie de preocupaciones y demandas sustantivas relacionadas con el acceso a la salud, entre otras, la falta de elementos de protección para el personal sanitario, la insuficiente capacidad de atención para pacientes críticos, la falta de testeos; así como las condiciones sociales requeridas para que la ciudadanía pueda cumplir con el confinamiento en domicilio y la necesidad de mayor transparencia en la trazabilidad de los casos.⁶⁴ Este escenario, de permanente exposición, cuestionamiento e incluso de denostación pública,⁶⁵ en virtud del cargo que ocupa, es un reflejo de la importancia y complejidad de su tarea como defensora.

3.2 Falta de protocolos, normas y procedimientos especializados de investigación que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos.

Los casos de vulneraciones descritos anteriormente han sido denunciados ante las instituciones habilitadas para recibir denuncias sobre violaciones de los derechos humanos (Defensoría de la Niñez, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Policía de Investigaciones, Ministerio Público y Carabineros de Chile), quedando evidenciada la falta de mecanismos e instrumentos especializados que les permitan accionar de manera diferenciada cuando se trata de personas defensoras,⁶⁶ y considerando el impacto colectivo de su labor. Así, ninguna de las instituciones recién mencionadas dispone de protocolos especiales de investigación o de recepción de denuncias que protejan a las personas defensoras cuando realizan denuncias, ya sea cuando ellos mismos han sido objeto de presuntas violaciones o en representación de terceros cuando sus derechos humanos han sido vulnerados.

Al respecto, una medida para disminuir las falencias existentes en esta materia podría consistir en la modificación del artículo 308 del Código Procesal Penal, relativo a la protección de los testigos, con el fin de incorporar a las personas defensoras de derechos humanos. De ese modo, el rol social que estas personas ejercen podría ser considerado

64 El Desconcierto: "Izkiá Siches: 'La parte más dura de esta pandemia está recién empezando'", 06 de abril de 2020; *La Tercera*: "Izkiá Siches por plan de desconfinamiento: 'Hay que clarificar que hasta que no exista vacuna, no hay retorno a la normalidad como la conocíamos'", 08 de julio de 2020.

65 El Mostrador: "'Todas somos zorras ofendidas': la respuesta de 200 abogadas por los dichos del exdirector del SII, Ricardo Escobar, por tratar a Siches de 'zorra' y 'mona' en columna de opinión", 04 de junio de 2020. Diario UACH.cl: "Por qué la columna de Ricardo Escobar sobre Izkiá Siches puede considerarse misógina", 04 de junio de 2020.

66 A modo de ejemplo, véase artículo 3 N°5 Ley 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos; artículo 4 letra b) Ley 21.067 Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez; y el artículo 83 del Código Procesal Penal en la letra f).

por el juez al momento de determinar si se trata de un caso “grave y calificado” que requiera de protección.⁶⁷

Por otro lado, en relación con el ámbito laboral y sindical,⁶⁸ las personas defensoras solo disponen de los mecanismos generales de denuncia de irregularidades, a través de los cuales pueden denunciar ante la Dirección del Trabajo las infracciones de que tengan conocimiento.⁶⁹ Si bien en el procedimiento de inspección se consagra el derecho a la confidencialidad de la denuncia (salvo excepciones),⁷⁰ además del fuero, no existe ninguna protección especial asociada al rol que ejercen, que sea eficaz frente a un eventual despido o el riesgo de no contratación en otra parte. Situación similar se produce respecto de los funcionarios públicos que denuncian irregularidades y faltas al principio de probidad que pueden ser muchas veces relacionadas con violaciones a los derechos humanos.⁷¹ En efecto, pese a existir el mecanismo de reserva de identidad consagrado en la Ley 20.205, este no cuenta con medidas adicionales comprensivas del rol que ejerce la persona defensora, y que garanticen la protección efectiva de su identidad.

Por otro lado, en el caso de las y los funcionarios/os de la administración del Estado que deseen hacer públicas sus denuncias e iniciar movilización, corren el riesgo de ser sumariadas/os y desvinculadas/os de las instituciones públicas donde trabajan. A modo de ejemplo, en 2018, funcionarios sindicalizados del Servicio Médico Legal denunciaron

67 En relación con este tema, cabe señalar que el actual Contralor General de la República (CGR), inició un sumario administrativo secreto en contra de los 7 oficiales generales de Carabineros imputándoles responsabilidad administrativa por hechos ocurridos desde el 18 de octubre en el contexto del *estallido social*. La formulación de cargos fue dada a conocer el 11 de septiembre y ha sido objeto de múltiples críticas desde el oficialismo, debido, entre otras razones, a que estaría actuando fuera del ámbito de su competencia, toda vez que no se encontraría dentro de sus facultades el control del orden público. Frente a estas acusaciones, la CGR ha sostenido que su actuación se enmarca en las facultades que le otorgan los artículos 98 de la Constitución y 133 de la Ley 10.336, señalando además que no se trataría de denuncias anónimas, sino que de 457 denunciante que prefirieron resguardar su identidad. El Dínamo: “*Estallido social*: Informan que Contraloría formuló cargos contra siete generales del Alto Mando de Carabineros”, 11 de septiembre de 2020; *La Tercera*: “Contraloría defiende la legalidad de sumario a generales del ejército”, 16 de septiembre de 2020.

68 Véase Judith Schönsteiner y otros, Estudio de Línea Base sobre empresas y derechos humanos, 2016, p. 54.

69 Contemplados en el artículo 42 del DFL 2 del 29 de septiembre de 1967. Algunos ejemplos en materia de irregularidades denunciadas por parte de los trabajadores ante la Dirección del Trabajo, son las siguientes: Cooperativa.cl: “Guardia trabajó 46 días continuos sin luz, agua potable ni baño en empresa salmonera”, 21 de abril de 2020; Aqua.cl: “Puerto Montt: Inspección del Trabajo fiscaliza a procesadora de salmón”, 28 de marzo de 2018.

70 Artículos 40 inciso 1 y 42 inciso 2 del DFL 2 de 1967 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el artículo 55 letra H) de la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo.

71 CIDH, *Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, OEA/Ser. L/V/II, 6 de diciembre de 2019, párrs. 157-162.

CIDH, *Segundo Informe*, op. cit., párr. 142.

malversación de fondos públicos y malos tratos al interior de ese organismo, por lo que exigieron la salida de las autoridades vinculadas a dichos actos. Tras diversas movilizaciones, se formularon cargos contra nueve trabajadores denunciantes.⁷² En marzo del presente, se hizo pública la notificación, con toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, donde se informó sobre la desvinculación definitiva de los funcionarios acusados de infringir el Artículo 84 letra i) del Estatuto Administrativo, que prohíbe el derecho a la sindicalización y a huelga.⁷³ Esta situación fue públicamente rechazada tanto por la Asociación Nacional de Funcionarios como por la Asociación Nacional de Trabajadores del Servicio Médico Legal. Al respecto, debe explicitarse que este tipo de actos amedrenta e infunde el temor en otros funcionarios que también deseen, individual o conjuntamente, hacer denuncias sobre amenazas y/o vulneraciones a los derechos humanos o a la probidad.

De ahí la importancia de fortalecer los mecanismos de denuncia y proteger la seguridad de las personas defensoras o, más aún, adecuar las leyes internas a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.

3.3 Falta de actividades de educación y diseminación que promuevan el conocimiento sobre la importancia y validez del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos.

De conformidad con el artículo 3 N°9 de la Ley 20.405, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) tiene por función difundir el conocimiento de los derechos humanos y favorecer su enseñanza en todos los niveles, incluyendo la formación impartida al interior de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública. Adicionalmente, esta misma atribución se consagra en el artículo 4 letra o) de la Ley 21.067 de la Defensoría de la Niñez y en el artículo 8 letra g) de la Ley 20.885 que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos. Sumado a ello, el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH o el Plan) no hace referencia específica a las personas defensoras de derechos humanos o ambientales, así como tampoco a capacitaciones o actividades de formación al respecto.

La insuficiencia e ineficacia de las actividades de capacitación y de formación periódica en materia de defensa de derechos humanos, son algunas de las brechas que fueron evidenciadas durante el *estallido social*, a propósito de la violencia que ejercieron las fuerzas policiales en

72 Emol.cl: "Justicia confirma expulsión a cuatro funcionarios del SML por fomentar tres días de huelga sin turnos éticos en 2018", 31 de julio de 2019.

73 Resumen.cl: "Destitución de dirigentes gremiales del SML, tras su participación en movilización marca grave precedente para el mundo sindical", 12 de marzo de 2020.

contra de manifestantes, e incluso en contra de funcionarios del INDH. Los actos violentos cometidos por Carabineros en contra de líderes y lideresas estudiantiles, funcionarios de la salud e incluso trabajadores del Instituto Nacional de Derechos Humanos,⁷⁴ entre otras acciones vulneratorias, dan cuenta de la brecha existente entre lo establecido en el PNDH y su implementación, lo que resulta extremadamente grave. Esas situaciones de violencia, condenables, demuestran la urgencia de que las fuerzas de orden y seguridad reciban el entrenamiento y las instrucciones precisas para actuar con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que esas personas están ejerciendo un derecho. El Estado debe redoblar los esfuerzos tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad en base a los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que deben estar sometidos, aun bajo estados de excepción.⁷⁵

3.4 Falta de protección de la vida, integridad y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos.

Si bien este incumplimiento podría abordarse de diversas formas y en distintos tiempos, los hechos de violencia cometidos por las fuerzas de orden y seguridad en contra de manifestantes durante el *estallido social*⁷⁶ y personas defensoras de derechos humanos y ambientales,⁷⁷ evidencian de manera muy clara la falta de protección a la vida, a la integridad y la seguridad a que están expuestas las personas defensoras.

Un ejemplo de esto son los diversos casos de violencia ejercida en contra de líderes y lideresas del movimiento estudiantil. Por ejemplo, Valentina Miranda Arces, vocera de la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios (CONES) y militante de las Juventudes Comunistas de Chile, que participó activamente en el *estallido social*, en diversas oportunidades denunció ser víctima de hostigamientos y amedrentamientos por parte de Carabineros de Chile.⁷⁸ Según ha señalado públicamente, en una ocasión recibió el impacto de una bomba lacrimógena dirigida directamente a su hombro derecho, lo que le ocasionó diversas quemaduras en el cuerpo y, posteriormente, recibió el impacto detrás de su oreja izquierda de dos bombas lacrimógenas.

74 OHCHR, *Informe sobre la Misión a Chile 30 de octubre a 22 de noviembre de 2019*, párrs. 103-120.

75 CIDH, *Segundo Informe*, op. cit., párr. 142.

76 INDH, *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de la crisis social*, pp. 23-65.

77 Diario U de Chile.cl: "Mujeres en zona de sacrificio denuncian amenaza de muerte en contra de fundadora", miércoles 9 de octubre de 2019.

78 RadioJGM.cl: "Persecución política: Dirigenta estudiantil presenta querrela contra carabineros por secuestro", 25 de octubre de 2019.

También, ha denunciado haber sido víctima de persecuciones e intimidaciones por parte de Carabineros.⁷⁹⁻⁸⁰ Debido a estas situaciones, Valentina Miranda presentó una querrela en contra de Carabineros por el delito de secuestro y persecución selectiva. La querrela actualmente se encuentra en tramitación.⁸¹ En este aspecto,⁸²⁻⁸³ se reitera la urgencia de que tanto esta como las otras gravísimas denuncias expuestas en el presente capítulo, se investiguen seria y eficazmente. Para esto se debe considerar el contexto de los hechos, así como la condición de las personas defensoras de las víctimas, combatiendo, de esta manera, la impunidad.⁸⁴

3.5 Criminalización y estigmatización del trabajo realizado por las personas defensoras de derechos humanos.

Resulta evidente que la criminalización de personas defensoras, por medio del uso indebido del derecho penal, obstaculiza la labor que ejercen, promoviendo un estigma colectivo y enviando un mensaje intimidatorio a quienes quieren denunciar o han formulado denuncias por violaciones a derechos humanos.⁸⁵

Por otra parte, la vigencia de figuras penales ambiguas, como las relativas al “atentado contra la autoridad” (artículos 261 a 266 del Código Penal), pueden seguir siendo utilizadas para criminalizar la protesta

79 Ibid.

80 Ibid.

81 El Desconcierto: “Vocera de la CONES presenta querrela por persecución y secuestro en contra de Carabineros”, 24 de octubre de 2019.

82 De acuerdo con información de público conocimiento, “Según un informe interno entregado el 30 de mayo a los consejeros del INDH, elaborado por el departamento jurídico de la misma institución en base a información proporcionada por el Ministerio Público, solo hay formalizados en un 0.9% de las querellas presentadas por el organismo. Es decir, de las 2164 querellas presentadas en todo Chile, hasta el 30 de mayo había 21 formalizados”. *La Tercera*: “Lapidario balance de las causas del *estallido social*: Solo 0.9% de las querellas presentadas tiene formalizados”, 20 de agosto de 2020.

83 Por otro lado, la Dirección de Estudios de la Corte Suprema (DECS) ha publicado cifras referidas a los ingresos de recursos de amparo constitucional y causas a los Tribunales de Garantía, aunque sin precisar los resultados de estos. De acuerdo con la información disponible, desde el 18 de octubre de 2019 hasta el 31 de enero de 2020, se ingresaron 3.116 recursos de amparo constitucional en las Cortes de Apelaciones. Adicionalmente, entre el 18 de octubre y el 10 de noviembre, ingresaron un total de 59.057 causas a los Tribunales de Garantía, de las cuales 7.442 (13%) corresponden a querellas por robo en lugar no habitado (saqueos), 3.103 (5%) por desórdenes públicos, 201 (0%) por amenazas a carabineros y 15 por el delito de torturas. DECS, Base de datos en formato Excel, Recursos de Amparos Constitucionales (regulado en el artículo 21 de la Constitución Política de la República), ingresados ante Cortes de Apelaciones entre los días 18 de octubre de 2019 y 31 de enero de 2020; DECS, Ingreso de Causas en Tribunales de Garantía. Periodo 18 de octubre al 10 de noviembre de 2019.

84 Corte IDH, *caso Huilca Tecse versus Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 3 de marzo de 2005, párr. 78. Adicionalmente, ONU, *Informe del Relator Especial*, op. cit., párr. 20.

85 CIDH, *Informe criminalización*, op. cit. párr. 79.

social y, además, el rol que ejercen las personas defensoras.⁸⁶ En este aspecto, es fundamental reiterar el deber del Estado chileno de adoptar medidas especiales para asegurar la protección de los derechos de ciertos grupos de defensores y defensoras que se han visto sujetos, con mayor frecuencia, a este tipo de obstáculos por las causas que defienden o por el contenido de sus reivindicaciones, como es el caso de personas indígenas y mujeres. Cabe recordar que en el *caso Norín Catrimán y otros versus Chile*, la Corte IDH consideró que en la fundamentación de las sentencias condenatorias nacionales se utilizaron razonamientos que denotan estereotipos y prejuicios, lo cual configuró una violación del principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igual protección de la ley.⁸⁷ Pese a que en ese caso quedó establecida la responsabilidad internacional del Estado chileno, este tipo de condenables situaciones sigue ocurriendo –tal como quedó consignado en el *Informe 2018* a propósito del caso de la machi Francisca Linconao,⁸⁸ y en el *Informe 2019* en el marco de la denominada “Operación Huracán”⁸⁹ y los defensores de derechos humanos mapuche continúan siendo criminalizados.

Otra muestra de la condenable criminalización que experimentan las personas defensoras de derechos humanos, es la reciente denuncia presentada por Carabineros de Chile en contra de las cuatro integrantes del colectivo *Las Tesis* por “atentado contra la autoridad” y amenazas hacia la institución.⁹⁰ Las Tesis son conocidas internacionalmente por la *performance* “Un violador en tu camino”, interpretada por primera vez el pasado mes de noviembre en el Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer. Desde entonces, la canción, con su estribillo “el violador eres tú”, ha sido utilizada en protestas por mujeres en todo el mundo. Debido a la denuncia interpuesta por Carabine-

86 En relación con este punto, en el *caso Palamara Iribarne versus Chile*, la Corte IDH se pronunció expresamente sobre la ambigüedad de los tipos penales en que el sujeto pasivo es una autoridad, señalando que: “(...) el Estado debe precisar de qué tipo de amenazas se trata, de forma tal que no se reprima la libertad de pensamiento y de expresión de opiniones válidas y legítimas o cualesquiera inconformidades y protestas respecto de la actuación de los órganos públicos y sus integrantes”. Corte IDH, *caso Palamara Iribarne versus Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2005, párr. 92.

87 Corte IDH, *caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes miembros y activista del pueblo indígena mapuche) versus Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de mayo de 2014, párr. 421.

88 Antonia Rivas, “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en Chile”, en Tomás Vial (ed.), *Informe 2018*, Santiago, Universidad Diego Portales, pp. 135-168.

89 Antonia Rivas, “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en Chile”, en Francisca Vargas (ed.), *Informe 2019*, Santiago, Universidad Diego Portales, pp. 157-191.

90 Ambos delitos están regulados en los artículos 261 y 296 del Código Penal. *La Tercera*: “La ofensiva de Carabineros contra ‘Las tesis’ ante la Fiscalía: Acusa incitación de acciones violentas contra la institución”, 16 de junio de 2020; El Mostrador.cl: “Demanda a Las Tesis como represión a la expresión artística de la marginalidad”, 24 de junio de 2020.

ros, ONU-ACNUDH emitió un comunicado público señalando que “Chile debería retirar los cargos criminales contra un grupo feminista de defensoras de derechos humanos cuyo arte escénico ha inspirado a las mujeres que protestan en todo el mundo”. En este comunicado, se reconoce el rol clave que han tenido en la denuncia de la violencia policial y la violencia contra las mujeres en Chile y se explicita que no deben ser perseguidas por ejercer sus libertades de expresión y de reunión pacífica.⁹¹

También resulta muy ilustrador el caso del lonko Alberto Curamil, defensor de derechos indígenas y ambientales cuya batalla se remonta a 2010, cuando se opuso a la construcción de los proyectos hidroeléctricos Alto Cautín y Doña Alicia en el río Cautín que, de haberse concretado, habrían desviado más de 500 millones de galones de agua (1.892.500.000 litros) diariamente. Esa lucha se tradujo en la “(...) persecución, el encarcelamiento y las demoras en el inicio del juicio a Alberto Curamil como una expresión más de la criminalización estatal contra quienes amenazan los intereses del Estado, particularmente sus potenciales proyectos de inversión”.⁹² Recientemente, el lonko ha denunciado que continúa siendo víctima de hostigamientos y violencia policial,⁹³ lo que hace más grave y extremadamente crítica su situación como defensor.

Por último, cabe mencionar que actualmente se encuentra en tramitación (sin urgencia) un proyecto de ley⁹⁴ destinado a modificar el Código Penal, y cuyo objetivo es agravar las penas asignadas a los delitos de amenazas, homicidio calificado, homicidio simple y lesiones corporales, cuando su perpetración haya sido motivada por la calidad de dirigente social de la víctima o por su ideología u opinión política.⁹⁵ Si bien este proyecto podría llegar a constituir un avance en la materia, es insuficiente para disminuir las brechas de cumplimiento de las obligaciones internacionales existentes en lo que se refiere a personas defensoras. Lo anterior, debido, al menos, a dos razones. En primer lugar, porque solo hace referencia a los “dirigentes sociales” y

91 ACNUDH: “Chile debe retirar cargos criminales contra un grupo artístico feminista-Especialistas ONU”, 24 de agosto de 2020.

92 Miguel Melín y Magdalena Ugarte, “Violencia, castigo y boicot: la escalada de criminalización contra el Lonko Alberto Curamil en Chile”, *Violencias contra líderes y lideresas defensores del territorio y el ambiente en América Latina*, Lasa Forum Dossier, pp. 36-40.

93 El Desconcierto.cl: “Lonko Alberto Curamil acusa detención arbitraria y golpes de carabineros en Curacautín”, 4 de abril de 2020.

94 Proyecto de Ley “Modifica el Código Penal para agravar las penas asignadas a los delitos que indica, cuando su perpetración sea motivada por la calidad de dirigente social de la víctima, o por su ideología u opinión política”. Boletín 12.926-07. Proyecto presentado por los diputados Boris Barrer, Diego Ibáñez y Víctor Torres. Actualmente se encuentra en primer trámite constitucional (sin urgencia).

95 Al respecto, también serían aplicables los artículos 2 y 3 de la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación, más conocida como “Ley Zamudio”.

no a las personas defensoras en general (cuya labor puede abarcar un espectro mucho más amplio de roles). En segundo lugar, porque la definición de “dirigente social” que ahí se establece solo se circunscribe a las labores desempeñadas por los dirigentes en el marco de las organizaciones comunitarias funcionales o territoriales, establecidas en la ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, excluyendo, en consecuencia, a otros tipos de organizaciones sociales que también pueden ejercer actividades de defensa de derechos humanos.

3.6 Falta de financiamiento del trabajo realizado por las personas defensoras de derechos humanos.

La falta de dotación de recursos humanos y financieros para responder a las necesidades reales de protección de las personas (individuales y colectivas) defensoras de derechos humanos, es un aspecto crítico en Chile. Tanto los órganos nacionales de derechos humanos creados por el Estado, como las organizaciones de la sociedad civil, deben lidiar permanentemente con el escaso presupuesto para concretar sus diversas actividades, lo que las mantiene en un estado permanente de incertidumbre. En otros términos, no cuentan con ingresos estables que les permitan financiar sus actividades operacionales hasta alcanzar los cambios sociales que hoy día impulsan.⁹⁶ Pese a ello, algunos de los fondos públicos a los cuales pueden acceder las ONG son de convocatoria estatal como, por ejemplo, el del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB), denominado Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público (FFOIP).⁹⁷ Asimismo, también pueden postular al Fondo de Protección Ambiental creado por la Ley 19.300, que tiene como finalidad apoyar iniciativas ciudadanas y financiar total o parcialmente proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente.⁹⁸

Respecto al INDH y la Defensoría de la Niñez, si bien se trata de organismos autónomos que reciben aportes estatales,⁹⁹ y pese a la trascendencia de su labor, no disponen de un financiamiento mínimo presupuestario.¹⁰⁰ Por otro lado, la Subsecretaría de Derechos Hu-

96 Ignacio Irrázaval y otros, *Un Nuevo Trato para las organizaciones de la sociedad civil. Desafíos y propuestas*, Centro UC Políticas Públicas, 2019, pp. 78-86.

97 Véase, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Fondo de fortalecimiento organizaciones de interés público, 2020.

98 DIPRES, Partida 25 Ministerio del Medio Ambiente. Contenido Proyecto de Ley Presupuesto para el año 2020.

99 DIPRES, Ley de Presupuestos 2020. Tesoro Público. Operaciones complementarias.

100 UNICEF, *Los derechos de los niños, una orientación y un límite. Hacia un defensor de los derechos de la infancia para Chile*, pp. 39-40; ACNUDH, *Instituciones Nacionales de derechos humanos Derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, 2010, p. 49.

manos que, como fue señalado, posee un Plan Nacional que no hace referencia a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales, es la institución de derechos humanos que menos presupuesto fiscal recibe.^{101, 102}

No obstante, a pesar de las limitaciones presupuestarias descritas, personas y organizaciones de defensa de derechos humanos han tenido un rol fundamental en la defensa de dichos derechos antes, durante y después del *estallido social*, especialmente en lo relacionado con las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado.

CONCLUSIONES

A lo largo de este documento se ha sistematizado y documentado la situación general de derechos humanos de las personas defensoras de derechos humanos y ambientales en Chile. A través de las diversas secciones, se establecieron hallazgos que permiten comprender la trascendencia de su rol, así como las amenazas y vulneraciones de derechos humanos de que son víctimas, lo que hace más urgente su reconocimiento, fortalecimiento y protección.

Por otro lado, además de visibilizar las brechas y obstáculos que estas personas enfrentan cotidianamente, se ha constatado la falta de reconocimiento legal de su existencia, así como la carencia de una política integral de protección. Pese a que existen instituciones de derechos humanos (algunas autónomas); un Plan Nacional de Derechos Humanos y un Plan de Acción de Empresas y Derechos Humanos, se mantienen las brechas en relación con los estándares internacionales. En otros términos, se ha constatado la violación de la obligación del Estado chileno de establecer y mantener instituciones de derechos humanos a nivel interno que hagan efectivos los derechos. Esta situación, repercute gravemente en la exposición permanente a amenazas y vulneraciones de los derechos humanos de los/as defensores/as. Por lo anterior, se hace un llamado al Estado a emprender acciones decididas para implementar los estándares internacionales existentes en materia de personas defensoras de derechos humanos en Chile.

101 DIPRES, Ley de Presupuestos 2020. Partida: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

102 No obstante, este año obtuvo un incremento de un 4,1% en los fondos en comparación a 2019. DIPRES, Contenido Proyecto Ley de Presupuesto para el año 2020. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

RECOMENDACIONES

Debido a las conclusiones anteriores, se recomienda al Estado la adopción de las siguientes medidas:

1. Reconocer formalmente la existencia y el trabajo de las personas defensoras de derechos humanos y el medioambiente, así como el rol que ejercen.
2. Diseñar una política pública integral de prevención y protección nacional de personas defensoras.
3. Elaborar protocolos especializados de investigación que tengan en cuenta los riesgos inherentes a la labor que estas personas realizan.
4. Prevenir y erradicar el uso o la adopción de leyes y políticas contrarias a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, como las relativas al “Atentado contra la autoridad”, (artículos 261 a 266 del Código Penal), cuando son usadas en contra de defensores/as.
5. Adoptar medidas urgentes para evitar procesos de criminalización en contra de personas defensoras.
6. Realizar un análisis de contexto y con enfoque interseccional para la adopción de medidas referentes al registro, evaluación y erradicación de las amenazas y vulneraciones de que son víctimas las personas defensoras.
7. Adoptar medidas efectivas para investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos cometidas contra personas defensoras de derechos humanos.
8. Fortalecer la coordinación entre los organismos nacionales de derechos humanos en materia de personas defensoras de derechos humanos y ambientales.
9. Implementar los estándares, recomendaciones y decisiones emanados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Sistema Universal.
10. Adoptar medidas específicas dirigidas a garantizar el acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materias medioambientales en Chile.

