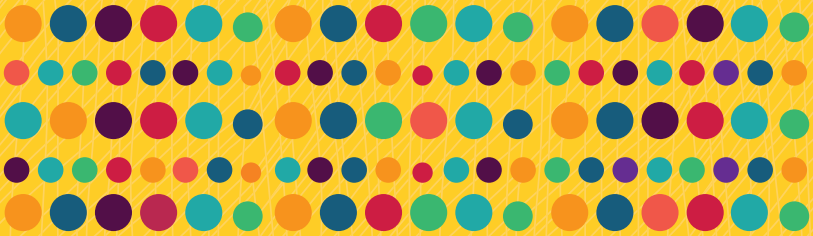
14



INFORME ANUAL 2024

Situación de los Derechos Humanos en Chile

INDH
INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Derechos Humanos
Conócelos, defiéndelos, promuévelos.

75 AÑOS DECLARACIÓN UNIVERSAL



INFORME ANUAL 2024

Situación de los Derechos Humanos en Chile

CRÉDITOS

- **Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos**
  Consuelo Contreras Largo
  Juan Carlos Cayo Rivera
  María Beatriz Corbo Atria
  Ignacio Covarrubias Cuevas
  Sebastián Donoso Rodríguez
  Haydee Oberreuter Umazabal
  Cristian Ignacio Pertuze Fariña
  Francisco Javier Ugás Tapia
  Paula Salvo del Canto
  Constanza Florencia Valdés
  Lieta Valeria Vivaldi Macho

- **Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos**
  Consuelo Contreras Largo

- **Edición general**
  Loreto López González

- **Equipo de investigación, análisis y redacción**
  Pablo Rojas Bolvarán
  Sylvana Mariangel Cavada
  Cristina Marchant Araya
  Marcia Tijero Mendez
  María Eugenia Moreira Ceballos
  Anella Guzmán Roncal
  Jorge Lagos Toro
  Vanesa Ramos Duerto
  Daniela Lara Escalona
  Catalina Salinas Boada

- **Colaboraciones externas**
  Antonia Rosati Bustamante
  Matilde Urzúa Monteverde

- **Transcripciones**
  Transcripcion Chile

- **Revisión de textos**
  Cynthia van Lamoen Pinto

- **Diseño y diagramación**
  Tamara Bromwell Deichler
  Fernando Ilabaca Nuñez

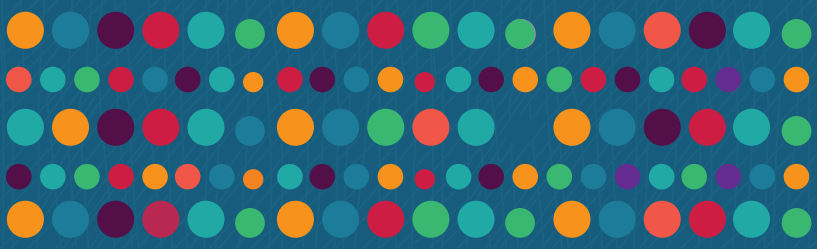
- **Impresión**
  Portal Gráfico

- **ISBN**
  978-956-6014-48-5

- **RPI**
  2024-A-10640

Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente citando la fuente.

AGRADECIMIENTOS



AGRADECIMIENTOS

El INDH agradece a todas las personas, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a la elaboración de este informa anual, a través de la entrega de información, testimonios y comentarios.

A las sedes regionales del INDH, y en especial a las jefaturas y equipos de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, y Magallanes, por la colaboración y acompañamiento en la realización de las actividades en terreno. Asimismo, un fraternal reconocimiento a las unidades del nivel central y sus funcionarios, que contribuyeron en las gestiones necesarias para el desarrollo de las distintas tareas involucradas en la realización del Informe.

En particular, el INDH agradece a las siguientes personas:

- Adrián Andrades, Carabineros de Chile, Iquique.
- Aldamira Godoy, Corporación Entre Lagos y Montañas de Puñir-Releco.
- Alejandra Fischer, abogada
- Alejandra Seguel, Unidad de Derechos Humanos del Ministerio Público.
- Alejandro Iglesias, Subsecretaría de Redes Asistenciales, MINSAL.
- Alexis Romero, presidente del Consejo de Pueblos Atacameños.
- Alfonso de Urresti, Senador de la República, Circunscripción N°12.
- Alicia Alonso, abogada experta en sistema penitenciario.
- Alicia Salinero, abogada Departamento de Derechos Humanos, Gendarmería de Chile.
- Ana Devia, profesional del Departamento de Asentamientos Precarios, MINVU.
- Ana Sugranyes, presidenta del Comité Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitecto/as de Chile y de Housing and Land Rights Network.
- Andrea Bluck, Asociación de Abogadas Feministas.
- Andrés Céspedes, equipo jurídico Nelson Caucoto y Asociados
- Andrés Espinoza, Dirección Regional de CONAF, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.
- Andrés Palma, jefe del Departamento de Asentamientos Precarios MINVU
- Anita María Huichaman, Directora Regional de CONAF, Región de Antofagasta.
- Antonia López, Corporación de Pobladores Históricos de la Cordillera de Futrono.

- Antonieta Miranda, presidenta de la Fundación Desalojados Villa San Luis.
- Antonio Pulgar, coordinador de Estudios, ONG FIMA.
- Barbara Saavedra, directora para Chile de la Wildlife Conservation Society y Consejera del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo.
- Beatriz de Gregorio, encargada del Departamento de Salud de Gendarmería de Chile.
- Beatriz Zamorano, Programa Mi Abogado, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Benjamín Donoso SJ, Techo Chile.
- Camila Alvear, jefa de la División de Estudios, Políticas Públicas y Tecnologías, Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Carla Eloy, coordinadora del Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos de la Corporación de Asistencia Judicial de Iquique.
- Carla Labra, SEREMI (S) de Desarrollo Social y Familia, Región de Antofagasta.
- Carla Vargas, jefa del Departamento de Conservación de Ecosistemas Boscosos y Xerofíticos de CONAF, Región de Arica y Parinacota.
- Catherine Ortega, encargada Equipo de Inclusión Social, Centro de Estudios de Ciudad y Territorio, MINVU.
- Claudia Jorquera, integrante de la Fundación Desalojados Villa San Luis.
- Claudios Bastias, coordinador de Inversiones de la SEREMI de Desarrollo Social y Familia, Región de Arica y Parinacota.
- Cristina Dorador, científica y académica de la Universidad de Antofagasta.
- Daniel Curiqueo, SEREMI de Minería, Región de Arica y Parinacota.
- Daniel Quinteros, delegado presidencial, Región de Tarapacá.
- Daniela Flisfisch, Coordinadora Nacional del Plan de Emergencia Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU.
- Daniel Venegas, Subsecretaría de Redes Asistenciales, MINSAL
- Dannae Vega, profesional del Departamento de Asentamientos Precarios MINVU.
- Daniela Zúñiga, Programa Mi Abogado, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Diego Flores, jefe del Departamento de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente.
- Drago Zlatar, División de Planificación y Desarrollo Regional, Gobierno Regional de Antofagasta.
- Eduardo Artiga, encargado Unidad de Salud Mental, Subsecretaría de Redes Asistenciales, MINSAL
- Edgardo Contreras, Corporación Raíces de Toledo.

- Eduardo Salas, abogado particular litigante de casos en materia de derechos humanos.
- Elizabeth Andrade, Premio Nacional de Derechos Humanos 2022, dirigenta de Rompiendo Barreras Macrocampamento Los Arenales, Región de Antofagasta.
- Emilio Jiménez, Delegación Presidencial Provincial de Parinacota.
- Enrique Inostroza, jefe de la División de Gobierno Interior, Subsecretaría del Interior.
- Enrique Rebolledo, SEREMI del Medio Ambiente, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.
- Fabian Caso, Techo Antofagasta.
- Félix Galleguillos, representante Comunidad Indígena Toconao.
- Flavia Gal, directora Fundación Círculo Polar.
- Francisca Rojas, Gerente General Asociación de Salmonicultores de Magallanes.
- Francisco Díaz, coordinador Centro de Atención a Víctimas Iquique, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Francisco Pulgar, Diputado por el Distrito 17°.
- Gabriela Donoso, Programa Mi Abogado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Gloria Retamal, pobladora sector Pehuenche, San Clemente.
- Gonzalo Miranda, académico Universidad de Los Lagos.
- Graciela Romero, Programa Ecológico en Salud Mental Comunitaria
- Inés Navarrete, Organización Antiguos Vecinos de Mae.
- Irene Ramírez, SEREMI de Agricultura, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.
- Isidora García, Techo Chile
- Ivonne Valenzuela, encargada de la Unidad de Asuntos Indígenas y Comunidades Locales de CONAF, Región de Antofagasta.
- Javiera Erazo, Jefa Departamento de Salud Mental MINSAL.
- Jenny González, jefa Departamento Áreas Silvestres Protegidas, Región de Antofagasta.
- Jessica Muñoz, División de Planificación y Desarrollo Regional, Gobierno Regional de Antofagasta.
- Joaquín Ugalde, jefe de estudios, Asociación Chilena de Municipalidades.
- Jonathan Velásquez, Alcalde de la Municipalidad de Antofagasta.
- Jorge Acuña, abogado particular litigante en casos de derechos humanos.

- Jorge Sánchez, Delegación Presidencial Provincial de Parinacota.
- Juan Carlos Cea, académico y ex funcionario CPT Área Salud Mental y Personas Mayores.
- Juan Pablo Bernan, integrante de la Fundación Desalojados Villa San Luis
- Juan Ramon Roa, abogado particular litigante de casos de derechos humanos.
- Justo Zuleta Santander, alcalde de la Municipalidad de San Pedro de Atacama.
- Kamila Pinto, Techo Antofagasta.
- Karen Alfaro, académica de la Universidad Austral de Chile.
- Karen Behrens, delegada Regional Presidencial, Región de Antofagasta.
- Karina Araya, SEREMI de Agricultura, Región de Antofagasta.
- Laura Navarrete, Organización Antiguos Vecinos de Mae.
- Leticia Caro, representante Comunidad Indígena Grupos Familiares Nómades del Mar.
- Lino Antezana Navarro, director Regional CONAF, Región de Arica y Parinacota.
- Luis Rodríguez Rojas, encargado de la Unidad de Desarrollo, Oficina de Asuntos Indígenas, CONADI de San Pedro de Atacama.
- Macarena Martinic, Coordinadora de Empoderamiento y Participación Pública, ONG FIMA.
- Magali Pasten, Techo Antofagasta.
- Manuel Farías, integrante de la Fundación Desalojados Villa San Luis.
- Manuel Silvestre, representante Comunidad Indígena Toconao.
- Marcela Vargas, académica de la Universidad Austral de Chile.
- Marcos Gómez, Director Regional, Corporación de Asistencia de Judicial Tarapacá y Antofagasta.
- Marcos Silva, Programa Mi Abogado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- María Beatriz Castro, Representante ONG Sociedad Civil por la Acción Climática (SCAC), Región de Magallanes.
- María Esquivel, encargada Programa Creciendo Juntos, Gendarmería de Chile.
- María Cristina Lobos, Programa Mi Abogado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Marlene España, SEREMI de Economía, Fomento y Turismo, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.
- Matías Trujillo, Fundación Todo Mejora.

- Mauricio Soriano, director Regional SERNATUR, Región de Antofagasta.
- Mauro Zarricueta, director Prevención y Seguridad Pública, Municipalidad de Iquique.
- Mercedes Guerra, integrante de la Fundación Desalojados Villa San Luis.
- Michelle Peutat, SEREMI de Justicia y Derechos Humanos, Región de Ma gallanes y de la Antártica Chilena.
- Miguel Lawner, Premio Nacional de Arquitectura 2019.
- Nannette Liberona, académica de la Universidad de Tarapacá.
- Nathalie Cuellar, Programa Mi Abogado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Nastassja Mancilla, Centro Cultural Museo y Memoria de Neltume
- Nicole Espinosa, Techo Chile
- Nicole Pefaur, jefa Departamento de Apoyo a la Gestión Municipal, Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Nubia Epullanca, Organización Raíces Ancestrales de Enco.
- Pablo Morán, profesional del Departamento de Asentamientos Precarios, MINVU.
- Pablo Norambuena, académico de la Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile.
- Pablo Valenzuela, SEREMI Justicia y Derechos Humanos, Región de Tarapacá.
- Paola Apablaza, fiscal adjunta, jefa de Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI), Región de Tarapacá.
- Patricia Alegría, Programa Mi Abogado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Patricia Cid, Corporación Hijos de Chan-Chan.
- Patricia Gálvez, profesional de apoyo de CONAF, Región de Arica y Parinacota.
- Paula Arancibia, jefa Unidad de Atención Víctimas y Testigos URAVIT, Fiscalía región de Tarapacá.
- Paz Anguita, Subsecretaría de Redes Asistenciales, MINSAL
- Ricardo Díaz Cortés, Gobernador Regional de Antofagasta.
- Ricardo Quilaqueo, Jefe (S) Departamento de Gobernanza y Bienestar Humano, CONAF.
- Robinson Silva, académico de la Universidad Austral de Chile.
- Rodrigo Estrada, encargado de Programas, Gendarmería de Chile.
- Rodrigo Fredes, Locos por Nuestros Derechos.
- Rodrigo Muñoz, jefe de asesores gabinete, Subsecretaría de Prevención del Delito.

- Romina Ramos, académica de la Universidad de Tarapacá.
- Ruth Navarrete, Programa Ecológico en Salud Mental Comunitaria
- Sandro Maldonado, Jefe del Departamento de Áreas Silvestres Protegidas, CONAF, Región de Arica y Parinacota.
- Sara Navarrete, Organización Antiguos Vecinos de Mae.
- Tania Macuer, jefa de Departamento de Estudios y Políticas Públicas, Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Trissy Figueroa, SEREMI de Justicia y Derechos Humanos, Región de Antofagasta.
- Valeria Aliste, encargada Programa Creciendo Juntos Gendarmería de Chile, Complejo Penitenciario Valparaíso.
- Vilma Castro, representante de la Comunidad de Surire.
- Viviana Moya, Coordinadora Unidad de Intervención Programa de Apoyo a Víctimas, Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Winder Flores, miembro del Consejo de Pueblos Atacameños.
- Wladimir Riesco, abogado litigante y académico de la Universidad Austral de Chile.
- Ximena Gallardo, Directora Zonal de Pesca y Acuicultura, Región de Ma gallanes y de la Antártica Chilena.
- Ximena Salinas, integrante de la Fundación Desalojados Villa San Luis.
- Yessica Sanchez, Consejera Nacional Aymara de la Comuna de Putre.
- Yury Vargas, analista de inversiones, SEREMI de Desarrollo Social y Familia, Región de Arica y Parinacota.
- A las mujeres privadas de libertad que colaboraron con el INDH compartiendo sus experiencias y testimonios.

ÍNDICE

Informe Anual 2024

00/ Resumen Ejecutivo 1

00/ Introducción 9

01/ Violaciones masivas y sistemáticas 1973 - 1990: desplazamientos, movilidad y traslados forzados internos 17

02/ Derecho a la seguridad personal 66

03/ Situación de las personas defensoras de derechos humanos 121

04/ Derecho a la vivienda adecuada: asentamientos informales 178

05/ Maternidad vulnerable: derechos a madres privadas de libertad y garantías para sus hijas e hijos menores de edad 247

06/ Derechos humanos y áreas protegidas 295

07/ Salud en Chile desde la perspectiva de derechos humanos 354



RESUMEN EJECUTIVO

La Ley N°20.405 mandata al Instituto Nacional de Derechos Humanos a elaborar el Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos, el que deberá ser presentado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y podrá ser remitido a la Organización de las Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos, y a las organizaciones de la sociedad civil que integran el registro del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Capítulo 1. Violaciones masivas y sistemáticas 1973-1990: desplazamientos, movilidades y traslados forzados internos

Durante la dictadura, producto de la violencia generalizada y las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado, diversos grupos de personas, en distintas partes de Chile, fueron desplazadas forzosamente desde sus lugares de residencia. Estas experiencias no fueron atendidas por las instancias oficiales de reconocimiento de las violaciones a los derechos humanos, y han sido denunciadas con mayor fuerza en los últimos años a través de organizaciones de ex habitantes de los asentamientos de la Reforma Agraria que conformaron el Complejo Forestal y Maderero Panguipulli, y de las viviendas sociales de la Villa San Luis de Las Condes.

Al analizar las vivencias de las personas afectadas y las circunstancias en las que se produjeron los desplazamientos, es posible reconocer afectaciones a los derechos humanos, ya sea como crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra. También se observan impactos en diversos derechos asociados a la vida digna, como el acceso a vivienda adecuada, a educación, salud y trabajo, que persisten hasta hoy pues las personas no pudieron regresar a sus lugares de residencia, ni han recibido reparaciones en razón de los episodios de desplazamiento.

Las recomendaciones del INDH en esta materia, incluyen la creación de una instancia de calificación permanente de víctimas de violaciones a los derechos humamos cometidas por la dictadura. La implementación de medidas en los ámbitos de verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y memoria, dirigidas a las víctimas de desplazamiento forzado. La actualización de los informes referidos a campesinos afectados por la política de revocación de asignaciones de la Reforma Agraria. La implementación de un procedimiento que permita a las personas afectadas por desalojos en la Villa San Luis, acceder a la titularidad de las propiedades en las que fueron reubicadas. Y, la ampliación del mandato de los ministros en visita extraordinaria para el conocimiento de causas en materia de derechos humanos, que incluya casos de desplazamiento forzado interno en el período de la dictadura.

Capítulo 2. Derecho a la seguridad personal

En el ámbito de los derechos humanos, los problemas de seguridad pública resultan preocupantes pues en contextos donde la actividad delictual se acrecienta sin medidas eficaces de prevención y control, las demandas de la población pueden debilitar los grados de gobernabilidad; afectar la calidad de vida de las personas, incluido el aumento de la desigualdad, cuando las víctimas sufren daños irreparables; la emergencia de un clima de tensión, miedo y desconfianza del otro, que genera un contexto que amenaza la tolerancia, la convivencia y la paz; así como el cuestionamiento sobre la eficacia de las instituciones democráticas, exacerbando la idea de que solo es posible abordar la inseguridad recurriendo a métodos autoritarios, lo que debilita la adhesión democrática de la ciudadanía.

La prevalencia de delitos que afectan el derecho a la vida, a integridad personal, a la libre circulación y a la propiedad, es disímil a lo largo del país. A través de los años, las tasas más altas de homicidios se han registrado en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Metropolitana, donde se concentran las evaluaciones más negativas de la seguridad en los barrios. Además, a causa de la percepción de inseguridad, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, junto con las personas mayores, inhiben su disposición a hacer uso de los espacios públicos, a salir en ciertas horas del día o a realizar trámites diarios.

Es preciso reconocer los esfuerzos del Estado dirigidos a la adopción de medidas que permiten crear un marco institucional y normativo orientado a la persecución e investigación del delito, así como de aquellos aspectos preventivos para disminuir la recurrencia de los hechos delictuales. Sin embargo, en el contexto del aumento de un nuevo tipo de criminalidad, la posibilidad de que las policías puedan enfrentarla descansa en el fortalecimiento de su labor, a través de capacitaciones y la entrega de mayores recursos, y el correcto resguardo de sus derechos.

Las recomendaciones del INDH en esta materia, incluyen fortalecer y ampliar la cobertura y oferta de programas de atención a víctimas, poniendo especial énfasis en víctimas del crimen organizado; fortalecer la oferta de atenciones psicosociales a víctimas de delito; gestionar a la brevedad, la habilitación de casas de acogida para migrantes y/o casas de seguridad para víctimas del crimen organizado, especialmente en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama; avanzar en el fortalecimiento y modernización de las policías para dotarlas de más y mejores herramientas orientadas a combatir de manera más eficaz el delito, resguardando el pleno respeto por los derechos humanos; agilizar la tramitación de la ley que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado.

Capítulo 3. Situación de las personas defensoras de derechos humanos

En Chile existe una larga y conocida tradición de personas y organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en la defensa y promoción de los derechos humanos en diversos ámbitos y épocas. Desde el derecho internacional de los derechos humanos, la labor que ejercen personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos, ha recibido mayor visibilidad durante las últimas décadas, principalmente, debido a los riesgos que la tarea implica.

En nuestro país aún no existe un marco normativo específico sobre personas defensoras de derechos humanos que reconozca y proteja de manera transversal a quienes realizan esta labor, ni se dispone de medidas específicas para otorgar protección a personas defensoras de derechos humanos. Sin embargo, se destaca la formulación del ***Protocolo de protección a las personas defensoras de derechos humanos***, aunque se está a la espera de su implementación. En cuanto a la investigación penal de agresiones contra personas defensoras, el enfoque con que se dirige una investigación por delitos que pueden resultar comunes, no incluye la indagación de patrones y la consideración de la labor de defensa como un factor de riesgo. A la vez, no se contemplan apoyos o medidas de protección de carácter urgente en casos de situaciones que ameriten ayudas ágiles, oportunas y pertinentes para apoyar a personas defensoras que enfrentan riesgos, amenazas o ataques.

Las recomendaciones del INDH en esta materia, incluyen establecer medidas para prevenir y sancionar vulneraciones a la actividad de los defensores y defensoras de derechos humanos, en particular, frente a amenazas de órganos o agentes del Estado; producir información periódica que permita dimensionar la situación de las personas defensoras de derechos humanos en Chile, en cuanto a los riesgos, amenazas y atentados contra sus derechos; incluir en los planes nacionales de derechos humanos a las personas defensoras de derechos humanos como grupo de especial protección, con objetivos y acciones específicas para su protección; adecuar el tipo penal de injurias del Código Penal, en los términos indicados por la Corte IDH en la sentencia en que condenó a Chile, en el caso Baraona Bray del año 2022.

Capítulo 4. Derecho a la vivienda adecuada: asentamientos informales

En Chile, la situación de los asentamientos informales se enmarca en el contexto de una aguda crisis de acceso a la vivienda, que se caracteriza por un elevado número de hogares que comparten viviendas en condición de allegados, con un alto grado de hacinamiento; familias incapaces de continuar pagando un arriendo; barrios que en el pasado accedieron a soluciones urbano-habitacionales de precaria calidad, donde hoy se concentran la pobreza y la inseguridad. Esto genera impactos en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, entre ellos, el incremento de la precariedad, a través de asentamientos informales o campamentos, que actualmente llegan a 1.432. Frente a esta situación el Estado se encuentra implementado un *Plan de Emergencia Habitacional*, sin embargo, las medidas dirigidas a personas viviendo en campamentos avanzan lentamente en abordar distintas dimensiones que forman parte del derecho a la vivienda adecuada y que deben ser garantizadas.

El Estado aún no ha incorporado normas de derecho interno que permitan asegurar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de desalojos y resguardar los derechos de las personas que viven en asentamientos informales. De acuerdo con la legislación vigente, en el corto, plazo más de 9.000 familias podrían verse afectadas por procedimientos de desalojo.

Mientras menor es el ingreso de las familias, los recursos destinados a arriendo consumen una mayor proporción del presupuesto familiar, lo que constituye uno de los factores gravitantes en la formación de los campamentos. Aunque el Estado ha implementado iniciativas para atender este problema, en el caso de los hogares en asentamientos informales, la oferta de subsidios habitacionales para adquirir o arrendar una vivienda no permiten cubrir las necesidades de más de la mitad de ellos, porque no cumplen con los requisitos exigidos para postular.

La magnitud que ha alcanzado la realidad de los asentamientos informales en Chile y las limitaciones que enfrenta el Estado para abordarla, requieren revisar la lógica seguida para garantizar el derecho a la vivienda adecuada, ya que únicamente se han implementado mecanismos subsidiarios, los que en la actualidad alcanzan sólo al 41% de los hogares que viven en los campamentos.

Las recomendaciones del INDH en esta materia, incluyen el reconocimiento, a nivel constitucional y legal, del derecho a una vivienda adecuada, de acuerdo a los estándares internacionales en derechos humanos; la elaboración de un protocolo específico para los procedimientos de desalojo, de acuerdo con lo señalado en los estándares internacionales de derechos humanos; realizar capacitaciones periódicas a los diversos organismos estatales incumbentes sobre estándares relativos a los desalojos forzosos, conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos; maximizar las intervenciones de habitabilidad primaria que permitan generar condiciones humanitarias mínimas para las familias residentes en campamentos; implementar una estrategia de seguridad ciudadana enfocada en la protección y persecución de los delitos que afecten a las personas que residen en asentamientos informales.

Capítulo 5. Maternidad vulnerable: derechos de madres privadas de libertad y garantías para sus hijas e hijos menores de edad

En Chile el 85,4% de las mujeres privadas de libertad es madre, y de ellas el 69,6% tienen hijos menores de edad. Distintos organismos internacionales han expresado su preocupación por los derechos de las mujeres privadas de libertad y también de sus hijas e hijos menores de edad, pues la situación de sus madres puede provocar diversas afectaciones de sus derechos. En particular se advierten limitaciones en el acceso a atención obstétrica y ginecológica, y la débil incorporación de una perspectiva de género que considere un mayor uso de sanciones y medidas no privativas de libertad para las mujeres, especialmente para aquellas que son madres de niños y niñas, o que se encuentran embarazadas.

Salvo la segregación por sexo que se realiza al interior de las unidades penales o de la existencia de una zona materno-infantil que permite la permanencia de los hijos lactantes junto a sus madres, el funcionamiento y el reglamento penitenciario del país responden a una lógica que no distingue por género y que fue diseñada cuando la prisión era casi exclusivamente masculina.

Persiste la inexistencia de un marco legal que establezca que se deben preferir las medidas alternativas a la privación de libertad en mujeres embarazadas y con niños bajo su cuidado. El marco normativo y los protocolos o reglamentos disponibles que regulan la vida de las mujeres privadas de libertad y sus hijos e hijas que residen con ellas, omiten disposiciones específicas que permitirían una mejor cautela de derechos humanos como derecho a la vida familiar, derecho a la salud y derecho a la integridad personal, dejando decisiones que afectan estas garantías al criterio del personal a cargo de la población penitenciaria.

Los recintos penitenciarios no disponen de un protocolo diferenciado para proceder a los allanamientos a las secciones materno-infantiles, afectando a niños y niñas quienes son expuestos a situaciones de máxima violencia. Y aunque existe una normativa que lo prohíbe, persiste la sanción a las mujeres con privación de las visitas, debido a que las autoridades penitenciarias desconocen dicha regulación.

Las recomendaciones del INDH en esta materia, incluyen dar suma urgencia a la tramitación de la ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años; definir estándares de habitabilidad para la infraestructura y equipamiento de las secciones materno-infantiles en el país; incorporar en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, un cuerpo regulatorio que abarque todos los ámbitos y se aplique en todas las secciones materno-infantiles del país, de acuerdo a los estándares de derechos humanos aplicables a mujeres y menores de edad en recintos penitenciarios; permitir a padres privados de libertad participar del parto de su hijo o hija.

Capítulo 6. Derechos humanos y áreas protegidas

El bienestar de las sociedades depende de la naturaleza y la biodiversidad. Sin embargo, existe consenso de que la diversidad biológica, entendida como la diversidad de especies y ecosistemas, se está perdiendo rápidamente, y a un ritmo nunca antes visto. Esto provoca impactos a distintas escalas e implica una serie de consecuencias no solo para el medioambiente, sino también en el ámbito social y cultural, afectando el goce y ejercicio de diversos derechos humanos, como el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible o el derecho a la vida digna. Una de las estrategias más importantes para conservar la biodiversidad y sus beneficios es la creación de "áreas protegidas".

El Estado chileno ha generado diversas iniciativas y ha adquirido compromisos tanto nacionales como internacionales, en especial a través de la ***Estrategia Nacional de Biodiversidad***, y la promulgación de la Ley 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que sin duda es uno de los pasos más importantes para la conservación de la biodiversidad, por ende, para la garantía de los derechos humanos asociados a ella.

No obstante, se observa que en los programas y estrategias no se han dispuesto directrices claras y operativas que refuercen el vínculo entre bienestar humano y naturaleza, desde la perspectiva de las contribuciones del medio a las personas y sus derechos. Por otra parte, la carencia de recursos económicos y humanos, pone en riesgo la adecuada gestión de las extensas superficies de las áreas protegidas. Adicionalmente, se advierte una distribución desigual de estas áreas a lo largo del territorio, considerando la población de cada región.

Por otra parte, el Estado ha dado un paso trascendental al incorporar transversalmente a los pueblos originarios en distintos componentes de la Ley 21.600, para hacer efectiva dicha incorporación, por ello será fundamental la elaboración de los reglamentos contemplados en la ley.

Las recomendaciones del INDH en esta materia, incluyen fortalecer los actuales sistemas de información de biodiversidad; reforzar tanto las capacidades técnicas del SEIA para anticipar los impactos de las actividades productivas cercanas a áreas protegidas, así como las prerrogativas y capacidades institucionales de la Superintendencia del Medio Ambiente para su posterior fiscalización; fortalecer la protección de los ecosistemas con el objetivo de robustecer las iniciativas de conservación en sectores aledaños a las áreas protegidas en armonía con los demás usos del territorio; diseñar e implementar una estrategia de fomento de las iniciativas privadas para la conservación y creación de nuevas áreas protegidas; avanzar en la protección de aquellos ecosistemas que tienen menor representatividad en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; fortalecer las capacidades técnicas y financieras del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas; asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la gestión de las respectivas áreas protegidas donde se encuentren, considerando el respeto de sus prácticas culturales, mecanismos transparentes y conocidos de diálogo; ratificar el *Protocolo de Nagoya.*

Capítulo 7. Salud mental en Chile desde la perspectiva de derechos humanos

Chile es, después de Suecia, el segundo país más preocupado por la salud mental. Para garantizar el derecho a la salud mental, distintos órganos internacionales de derechos humanos han recomendado expresamente a los Estados superar el enfoque biomédico, y adoptar un enfoque holístico e integral que preste atención a los determinantes sociales de la salud y a la inclusión de las personas en la comunidad.

En los últimos ocho años, el Estado ha dado mayor relevancia al derecho a la salud mental mediante la aprobación de normas específicas y la formulación de planes y programas al alero del Ministerio de Salud, con especial foco en los procesos de desinstitucionalización, promoción de la inclusión social y comunitaria, y reducción del estigma asociado a los problemas de salud mental. No obstante, subsisten diferencias significativas en la cobertura de estas prestaciones y una alta tasa de rechazo de licencias médicas en comparación con otros diagnósticos. Y pese a los esfuerzos y compromisos del Estado de aumentar el presupuesto destinado a salud mental, existe poca claridad respecto de su progreso en relación con las necesidades existentes.

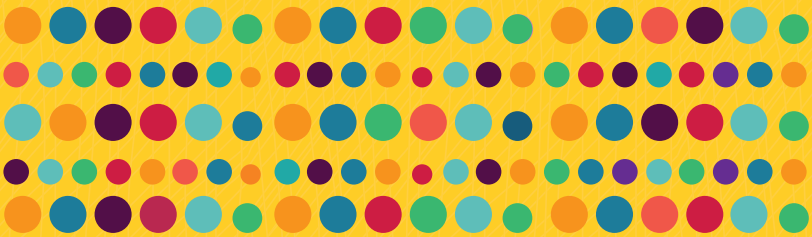
Se observa una mayor provisión de servicios médicos en todos los niveles, pero se mantienen brechas en la disponibilidad de personal calificado y en la atención oportuna y especializada, que se manifiestan en listas de espera prolongadas.

Destaca la reducción de camas de larga estadía dentro del proceso de desinstitucionalización que impulsa el Estado, aunque preocupa la falta de actualización de normas técnicas que regulen las prácticas coercitivas y la terapia electroconvulsiva.

La existencia de programas específicos que abordan las necesidades de las mujeres y de la población LGBTIQ+ son avances relevantes en la garantía del derecho a la salud mental. Adicionalmente se están implementando iniciativas que se preocupan por las personas cuidadoras -debido a que esta función continúa siendo una carga mayoritariamente femenina- y el impacto en su salud mental.

Las recomendaciones del INDH en esta materia, incluyen fortalecer la oferta de personal especializado y desarrollar estrategias que permitan cerrar las brechas identificadas en los distintos niveles de atención y territorios; agilizar la publicación de los reglamentos pendientes establecidos en la Ley 21.331 y actualizar las normas técnicas dirigidas a implementar procesos de desinstitucionalización y reducción de prácticas coercitivas; monitorear y fortalecer el desarrollo de iniciativas intersectoriales destinadas a levantar necesidades y contribuir a la prevención, promoción y tratamiento oportuno de salud mental de niños, niñas y adolescentes, y de personas mayores; atender las necesidades de las personas privadas de libertad, evitando todo tipo de discriminación en el otorgamiento oportuno y de calidad de prestaciones de salud mental.

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

El *Informe anual situación de los derechos humanos en Chile 2024*, se presenta cuando se han cumplido cinco años desde las masivas movilizaciones y protestas que se registraron en distintas partes de Chile en el año 2019, en el contexto de las cuales se cometieron graves violaciones a los derechos humanos. Como señaló el Instituto Nacional de Derechos Humanos ese año, el país se enfrentaba a una dramática crisis, cuya comprensión supone reconocer las limitaciones de la adecuada garantía de múltiples derechos humanos en nuestro país, especialmente los sociales (INDH, 2019).

Desde su creación, el INDH ha descrito los obstáculos que se observan en el goce y la eficacia de diversos derechos sociales, tales como, salud, seguridad social, educación y vivienda, y que se ven afectados por la desigualdad en el ingreso de los hogares. En la última Encuesta Nacional de Derechos Humanos (2022), más del 70% de los encuestados consideró que, en Chile, las personas no tienen garantizada una pensión y vivienda dignas, un pago digno por su trabajo, ni el acceso a servicios de salud y educación de calidad.

A lo largo de los años, tanto el INDH como órganos del sistema universal y del sistema interamericano de derechos humanos, han formulado innumerables recomendaciones al Estado chileno para avanzar en la garantía de derechos sociales. De esta forma, las deudas estatales hacia este tipo de derechos se remontan a períodos previos a la crisis social de 2019, y fueron reconocidas por el gobierno de la época, el que, ante la convulsión social, anunció el aumento del salario mínimo y la pensión básica, la creación de un seguro para cubrir el costo de medicamentos, la estabilización del precio de la electricidad, un nuevo impuesto para las personas de mayores ingresos, entre otras medidas (BBC Mundo, 2019).

No obstante los anuncios, las protestas se extendieron por varias semanas, y en el marco de ellas, se produjeron atentados a la propiedad pública y privada e impedimentos para la libre circulación de las personas en el espacio público, a la vez funcionarios de Carabineros de Chile hicieron un uso desproporcionado de la fuerza, vulnerando los derechos humanos de miles de personas. Por estos últimos hechos, el INDH recepcionó denuncias que incluyen a 3.828 víctimas, donde el 25% corresponde a mujeres, el 16% a niñas, niños y adolescentes, y un 0,9% a personas mayores. Además, presentó 3.233 querellas, de las cuales sólo 42 han concluido con sentencias firmes y ejecutoriadas.

En su informe sobre el último examen de Chile ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2024), este órgano observó que, junto con el paso del tiempo y la prescripción de buena parte de los delitos a los cinco años de ocurridos los hechos, ello podría estar dando lugar a la

impunidad y a la vulneración del derecho a un recurso efectivo de las víctimas. Esta situación ya había sido advertida por el INDH, quien, en su informe anual del año 2022, señaló que los procesos judiciales avanzaban sin atender la debida diligencia requerida en "la investigación judicial de graves violaciones a los derechos humanos, fundamentales para poder acceder a la verdad, sancionar a los y las responsables y reparar a las víctimas (incumpliendo) el derecho de las víctimas de acceder a una prestación jurisdiccional equitativa, efectiva y rápida" (p.79).

El Comité recomendó "adoptar medidas para impulsar las investigaciones de violaciones de derechos humanos, evitar la impunidad, asegurar que todos los presuntos autores comparezcan ante el órgano judicial correspondiente, de modo que los responsables sean sancionados y adecuadamente enjuiciados." (párrafo 28, b)). Adicionalmente, en las Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Chile, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2024) instó al Estado a "investigar todas las presuntas violaciones de derechos humanos cometidas contra defensoras de derechos humanos durante las protestas de 2019, procesar y castigar adecuadamente a los perpetradores" (párrafo 44. a)), además de proporcionar reparaciones adecuadas.

Pese a las recomendaciones del INDH y otras instituciones de derechos humanos, el Estado ha implementado limitadas medidas de reparación a las víctimas, aun cuando el Ejecutivo elaboró un informe de propuestas de reparaciones (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023)[1]. Y en el tiempo transcurrido desde las movilizaciones sociales, la opinión pública ha tomado conocimiento del suicidio de, al menos, cinco víctimas de violaciones a los derechos humanos[2]. Por experiencia, Chile sabe que las secuelas y el impacto de las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado, se extenderán y amplificarán en el tiempo, cuanto más

tarden en cumplirse las obligaciones estatales referidas a la consecución de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, de manera efectiva y oportuna.

Reforzando la necesidad de atender inequidades al interior de la sociedad chilena, el reciente Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Chile (Consejo de Derechos Humanos, 2024a) recomendó reforzar las medidas para reducir la pobreza y desigualdad, y mejorar el nivel de vida de su población (párrafo 24.142 a 24.150), además de garantizar el acceso igualitario a derechos sociales, económicos y culturales, especialmente, a pensiones adecuadas, educación y salud públicas (párrafo 24.152).

1 La única iniciativa específica es el Plan de Acompañamiento y Cuidado de personas víctimas de Trauma Ocular (PACTO).

2 Patricio Pardo Muñoz, Jorge Salvo Alarcón, Jonathan Vega Araya y Sebastián Méndez Ortega, víctimas de trauma ocular, y Milo Muñoz, herido por disparos.

Del mismo modo, en sus últimas visitas a Chile, relatores de Naciones Unidas han advertido los retos que enfrenta el país en cuanto al goce equitativo de los derechos humanos. El Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (Consejo de Derechos Humanos, 2024b), señaló que Chile afronta enormes desafíos medioambientales, donde la transición social y ecológica justa, a la que aspira el gobierno, "solo se conseguirá si los derechos humanos ocupan un lugar central en todas las leyes, políticas y programas destinados a acelerar el progreso en relación con el clima y el medio ambiente" (p.17). En este sentido, destacó que la orientación hacia un enfoque basado en los derechos humanos, reduce la posibilidad de conflictos socioambientales y apresura la transición energética justa; precisando que "anteponer las consideraciones económicas a los derechos humanos es un tipo de decisión fundamentalmente equivocado." Recomendó, especialmente, que el Instituto Nacional de Derechos Humanos elabore y actualice periódicamente un informe nacional sobre las injusticias ambientales.

Al finalizar su visita a Chile en abril de 2024, la Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales, se refirió particularmente al derecho a la participación en la vida cultural, expresando que la falta de participación real le resultaba sorprendente. Y, teniendo en cuenta los problemas de seguridad que se le habían planteado en repetidas ocasiones, señaló que "las medidas para reducir las tensiones sociales no pueden basarse únicamente en el orden público y la seguridad", pues, desde su punto de vista, ello tiene resultados muy limitados, ya que frecuentemente las tensiones derivan del hecho de no sentirse escuchado o incluido, por ello, "un énfasis en la participación con un enfoque ascendente contribuirá, a reducir la frustración", permitiendo que todos se sientan parte del entramado social (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2024a). En el ámbito de la participación política, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2024) recomendó "garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de la toma de decisiones en la vida política, económica y pública" (párrafo 30).

Por su parte, en agosto de este año, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, declaró que es "vital reconocer que es necesario abordar las desigualdades sociales persistentes para cumplir la promesa de una democracia justa e inclusiva". La Relatora destacó que varias personas con las que se entrevistó le manifestaron que en Chile "existe una justicia para ricos y otra para pobres, y que las experiencias de los usuarios de la justicia dependen de sus medios económicos, su clase social y sus conexiones" (ACNUDH, 2024b).

En la oportunidad, también señaló que las denuncias por tráfico de influencias en los nombramientos para la Corte Suprema han contribuido al escepticismo público, frente "a un poder judicial en el que las considera-

ciones políticas o personales pueden eclipsar los nombramientos basados en el mérito" (ACNUDH, 2024b). Precisamente, en junio, tras conocer antecedentes de gestiones efectuadas por un ex ministro de Defensa Nacional para favorecer el nombramiento de una ministra de la Corte Suprema, el INDH interpuso una querella innominada por tráfico de influencias, atendiendo a la afectación de garantías jurisdiccionales contenidas en tratados suscritos y ratificados por el Estado chileno, y que impactan el debido proceso y la independencia judicial[3]. Si bien la querella fue declarada inadmisible, el Séptimo Juzgado de Garantía remitió los antecedentes al Ministerio Público, ya que los hechos presentados revisten el carácter de delito, los que en la actualidad se encuentran en investigación.

Por su parte, la Corte Suprema removió a otra magistrada de dicho cuerpo, en virtud de actuaciones que consideró vulneran derechos fundamentales, incurriendo en "falta de debido proceso, ausencia de imparcialidad y uso de prueba ilícita" (Diario Constitucional, 2024), al intervenir en nombramientos de ministros y ministras de cortes en coordinación con un abogado de la plaza, al interferir en causas en tramitación y en la integración de salas de la Corte Suprema en favor del mismo abogado, y entregar información de causas patrocinadas por éste, entre otras irregularidades.

En este escenario, distintos sondeos de opinión han mostrado un agudo desplome de la reputación y confianza en el Poder Judicial y otras instituciones públicas encargadas de contribuir a la garantía de los derechos humanos[4]. Resulta fundamental, entonces, que el Estado ofrezca señales que permitan a la ciudadanía tener la certeza de que las condiciones y prácticas que dañan los principios de igualdad y no discriminación en el goce de derechos, así como la propia garantía de estos, serán intervenidas, erradicadas o corregidas. Para ello, el Estado debe empeñarse en el cumplimiento de las observaciones que le han sido formuladas, y que requieren "la pronta puesta en marcha del sistema de seguimiento a las recomendaciones internacionales en derechos humanos" (Comité de Derechos Humanos, 2024, párr. 6).

Atendiendo a temáticas de especial preocupación en el contexto nacional actual, particularmente en el goce de derechos sociales, el presente informe anual, aborda el análisis de la situación de derechos humanos en Chile en siete ámbitos. Como quedó establecido desde el primer informe anual de derechos humanos del INDH, este año se incluye un capítulo dedicado a las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos

3 Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, en su artículo 14; Convención Americana sobre Derecho Humanos, en su artículo 8; Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, en su artículo 18; y, Convención Interamericana Contra la Corrupción, en su artículo VI.

4 Véase por ejemplo la Encuesta Bicentenario (PUC), en la cual la confianza en los tribunales de justicia llega al 6%, y al 1% en el caso de los parlamentarios. Por su parte, la encuesta CEP N°92 indica que la confianza en el Congreso asciende a 8% y en los tribunales de justicia a 16%.

cometidas por la dictadura, el que en esta oportunidad corresponde al primer capítulo, el cual reconoce y explora experiencias de desplazamientos, movilidades y traslados forzados internos, que afectaron a cientos de personas producto de las medidas de revocación de la Reforma Agraria y desalojos de viviendas sociales, como el caso de la Villa San Luis de Las Condes.

El segundo capítulo aborda el derecho a la seguridad personal y las garantías relacionadas a éste, analizando las medidas estatales y temáticas a las que deben prestar especial atención las políticas públicas de seguridad ciudadana, y temáticas que resultan de importancia para su análisis, como la gobernabilidad democrática, la profesionalización y modernización de las policías, la privatización de la seguridad ciudadana, la atención a las víctimas de delitos, y la intervención de las fuerzas armadas en tareas de orden y seguridad interna .

El tercer capítulo se enfoca en los derechos que le asisten a las personas defensoras de derechos humanos, considerando que el año 2022 el Estado chileno ratificó 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, más conocido como Acuerdo de Escazú, y que desde entonces inició el trabajo para formular un Protocolo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos.

El cuarto capítulo está dedicado al derecho humano a la vivienda adecuada de las personas que viven en asentamientos precarios, describiendo las dimensiones que conforman este derecho, así como revisando las medidas implementadas por el Estado para atender esta realidad que ha ido en aumento en nuestro país.

El quinto capítulo analiza los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad, embarazadas o que son madres y residen junto a sus hijos o hijas, así como los derechos de estos últimos y de aquellos que son menores de edad y viven fuera de los recintos penitenciarios.

Considerando que se encuentra en implementación el Sistema Nacional Áreas Protegidas, el sexto capítulo explora cómo la gestión de las áreas protegidas y sus instrumentos asociados, contribuyen a garantizar el goce de los derechos humanos relacionados con la conservación de la biodiversidad, tales como, el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, así como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, entre otros.

El séptimo capítulo analiza los avances y desafíos para garantizar el derecho a la salud mental en Chile, revisando la situación de este derecho en nuestro país y las medidas implementadas por el Estado para responder a las distintas dimensiones que concurren en su garantía.

A través de los siete capítulos del presente informe, el INDH ha formulado 75 recomendaciones al Estado, esperando que ellas contribuyan a mejorar la garantía de los derechos humanos analizados en esta oportunidad.

REFERENCIAS

ACNUDH, 2024a. *Hallazgos y observaciones preliminares. Relatora Especial de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos culturales, Alexandra Xanthaki*. Santiago, 5 de abril de 2024.

ACNUDH, 2024b. *Observaciones preliminares de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Margaret Satterthwaite, al final de su visita oficial a Chile*.

Centro de Estudios Públicos. 2024. *Encuesta CEP N° 92, Agosto-Septiembre 2024*. https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-92/

Consejo de Derechos Humanos 2024a, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Chile, A/HRC/57/6, 24 de junio de 2024.

Consejo de Derechos Humanos, 2024b. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Visita a Chile. A/HRC/55/43/Add.1, 3 de enero de 2024.

Comité de Derechos Humanos, 2024. *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile*. CCPR/C/CHL/CO/7. 28 de marzo de 2024.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Chile*. CEDAW/C/CHL/CO/8. 29 de octubre de 2024.

BBC Mundo. (23 de octubre de 2019). *Protestas en Chile: Piñera pide perdón "por la falta de visión" y anuncia una amplia agenda social de reformas.* https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50148380

Diario Constitucional. (1 de noviembre de 2024). *Corte Suprema da a conocer resolución que contiene los argumentos en base a los cuales removió a ministra Ángela Vivanco Martínez.* https://www.diarioconstitucional.cl/2024/11/01/corte-suprema-da-a-conocer-resolucion-que-contiene-los-argumentos-en-base-a-los-cuales-removio-a-ministra-angela-vivanco-martinez/

INDH. (2019). *Informe situación de los derechos humanos en Chile 2019. Informe preliminar sobre la situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de las protestas sociales para el período del 17 de octubre al 31 de diciembre de 2019.*

INDH. (2022). *Informe situación de los derechos humanos en Chile 2019.*

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023. *Mesa de Reparación Integral concluye su funcionamiento con la entrega de Informe de Recomendaciones a Presidencia*. https://programaviddhh.minjusticia.gob.cl/mesa-de-reparacion-integral-concluye-su-funcionamiento-con-la-entrega-de-informe-de-recomendaciones-a-presidencia/

Pontificia Universidad Católica de Chile. (2024). *Encuesta Bicentenario.* https://encuestabicentenario.uc.cl/visualizador-de-datos/

CAPÍTULO I

Violaciones masivas y sistemáticas 1973-1990: desplazamientos, movilidades y traslados forzados internos

Violaciones masivas y sistemáticas 1973 - 1990: Desplazamientos, movilidades y traslados forzados internos

ANTECEDENTES[1]

En las décadas que han transcurrido desde el fin de la dictadura, el Estado chileno ha implementado diversas medidas de justicia transicional para responder a las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990[2]. Aunque con distinto alcance, estas medidas permitieron reconocer oficialmente a las víctimas de desaparición forzada, ejecución sumaria, prisión política, tortura y exilio[3], y también a personas afectadas por exoneración por motivos políticos, y exoneración de la tierra, para todos ellos se formularon iniciativas en el ámbito de la reparación. Mientras que, en el ámbito de la justicia, el Estado ha limitado el ejercicio de acciones legales, incluida la presentación de querellas por los delitos de secuestro o desaparición forzada y de homicidio o de ejecución sumaria[4]. En la búsqueda de justicia, en algunos casos se ha recurrido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)[5].

1 El objetivo general de este capítulo es determinar las vulneraciones de derechos humanos cometidas en perjuicio de personas afectadas por circunstancias de desplazamiento, movilidad o traslado forzado interno durante la dictadura y analizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Con ese fin, se identifican y describen los estándares internacionales que orientan el cumplimiento de las obligaciones del Estado ante ocurrencia de desplazamientos forzados internos y otras formas de movilidad forzada y reasentamiento o relocalizaciones, indicando los derechos que le asisten a las personas afectadas por dichas situaciones; se describen situaciones de desplazamiento, movilidad y reasentamiento o relocalización forzada durante la dictadura, y las respectivas vulneraciones de derechos humanos, por último, se analizan las medidas adoptadas por el Estado para garantizar los derechos que le asisten a las víctimas de las vulneraciones identificadas, y su adecuación a los estándares internacionales en la materia, contenidos en los *Principios Rectores del Desplazamiento Interno* y otras fuentes relacionadas.

2 La síntesis de las medidas implementadas por el Estado se describe en el capítulo 6 del *Informe situación de los derechos humanos en Chile 2017* del INDH.

3 La Ley 18.994 creó la Oficina Nacional de Retorno en 1990, que otorgó facultades para facilitar el regreso de personas exiliadas y sus familias.

4 El capítulo 1 del *Informe situación de los derechos humanos en Chile 2023* del INDH entrega un análisis del alcance de la justicia en casos de violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura.

5 Casos de la Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154 (en materia de ejecución sumaria y aplicación de leyes de amnistía); Caso García Lucero y otras vs. Chile. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267 (por la excesiva tardanza en investigar una denuncia sobre torturas cometidas en dictadura); Caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300 (por negar el acceso a un recurso judicial efectivo para anular las sentencias emitidas por Consejos de Guerra, obtenidos a través de confesiones bajo tortura y por la excesiva tardanza en iniciar investigaciones por denuncias sobre comisión de torturas); Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile. Sentencia de 29 de noviembre de 2018. Serie C No. 372 (relativa a la prescripción de acciones civiles de indemnización de perjuicios por hechos ocurridos en dictadura); Caso Vera González vs. Chile, Sentencia de 12 de marzo de 2024, Serie C No. 519 (relativo a la aplicación de la media prescripción para rebaja de condenas en materia penal); Caso Galetovic Sapunar y otros. vs. Chile (en el que se denuncia la falta de un recurso judicial efectivo para la reparación del perjuicio

Si bien el Estado dispuso de instancias oficiales para el conocimiento de las violaciones a los derechos humanos, a través de comisiones de verdad y/o mecanismos de reparación dirigidos a diferentes tipos de víctimas y personas afectadas por diversos delitos, estas instancias establecieron limitaciones, tanto para conocer nuevos casos debido a la imposición de plazos para recibir información, como para reconocer vulneraciones a los derechos humanos no consideradas en el marco de cada instancia. Esto último ocurrió con las personas que, durante la dictadura, debido a diversas circunstancias, debieron trasladarse forzosamente desde sus lugares de residencia y ser relocalizadas. De ellas se ha dado testimonio públicamente en los últimos años, gracias a la conformación de organizaciones de víctimas y familiares, especialmente de ex habitantes de los asentamientos que conformaron el Complejo Forestal y Maderero Panguipulli, y de la Villa San Luis de Las Condes.

Así, en el año 2019, representantes de agrupaciones de ex trabajadores del Complejo Forestal y Maderero Panguipulli (COFOMAP)[6] expusieron ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado para solicitar la adopción e implementación de medidas de reparación por la "violación de derechos humanos que cientos de familias vivieron en el territorio, quienes finalmente fueron despojados de sus derechos desde el golpe de Estado de 1973, hasta su desplazamiento forzado en la primera mitad de la década de 1990" (Rocha, 2019). La formación del COFOMAP se materializó en 1971 durante el Gobierno del Presidente Salvador Allende, en el contexto de la implementación de la Reforma Agraria. Fue una política que permitió regularizar los diversos asentamientos que se habían instalado en el territorio, a partir de asignaciones de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y tomas de terreno en espera de asignación. Esta situación se replicó en otros territorios del país donde, al igual que en COFOMAP, resultaron afectadas miles de personas por las acciones y medidas adoptadas tras el golpe de Estado de 1973 en adelante, en el proceso conocido como "revocación o contrarreforma agraria".

Por otra parte, el año 2017, se conformó el *Comité de Defensa de la Villa San Luis* para protestar por la demolición de los últimos inmuebles de la Villa Ministro Carlos Cortés (conocida como Villa San Luis) ubicados en la comuna de Las Condes en Santiago. Además, buscaban solicitar al Consejo de Monumentos Nacionales la declaratoria de Monumento Histórico, que fue concedida en 2018 por su condición de "vestigio material del proceso de desalojo del que fueron víctimas cerca de mil familias preasignadas a la Villa Ministro Carlos Cortés, por parte de las autoridades civiles y militares" quienes en 1975 decidieron redestinarlas al Ejército,

---

provocado a la sociedad propietaria de la radioemisora magallánica *La Voz del Sur* confiscada en 1973), fallo pendiente de emisión.

6 En la Región de Los Ríos, las organizaciones *Raíces ancestrales de Enco* y *Antiguos vecinos de Mae*, (comuna de Los Lagos); *Corporación de Pobladores Históricos de la Cordillera de Futrono* (comuna de Futrono); *Corporación Fundo Pirihueico*, *Corporación entre lagos y montañas de Puñir-Releco*, *Corporación hijos de Chan-Chan* y *Corporación Raíces de Toledo* (todas de Panguipulli). En la Región del Biobío el Sindicato de trabajadores independientes Nueva Esperanza del fundo Mundo Nuevo (comuna de Curanilahue). A los miembros de estas organizaciones -que tienen en común haber trabajado en los fundos- se les asignó una vivienda, pero durante la dictadura fueron expulsados.

por lo tanto, es una expresión de "la arbitrariedad con la que fueron reubicadas las familias" de la villa[7].

A su vez, durante la dictadura, en distintas partes del país se efectuaron erradicaciones masivas de campamentos, cuyos habitantes fueron relocalizados en las mismas ciudades o en otras regiones. Esta situación afectó a un número indeterminado de personas, pero fuentes bibliográficas señalan que sólo en Santiago, entre 1979 y 1985, fueron erradicadas 35.000 familias (Rodríguez e Icaza, 1993). Mediante la aprobación de la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* de 1979 se aumentó significativamente el espacio para la edificación urbana y, entre otras funciones, se otorgó al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la facultad de erradicar campamentos asentados en tomas de terrenos[8], especialmente desde zonas con un alto valor inmobiliario. El proceso estuvo marcado por la escasa participación de pobladores en la toma de decisiones y tras los desalojos masivos mediante el uso de la fuerza y violencia, las personas fueron trasladadas a predios y viviendas ubicadas en los sectores periféricos de las ciudades, no solo aislados de servicios básicos, sin alternativas laborales cercanas y con dificultades de movilidad hacia el centro de las ciudades (Peña, 2008) sino también en viviendas de menor calidad a las que en algunos casos habían sido ofrecidas (Landaeta et al., 2021).

Estas experiencias de desplazamientos, movilidades y traslados forzados dentro del país han permanecido ignorados como vivencias grupales que, más allá de los impactos individuales[9], representan afectaciones de carácter colectivo derivadas de un mismo hecho de violencia (Abramovich et al., 2007)[10]. En su Informe Anual 2023, el INDH señaló que una de las limitaciones de las comisiones de verdad radica, precisamente, en que al considerar "un grupo acotado de violaciones graves a derechos humanos", dejaron fuera a personas que vivieron otras experiencias vulneratorias, como eventuales "víctimas de desplazamiento forzado interno, quienes hasta ahora no han sido calificadas ni han sido objeto de medidas de reparación" (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2023, pp. 46-47). Por su parte, el *Informe Anual sobre Derechos Humanos* de la Univer-

7 Ministerio de Educación, Decreto N° 135, 9 de junio de 2017, que declara Monumento Nacional en la categoría de Monumento Histórico a la "Villa Ministro Carlos Cortés" (Villa San Luis de Las Condes), ubicada en la comuna de Las Condes, ciudad y provincia de Santiago, Región Metropolitana.

8 Mediante el Decreto Ley 2552 de 1979, específicamente el artículo 2, que incluye "las funciones de radicación y erradicación de campamentos y poblaciones marginales, la construcción de viviendas sociales y la adquisición o expropiación y urbanización de terrenos para levantar tales viviendas, corresponderán al Ministerio de Vivienda y Urbanismo".

9 En el caso del COFOMAP, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Informe Rettig) y el Informe sobre Prisión Política y Tortura (Informe Valech) solo reconocieron los crímenes individuales (ejecución política, desaparición forzada, prisión política y tortura) en el contexto de la ocupación militar y desplazamiento.

10 En aquellos casos donde un mismo hecho, acto u omisión ilícita afecte los derechos individuales de un grupo o colectivo de personas. Aunque las afectaciones sean individuales y, por ende, no exista indivisibilidad conceptual entre los bienes protegidos por cada afectación, pueden mediar razones de conveniencia que hagan preferible tratar todas las afectaciones en una misma acción, que tratarlas separadamente. En el caso de Masacre Plan de Sánchez, por ejemplo, hubo un hecho ilícito común, una masacre y la existencia de un conjunto de víctimas individuales afectadas (Abramovich et al., 2007).

sidad Diego Portales señaló que “tanto el Informe Rettig como el de la primera Comisión Valech, hicieron caso omiso de violaciones como el desalojo forzoso de poblaciones completas, o ventas masivas de terrenos forestales, muchas veces realizadas en tierras indígenas” (Collins et al., 2019, p. 34).

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* (Comisión de Derechos Humanos, 1998) describen este tipo de desplazamiento como el forzamiento al que se ven coaccionados grupos de personas para abandonar sus lugares de residencia habitual en razón de situaciones de violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos y/o conflictos armados. En el caso chileno, se trataría de episodios o procesos de desplazamiento a causa de violencia generalizada y violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura. Más adelante, se verá que los Principios Rectores sistematizan las obligaciones existentes en otros instrumentos internacionales que garantizan los derechos a la libre circulación y libre elección del lugar de residencia, igualdad y no discriminación, igualdad ante la Ley, a la propiedad y su resguardo, entre otros.

De esta manera, el presente capítulo explora las posibles afectaciones a derechos humanos de grupos de personas que durante la dictadura fueron obligadas a abandonar sus lugares de residencia, en el contexto de operativos militares y políticas urbanas aplicadas por el régimen, que significaron desplazamientos, movilidades o traslados involuntarios en distintos lugares del país.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS ANTE DESPLAZAMIENTOS FORZADOS INTERNOS Y OTRAS FORMAS DE MOVILIDAD, REASENTAMIENTOS Y LOCALIZACIONES POR LA FUERZA

Desde hace décadas, la comunidad internacional ha manifestado su preocupación por la situación de personas desplazadas forzadamente, fenómeno que en el sistema de protección de derechos humanos se reconoce a través de las figuras del refugio[11] y el exilio[12]. De esta forma, las personas en condición de refugiadas o exiliadas, por el solo hecho de cruzar una frontera, cuentan con una regulación especial de convenios que les permiten recibir asistencia internacional. Sin embargo, las personas desplazadas dentro de las fronteras del país, al no cruzar las fronteras nacionales, quedan excluidas de dicha protección[13], a pesar de que las circunstancias que motivan el desplazamiento puedan ser las mismas. En ese sentido, las personas desplazadas gozan de los mismos derechos que el resto de la población, pero sin garantías especiales (Brookings Institution, 2002, p. 3), pues aun cuando no existe un instrumento internacional jurídicamente vinculante que se equipare a la *Convención sobre Refugio* (1951) para abordar la situación específica de desplazamiento interno[14], el derecho internacional entrega protección mediante normas de derechos humanos y, ante conflictos armados, del derecho humanitario.

Debido a esta particular realidad y basado en diversos instrumentos internacionales vinculantes para los Estados, Naciones Unidas desarrolló los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* (Consejo de Derechos Humanos, 1998), cuyo contenido se ajusta al derecho internacional humanitario, al derecho internacional de los derechos humanos y las normas sobre protección de refugiados (Brookings Institution, 2002). Los Principios definen el concepto de desplazados internos como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada y de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (párr.2). Este concepto presenta los siguientes elementos:

11 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951 y su Protocolo del año 1967, ambos tratados suscritos y ratificados por Chile el 28 de enero de 1978.

12 Convención sobre Asilo Territorial suscrita en la X Conferencia Interamericana de Caracas de 1954.

13 Comisión de Derechos Humanos ONU, 1992, párr. 5.

14 El Estatuto de Roma, creado en 1998, en su artículo 7.1 letra d) reconoce el traslado forzoso de población como crimen de lesa humanidad. Chile lo ratificó en 2009, por ende, sólo puede conocer casos desde esa fecha en adelante.

Cuadro 1. Elementos del concepto de desplazamiento interno

Titularidad amplia	Personas o grupos de personas.
Coacción	Forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual.
Motivos específicos	Como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes.
Límite territorial	Frontera nacional.
Límite temporal	El desplazamiento debe finalizar al cesar las circunstancias de conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o de catástrofes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la definición de desplazado interno, y del Principio 6 N° 3 de Los Principios Rectores sobre Desplazamiento Forzado Interno de Naciones Unidas.

El Principio Rector N° 6 establece el derecho de toda persona a ser protegida contra "desplazamientos arbitrarios", y especifica cuáles son las situaciones que configuran arbitrariedad[15].

Los Principios establecen aspectos generales; disposiciones relativas a la prevención del desplazamiento forzado; a la protección durante el desplazamiento; y al regreso o reintegración, de ser posible. Las que se resumen en el siguiente cuadro, junto con los derechos vinculados:

El desplazamiento forzado es un tipo de desplazamiento en el cual grupos de personas se ven coaccionadas para abandonar sus lugares de residencia por situaciones de violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos y/o conflictos armados.

15 En cuanto a la noción de "arbitrariedad", explicada por el Comité de Derechos Humanos en relación con el derecho a la vida, señala "no debe equipararse con el de 'contrario a la ley', sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad, el principio de las debidas garantías procesales y consideraciones relativas a la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad" (Comité de Derechos Humanos, 2019, párr. 18). Para determinar si el desplazamiento es permisible o arbitrario, no es suficiente que el desplazamiento sea legal, sino que debe evaluarse a la luz del derecho internacional. En particular, se deben observar tres criterios principales para esta determinación: los motivos del desplazamiento, las debidas garantías procesales y las salvaguardias que deben respetarse durante el desplazamiento y la duración del desplazamiento (Comité de Derechos Humanos, 2021, párr. 9).

Cuadro 2. Estándares sobre desplazamiento forzado interno, por etapas

Etapa	Estándar/principio	Descripción	Derechos vinculados
Aspectos generales	Las personas desplazadas disfrutarán de igualdad y los mismos derechos y libertades que reconoce el derecho internacional.	La aplicación de leyes es por igual a las personas. No puede existir discriminación contra las personas desplazadas.	Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Sin distinción de raza, color, sexo, opinión política o de cualquier otra índole.
	Las autoridades nacionales deben proporcionar protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas.	Las personas desplazadas internamente tienen derecho a la búsqueda y goce de asilo en otros países.	Toda persona tiene derecho a buscar asilo en cualquier país.
Prevención	Prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.	El respeto de los derechos humanos disminuye la probabilidad de ocurrencia del desplazamiento interno.	Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
	Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.	El desplazamiento debe ocurrir como último recurso. Si no queda otra alternativa, se deben tomar todas las medidas para minimizar sus efectos adversos.	Las personas tienen derecho a no ser desplazadas y a permanecer en el lugar donde viven, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles.

Continúa en página siguiente

Etapa	Estándar/principio	Descripción	Derechos vinculados
Protección durante el desplazamiento	Las personas desplazadas estarán protegidas contra el genocidio, el homicidio, las ejecuciones sumarias o arbitrarias y la desaparición forzada.	Nadie debe ser privado arbitrariamente de su vida o expuesto a situaciones que amenazan la vida.	Todo individuo tiene derecho a la vida.
	Las personas desplazadas serán protegidas contra la violación, mutilación y tortura.	La tortura no es permisible aún en situaciones de emergencia.	Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
	Las personas desplazadas no podrán ser recluidas o confinadas.	Las personas desplazadas deben tener libertad de movimiento dentro y fuera de campamentos.	Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.
	Cada parte en conflicto facilitará la búsqueda emprendida por los miembros de familias dispersadas.	Las autoridades deben averiguar el destino y paradero de las personas desplazadas desaparecidas.	Las personas desplazadas tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos.
	Se respetará la voluntad de los miembros de las familias desplazadas que deseen estar juntas.	Las familias separadas por desplazamientos forzados deben ser reunidas y se deben adoptar medidas para acelerar la reunificación.	La familia tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
	Las autoridades deben proporcionar alimentos esenciales y agua potable; alojamiento y vivienda; vestido adecuado y servicios médicos.	Las autoridades deben prestar asistencias a las personas desplazadas y garantizar el acceso a servicios básicos.	El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia.
	Las autoridades expedirán todos los documentos necesarios para el ejercicio de sus derechos.	Esto se debe llevar a cabo sin imposición de condiciones irracionales como volver al lugar de residencia habitual.	Derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica[16].
	La propiedad disfrutará de protección en toda circunstancia.	Las personas desplazadas dejan sus hogares sin poder tomar acciones de resguardo sobre su propiedad.	Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
	Las autoridades competentes se asegurarán de que las personas desplazadas reciban educación.	Los principios establecen que las autoridades deben asegurar este derecho básico.	Toda persona tiene derecho a la educación.
Regreso y reintegración	Las autoridades deben establecer las condiciones y proporcionar el regreso voluntario, seguro y digno de las personas desplazadas a su hogar o su lugar de residencia habitual.	Este derecho es particularmente importante cuando cesan las condiciones que causaron el desplazamiento.	Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su lugar de residencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales Culturales; Convenios de Ginebra; Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, y la Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Brookings Institution, 2002).

16 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del año 1966, artículo 16.

Por otra parte, el derecho internacional humanitario, mediante los Convenios de Ginebra de 1949[17], regula los conflictos armados -internacionales y sin carácter internacional- y otorga protección a las víctimas. En particular, en los conflictos armados no internacionales se aplica el artículo 3 (común a los cuatro Convenios de Ginebra[18]) y el Protocolo adicional II, específicamente, su artículo 17, que establece la prohibición de realizar desplazamientos forzados de la población civil por motivos vinculados a un conflicto armado interno.

Cuadro 3. Prohibición del desplazamiento forzado en el derecho internacional humanitario

Derecho	Estándar/principio	Descripción
Derecho a no ser desplazado forzosamente.	Prohibición de realizar desplazamientos forzados.	En particular, la población civil que no participa directamente en las hostilidades no debe ser forzada a desplazarse.
	Prohibición de forzar a las personas civiles a abandonar su territorio.	La prohibición aplica sólo ante razones relacionadas con el conflicto.
	Obligación de adoptar medidas, cuando el desplazamiento es necesario como medida de seguridad de las personas civiles o por razones militares imperiosas.	Si es imprescindible efectuar el desplazamiento deben adoptarse todas las medidas para que la población sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra (1949) y el artículo 17 del Protocolo Adicional II de los referidos convenios.

Por su parte, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)[19] tipifica el "traslado o desplazamiento forzoso de población" como crimen de lesa humanidad y el "traslado ilegal" como crimen de guerra. Por lo tanto, es indispensable conocer los conceptos y definiciones que este instrumento determina para comprender el alcance del desplazamiento forzado interno como crimen de lesa humanidad.

17 Convenios de Ginebra (1949). Primer convenio sobre mejoramiento de la suerte de los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña; segundo convenio acerca del mejoramiento de la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas de Mar; tercer convenio referido al tratamiento de los prisioneros de guerra y cuarto convenio sobre protección de los civiles en tiempos de guerra. Estos instrumentos fueron aprobados por el Estado chileno el 22 de agosto de 1950, y ratificados el 12 de octubre de 1950.

18 El artículo 3 aplica ante conflictos armados que no sean de índole internacional, sin calificar el estatuto jurídico de las partes que intervienen en tal conflicto. Este artículo otorga protección a las personas "que no participan directamente en las hostilidades" e indica que deben ser tratadas con humanidad, sin discriminación alguna, prohibiéndose los atentados contra la vida y la integridad corporal, la toma de rehenes, los tratos humillantes y degradantes, así como las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales.

19 Instrumento ratificado por Chile en junio de 2009.

Cuadro 4. Desplazamiento forzado en el derecho penal internacional

Obligación	Estándar/principio	Descripción
No cometer crímenes de lesa humanidad.	Prohibición de trasladar o desplazar forzosamente a la población.	Actos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. Por "ataque contra una población civil" se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos, tales como exterminio, tortura, secuestro y deportación o traslado forzoso contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política. Por "deportación o traslado forzoso de población" se entenderá el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional.
	Prohibición de forzar el abandono de su territorio a civiles.	La prohibición aplica sólo ante razones relacionadas con el conflicto.
No cometer crímenes de guerra.	Prohibición de ordenar el traslado ilegal de la población civil, por razones relacionadas con el conflicto.	Cuando se trate de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles o por razones militares imperativas.

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 7, numeral 2, letras a) y d); y, artículo 8, numeral 2, literal e) viii), ambos del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Cada conflicto armado interno tiene sus particularidades, no obstante, a propósito de los casos de desplazamiento forzado interno en Colombia, México, El Salvador, Guatemala y Surinam, la Corte IDH ha señalado que este fenómeno abarca ciertos elementos comunes: continuidad[20], afectaciones múltiples[21] y vulnerabilidad acentuada

Finalmente, en vista de que el desplazamiento forzado interno constituye una violación grave de los derechos humanos, cuando ocurre en un contexto de vulneraciones masivas y/o sistemáticas son aplicables las obligaciones del Estado en el marco de la justicia transicional, con el fin de proporcionar justicia, verdad y reparación a las víctimas por los crímenes cometidos[22].

20 Para una descripción detallada de los alcances de cada pilar de la justicia ver capítulo 1 del Informe Anual 2023 del INDH, p. 24 y 25.

21 Ídem.

22 Ídem.

Cuadro 5. Obligaciones y estándares de justicia transicional aplicables en casos de desplazamiento forzado interno durante la dictadura

Pilar	Obligación	Estándar
Justicia	Obligación que tienen los Estados de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.	Obligación de los Estados de catalogar ciertas conductas como delitos en su ordenamiento interno.
		Obligación de investigar contextos y articular múltiples procesos.
		Proporcionalidad de las penas.
		Participación de víctimas y familiares.
		Realizar una investigación *ex oficio*, sin dilataciones, seria, imparcial, efectiva y participativa, haciendo uso de todos los medios legales disponibles e involucrando a todo el aparato estatal.
Verdad	Obligación de establecer la verdad de lo sucedido.	Comisiones de verdad como mecanismos extrajudiciales de justicia transicional, orientados al esclarecimiento de los hechos.
		Acceso a la información respecto a las circunstancias que condujeron a graves violaciones a los derechos humanos.
		Mantenimiento de la memoria histórica.
Reparación	Obligación de los Estados de reparar las violaciones a los derechos humanos en el marco de la justicia transicional.	Reparación integral. Las medidas de reparación deben tender a la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición de violaciones graves a los derechos humanos perpetradas.
		Tener en cuenta las circunstancias individuales de cada víctima. La reparación debe ser proporcional a la gravedad de la violación a los derechos humanos.
		Participación de las víctimas en el diseño.
Garantías de no repetición	Obligación de garantizar la no repetición de las violaciones graves a los derechos humanos.	Transversalidad para garantizar la no repetición de graves violaciones a los derechos humanos.
		Reformas jurídicas internas para asegurar la no repetición de graves violaciones a los derechos humanos.
		Adopción de medidas en las esferas cultural e individual.
Memoria	Obligación de preservar la memoria colectiva	Deber del Estado de transmitir la historia y preservar la memoria colectiva.
		Evitar que surjan versiones negacionistas y revisionistas sobre las violaciones a derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Anual del INDH 2021, informe Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos (CEJIL, 2010), Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (PDDV); Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales (CIDH, 2021); informes del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos, 2014 y 2015).

PERSONAS DESPLAZADAS DESDE PREDIOS O ASENTAMIENTOS DE LA REFORMA AGRARIA

1. Introducción y consolidación de las políticas de reforma agraria en Chile

En noviembre de 1962, en el Gobierno del Presidente Jorge Alessandri (1958-1964) se dictó la primera Ley de Reforma Agraria en Chile (Ley 15.020) que creó el Consejo Superior de Fomento Agropecuario, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). A través de esta nueva institucionalidad se entregaron los primeros terrenos con el fin de "llevar a cabo una reforma agraria que permita dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan"[23]. La CORA asumió la labor de dividir predios, crear centros de producción agropecuaria y adquirir tierras para asignarlas a cooperativas campesinas[24] mediante el mecanismo de expropiación de las tierras señaladas en el artículo 15 de la misma ley.

Luego, durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se profundizó la política de reforma agraria.

> Bajo el lema "la tierra para el que la trabaja" el programa reformista del nuevo Gobierno buscó la modernización del mundo agrario mediante la redistribución de la tierra y la sindicalización campesina. Para lograr este objetivo, se promulgó una nueva Ley de Reforma Agraria N° 16.640[25] y la Ley N° 16.625 que permitió la sindicalización campesina. Sobre la base de estos dos instrumentos legales se expropiaron alrededor de 1.400 predios agrícolas, 3,5 millones de hectáreas, y se organizaron más de 400 sindicatos que sumaron más de 100 mil campesinos. (Memoria Chilena, s. f.)

En el Gobierno del Presidente Salvador Allende, las cooperativas agrícolas se traspasaron a la administración estatal.

> Este proceso también estuvo acompañado de una gran efervescencia campesina que se expresó en la ocupación o tomas masivas de predios, desatándose en el mundo rural un clima de violencia y enfrentamiento. Al producirse el golpe de Estado, el 11 de septiembre de 1973, la Unidad Popular había expropiado cerca de 4.400 predios agrícolas, que sumaban más de 6,4 millones de hectáreas (Memoria Chilena, s. f.).

En suma, a través de la Reforma Agraria se expropiaron cerca de diez millones de hectáreas (Lira y Loveman, 2023), que consolidaron un proceso de asignación de predios sobre todo a campesinos y obreros forestales y que permitieron

23 Artículo 3 de la Ley N° 15.020.

24 Artículo 11 de la Ley N° 15.020.

25 Ley sobre Reforma Agraria, publicada el 28 de julio de 1967.

regularizar numerosos asentamientos en zonas rurales del país. No obstante, del total de hectáreas incorporadas al proceso de la Reforma, sólo el 12% fueron asignadas a campesinos y el 88% restante se encontraba en condición de asentamiento transitorio (Ciper, 2018), muchos a partir de tomas de predios que al momento el golpe se encontraban en espera de asignación.

2. Desplazamientos desde fundos de la Reforma Agraria

Tras el golpe de Estado comenzó una progresiva expulsión de los campesinos y familias que vivían en los asentamientos de la Reforma Agraria, especialmente a partir del Decreto Ley 208[26] de 1973, que excluía como asignatarios de las tierras a quienes "hubieren ocupado con violencia el predio objeto de la destinación" (artículo 4, inciso final). El resultado fue la expulsión de miles de campesinos "de las tierras de CORA" (Lira y Loveman, 2023, p. 184). Posteriormente, mediante modificaciones adicionales a la Ley 16.640 y la introducción del Decreto Ley 1.272[27] de 1975, se incluyeron nuevas causales para la disolución de cooperativas de asignatarios y se calificaron los terrenos forestales y de reservas CORA, lo que permitió su venta, remate o traspaso de terrenos a CONAF u otras entidades del Estado (Lira & Loveman, 2023).

Con ese nuevo marco legal, la dictadura introdujo un programa de regularización para la restitución de las tierras a los propietarios previos a la implementación de la Reforma Agraria. A su vez, se creó el programa de asignación de tierras que entregó el dominio formal a familias asentadas y la transferencia de tierras al Estado y las Fuerzas Armadas (Lira y Loveman, 2023). El 27% de las tierras expropiadas por la Reforma Agraria fueron devueltas a sus antiguos dueños en el proceso de la regularización (Celedón et al, 2000) y cerca del 30% fueron rematadas a bajo precio. De los 94.194 campesinos que formaron parte de la Reforma Agraria, poco más de 50.000 se vieron afectados por las políticas de revocación, al considerar el número de integrantes promedio de sus grupos familiares se concluye que estas medidas habrían afectado a cerca de 250.000 personas (Lira y Loveman, 2023).

Si bien una parte importante de las parcelas fueron asignadas a familias campesinas (entre el 26% y 41%), en 1990 había sido vendido -a precio devaluado- el 57% de las tierras debido, principalmente, a las deudas generadas a partir de la asignación de las parcelas (26%), falta de capital (10%), vejez y carencia de trabajo (10%), pero también hubo campesinos engañados mediante contratos de arriendo que imponían la venta de los terrenos (6%) (Salém, 2020, p. 216). Finalmente, se conoce de 234.596 hectáreas que fueron destinadas al Ejército de Chile, de las cuales 145.667 les seguían perteneciendo en 2018 (Ciper, 2018).

26 El Decreto 208, publicado el 19 de diciembre de 1973, modificó la Ley 16.640 de Reforma Agraria y declaró inexpropiables ciertos predios.

27 El Decreto 1272 también modifica disposiciones de la Ley 16.640 y se publicó el 1° de diciembre de 1975.

La política represiva de la dictadura permitió concretar la revocación de expropiaciones realizadas en el contexto de la Reforma Agraria, por medio de allanamientos y detenciones masivas en los asentamientos campesinos, donde un número importante de personas fueron condenadas por consejos de guerra (Lira y Loveman, 2023).

El Informe Rettig (1991) reconoció y documentó casos de personas ejecutadas y desaparecidas a partir de la intervención policial o militar en asentamientos rurales, en algunas ocasiones con apoyo de civiles[28]. Entre el 11 de septiembre y el 31 de diciembre de 1971 "fueron ejecutados o desaparecidos 285 campesinos y 31 empleados de instituciones del agro a manos de agentes del Estado", equivalentes al 85% de los casos de esos tres primeros meses (Salém, 2020, pp. 220-221). En circunstancias similares, a lo largo de todo el territorio nacional ocurrieron múltiples casos de detención y tortura (resultado de la alianza de propietarios civiles y agentes del Estado) que están registrados en el Informe Valech (2004). De acuerdo con el Ministerio de Agricultura (2023), del total de 3.227 personas calificadas en el Informe Rettig, 384 personas estaban vinculadas con la ruralidad, 55 eran funcionarios públicos de agencias del mismo ministerio.

La expulsión de campesinos de los asentamientos de la Reforma Agraria, ya fuera de manera directa o a través del amedrentamiento y prácticas represivas que impactaron sus condiciones de vida, tuvo consecuencias sociales, materiales, familiares, y personales para miles de personas (Lira y Loveman, 2023) que el Estado de Chile aún no ha reconocido. La elaboración del presente capítulo permitió al INDH conocer esos casos.

Entre los asentamientos de la Reforma Agraria destaca la Hacienda Rupanco, cooperativa agrícola conformada por 850 campesinos y propiedades colectivas con una extensión de 47.342 hectáreas. En 1970, los miembros de la *Cooperativa Hacienda Rupanco* recibieron títulos de dominio; en 1975, el Ministerio de Agricultura determinó la división de la hacienda y la disolución de la Cooperativa, aunque prometió destinar una parte a parcelas individuales que serían entregadas a los campesinos. Sin embargo, en 1977 les informaron la cancelación del plan de división, junto con la designación de una comisión liquidadora[29] (Barría y Neira, 2023).

La comisión transfirió a la CORA la totalidad de los predios agrícolas como medio de pago de una deuda adquirida por la Cooperativa con el Banco del Estado -que originalmente debía saldarse en 28 años-, así como los bienes muebles, maquinarias, animales y productos. En ese escenario, algunos de los antiguos propietarios y miembros de la cooperativa "tuvieron que huir, abandonando sus casas. Otros fueron desalojados a la fuerza" (Barría y Neira, 2023, p. 167). Mu-

28 Caso del empresario transportista Francisco Luzoro involucrado en las violaciones a derechos humanos contra campesinos de la localidad de Paine (Bustos y Ugás, 2018).

29 Ministerio de Agricultura, Decreto Supremo N° 282, 18 de mayo de 1977. Publicado en el Diario Oficial el 1 de junio de 1977.

chos decidieron escapar hacia Argentina y otros se instalaron en los alrededores de Osorno. “Todas estas operaciones se hicieron efectivas en la hacienda de forma abusiva y represiva, en medio de centenares de despedidos, torturas físicas y psicológicas, en un marco de un abuso sistemático contra los campesinos” (Barría y Neira, 2023, p. 171). Con posterioridad, CORA transfirió los predios a CONAF, que los explotó entre 1977 y 1979, para después privatizarlos.

En 1987, las personas campesinas despojadas interpusieron una demanda legal para recuperar las tierras, patrocinadas por los abogados Daniel Barría, Patricio Aylwin y Manuel Matta, en representación de 513 personas afectadas. En 1995, el Tercer Juzgado Civil de Santiago dictó sentencia desestimando la acción. Luego, tras un recurso de apelación, en 2005, se confirmó la sentencia bajo el argumento de que “los demandantes no tenían derecho a la acción interpuesta”, pues habían accedido a entregar sus propiedades a la CORA como pago de la deuda con el Banco del Estado, sin atender el ambiente de violencia y coacción bajo el cual se realizó la transacción (Barría y Neira, 2023).

En el desarrollo de este capítulo, el INDH tomó conocimiento de una querella por los delitos de aplicación de tormentos y desplazamiento forzado, por hechos ocurridos en la localidad de El Mollar, Los Vilos, Región de Coquimbo, en la cual se expone la afectación de 30 familias que refieren haber sido desplazadas desde el sector[30]. Durante las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado, en el contexto de la Reforma Agraria se erigió el fundo El Mollar, que fue asignado por la CORA a alrededor de 30 familias, quienes instalaron sus viviendas, espacio para animales, árboles frutales y siembras de autosustento, e incluso una escuela para que los niños y las niñas pudieran estudiar. Sin embargo, señalan que, durante la dictadura, entre 1975 y 1976, recibieron constantes amenazas de parte de funcionarios militares, de la administración provincial y particulares que reclamaban ser dueños de los terrenos; denuncian haber sido allanados, golpeados, y finalmente obligados a abandonar el lugar, debiendo desplazarse a otros sectores cerca de Los Vilos.

Actualmente, este proceso judicial se encuentra en etapa de sumario, con diligencias pendientes, por ende, no es posible acceder a mayor información, debido al secreto de sumario que rige en el procedimiento penal antiguo.

Por otro lado, se pudo conocer sobre la situación de 27 familias asentadas en el Fundo Tres Hijuelas, en la comuna de Lautaro, Región de la Araucanía. Según la información recabada, las familias hicieron una toma en una parte del fundo a fines de 1969 y ampliaron la ocupación a su totalidad en noviembre de 1970. Así, en abril de 1971, en medio de la Reforma Agraria, la CORA expropió el terreno, que quedó bajo dominio del Estado, y sujeto a un contrato de explotación agrícola con una sociedad de trabajadores. Transcurrido un plazo de tres años, el fundo pasaría a propiedad de los trabajadores y sus familias asentadas.

30 Causa Rol N° 03-2024, sustanciada por el señor Ministro en Visita Extraordinaria Sergio Javier Troncoso Espinoza, asignado al conocimiento de casos sobre derechos humanos ocurridos en las regiones del norte del país.

Ese plazo se cumplía en septiembre de 1973 pero, de acuerdo con la información recopilada por el abogado Jorge Acuña -representante de 67 personas, integrantes y descendientes de las 27 familias asentadas- las personas afectadas dan cuenta de la ocupación del fundo por personal de Carabineros y del Ejército, quienes después del golpe de Estado habrían efectuado allanamientos e instalado un recinto de detención en la casa patronal, donde se habrían efectuado torturas a campesinos[31], incluso frente a sus hijos.

El abogado planteó al INDH que no existió un proceso de expulsión directa e inmediata, pero, en razón de las violaciones a los derechos humanos y la persecución política desplegada por agentes del Estado[32], los asentados quedaron sin trabajo, sin ingresos, afectados por hambruna y al verse obligados a abandonar sus asentamientos tuvieron que regresar a sus comunidades indígenas. Finalmente, en el escenario de contrarreforma agraria, el jefe de plaza de la zona dictó un bando militar que convocó un comité agrario y llamó a informar sobre fundos tomados, que les permitieran identificar nuevos procesos de allanamiento y expulsión.

El caso más documentado sobre este tipo de eventos es el mencionado Complejo Forestal y Maderero Panguipulli (COFOMAP). El 15 de abril de 1971, a través del Acuerdo N°615 de la CORA, se transfirieron 21 predios expropiados a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). El 17 de octubre de 1971 se creó el COFOMAP, empresa formada por CORFO (con el 99,9 del capital de la sociedad) y Forestal Pilpilco -con el 0,1% capital más un capital social total de $56.830.000 escudos- a la que, a través de un esquema de co-manejo entre Estado y trabajadores, se le traspasaron los fundos expropiados (Barrena et al., 2016, p. 477).

El COFOMAP "administró un área superior a las 400.000 hectáreas mediante un esquema de co-manejo en el que obreros y Estado decidían conjuntamente sobre la producción, comercialización y uso de los recursos del bosque" (Barrena et al., 2016, p. 474). Con la constitución del COFOMAP se duplicó el empleo en los fundos que lo componían, por medio de puestos de trabajo estable para más de mil personas que se encontraban cesantes y la incorporación de personas indígenas de las comunidades cercanas (Rivas, 2006). Se estima que en el Complejo se asentaron 3.200 trabajadores y sus familias, quienes sumaban alrededor de 20.000 personas (Alfaro, 2016, p. 249), de ellas, 1.500 habrían correspondido a población mapuche (Rivas, 2006).

En las zonas asociadas al COFOMAP se levantaron pequeños poblados donde se desarrolló la vida comunitaria de los trabajadores y sus familias, construyeron viviendas, escuelas, postas rurales y otras dependencias para la comunidad, además se cultivaron huertos y se realizó la cría de animales. Los principales poblados surgieron a partir de los fundos Carranco, Neltume, Chan-Chan, Huilo-Huilo, Pilmai-

31 Si bien el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura refiere la presencia y realización de detenciones por parte de personal de Carabineros en las zonas rurales de la Araucanía, el recinto señalado no fue identificado por la Comisión.

32 Si bien, al cierre de este informe, no se han presentado acciones judiciales para indagar estos hechos, se señaló que se presentaría prontamente una acción civil de indemnización de perjuicios en favor de 67 personas afectadas.

quen, Paimún, Trafún, Pallahuinte, Quechumalal, Molco, Enco, Toledo, Pirihueico y Arquilhue (Alfaro, 2016, p. 239). En el mismo período se incorporaron los fundos Mae, Puñir, Releco, Maihue, Huinahue, Rupumeika, Trafún sur, Riñinahue, Caulle y Carrán[33].

Sin embargo, el golpe de Estado paralizó el proceso de Reforma Agraria y las Fuerzas Armadas intervinieron el COFOMAP a través de "operativos militares, con gran desplazamiento, en los cuales se detenía a muchas personas que eran trasladadas a la ciudad de Valdivia o ejecutadas en lugares alejados" (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1996, p. 386).

En entrevista con el INDH, Antonia López (representante de la Corporación *Pobladores históricos de la Cordillera de Futrono*)[34] menciona que personas que habitaban en los poblados del COFOMAP recuerdan que "llegaron más de 2.000 efectivos militares, primero pasaron por la administración, torturando a las personas [...] hubo un gran despliegue militar con aviones de guerra donde hubo bombardeo en distintas zonas, y los helicópteros de un lado para otro". Adicionalmente, señalan que se instalaron campamentos de militares en distintos lugares, como Río Chico, Las Quemas, Llollelhue y Arquilhue.

En su informe, la Comisión Valech (1996) describió tres episodios represivos catalogados como "masacres" llevadas a cabo por fuerzas militares en la zona en que se ubicaba el COFOMAP. El primer episodio es conocido como la *masacre de Neltume*, ocurrida el 3 y 4 de octubre de 1973 cuando por orden de un Consejo de Guerra se ejecutó a 12 personas luego de ser acusadas de un ataque al Retén de Carabineros de Neltume, el 12 de septiembre de 1973. El segundo se refiere a la *masacre de Chihuío*, el 9 de octubre de 1973 en la comuna de Futrono, donde una caravana militar que recorrió diversas localidades de la zona, detuvo, torturó y ejecutó a 17 trabajadores del COFOMAP. López recuerda que "más de 90 efectivos militares llevaron a esa gente y la mataron [...] hubo además un menor de edad, de 17 años". El tercer episodio es la *masacre de Liquiñe* del 10 de octubre de 1973, cuando personal del Ejército se instaló en esa localidad e ingresó al COFOMAP, donde detuvo a 15 obreros y campesinos trabajadores, quienes fueron ejecutados, y sus cuerpos arrojados al Río Toltén[35].

Por otra parte, el Informe de la Comisión Valech (2004) señala que:

33 Tras el golpe de Estado de 1973, el régimen militar decidió realizar una evaluación de la situación del COFOMAP, misión encomendada al Coronel Delegado René López García, quien el 8 de enero de 1974 emitió el informe *Breve Síntesis del Complejo Forestal y Maderero Panguipulli Ltda. (COFOMAP).* Según el informe, el COFOMAP alcanzó una extensión máxima hacia 1973, de 420.000 hectáreas, correspondientes al 27% de toda la superficie de la provincia de Valdivia (actuales comunas de Los Lagos, Panguipulli, Futrono y Lago Ranco, en la Región de Los Ríos). Citado en: Alfaro, 2016, p. 239.

34 Entrevista realizada por el INDH el 8 de mayo de 2024.

35 Estos casos fueron sometidos a investigación en la justicia. El 16 de junio de 2023, la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia definitiva en el caso Caravana de la Muerte Episodio Valdivia, condenando a cuatro militares en retiro por delitos de homicidios, rol N° 122.163-2020.

> En 1973, en diversos sectores precordilleranos, se instalaron campamentos militares, en los que se detuvo a numerosos campesinos y trabajadores, quienes denunciaron haber sido sometidos a torturas. Entre ellos, el Complejo Maderero Panguipulli, fue ocupado militarmente desde septiembre de 1973 hasta finalizado el primer trimestre de 1974, limitando incluso los desplazamientos de los habitantes del lugar a sus propias casas. (p. 395)

Asimismo, precisa que se utilizaron recintos de Carabineros de Chile en "Futrono, Panguipulli, Neltume, Choscuenco y Llifén, para albergar prisioneros, quienes fueron maltratados y torturados" (p. 403 y 404).

Sara Navarrete, de la *Agrupación Social y Cultural de Antiguos Vecinos de MAE*, recuerda haber presenciado las torturas infligidas a su padre:

> Nosotros éramos seis hermanos más grandes, los otros eran más pequeños. Y veíamos cómo a mi papá lo torturaban. Ellos no veían que nosotros estábamos ahí presentes, sino que lo hacían nomás. [...] Y le pegaban porque lo acusaban que tenía cosas escondidas que eran como explosivos, como él era caminero, pero él no tenía nada, porque nunca le encontraron nada.

Pese al despliegue militar y los distintos hechos de violencia de los que fueron víctimas -detenciones, fusilamientos y allanamientos-, las personas no advirtieron la posibilidad de expulsión del territorio "nunca pensaron que los iban a sacar de ahí, porque tenían sus casas, tenían su escuela, tenían sus negocios, había clubes deportivos, iban los curas a hacer misa, tenían su iglesia", dice Antonia López.

La administración del COFOMAP pasó a depender de la CORFO, entidad que licitó las tierras. La desintegración se consolidó hacia fines de los años 80 y como resultado, más de 4.500 familias fueron desplazadas de la zona (Riquelme, 2021).

El desplazamiento y partida de los hogares se produjo de distintas formas. En algunos sectores, las personas decidieron abandonar sus hogares debido al ambiente de violencia que se vivía, y motivadas también por disposiciones emanadas de la propia dictadura.

> La gente empezó a huir porque hubo mucha violencia en Puñir y Releco. Después vino una orden de Augusto Pinochet de que los hombres dueños de casa se tenían que ir a trabajar trasladados a CONAF. Entonces, de ahí los llevaron a San José a trabajar, a Arquilhue, y quedaron sólo las mujeres [...] fue así como mucha de la gente se fue a un lugar de tomas en Panguipulli que se llama la Población Lolquellén. (Aldamira Godoy, presidenta de la Corporación *Entre Lagos y Montañas*)[36].

36 Entrevista realizada por el INDH el 7 de mayo de 2024.

En otros casos, los trabajadores fueron despedidos y las familias impedidas de continuar desarrollando actividades agrícolas de subsistencia en los predios donde habitaban. Antonia López describe que:

> Empezaron a pasar mucha hambre [...] los mismos militares les empezaron a comer lo poco que tenían, que eran sus animales, sus gallinas, sus siembras (...) Los desplazamientos tienen que haber partido [...] desde el año 75 [...] a la gran mayoría [...] le empezaron a quitar el trabajo. Les empezaron a informar que no podían seguir con sus animales, ni con su huerta. Y bueno, y toda la represión que se vivía en el territorio. Tanto civiles como militares iban a las casas a decirle a la gente que tenían que irse. Empezaron a presionar a la gente, desde la comida, porque la gente no tenía para comer. Entonces, mucha gente de los distintos fundos fue sacada y llevada a otros lugares donde supuestamente iban a trabajar, y en el otro lugar tampoco les pagaban [...] llevaban gente que desarmaban todo y lo echaban arriba de camiones. A muchos los tiraron a las afueras de Futrono, a muchos de ellos los tiraron en pampas, donde se le ocurría dejarlos al señor del camión.

En estas circunstancias, algunas personas cruzaron la cordillera: "directamente no nos echaron, pero ya no tenías trabajo ahí, y no tenías que comer. Entonces los jefes de hogar empezaron a buscar qué hacer para la alimentación y, entonces, pasaron para Argentina" (Corporación *Fundo Pirihueico*)[37].

Quienes lograron permanecer asalariados bajo la nueva administración del COFOMAP, continuaron viviendo en algunos fundos y asentamientos, con restricciones de cultivar la tierra o criar animales y "siempre con la amenaza de que teníamos que irnos algún día de ahí" (*Corporación Raíces Ancestrales de Enco*)[38].

Finalmente, el 10 de diciembre de 1976, el presidente del Consejo de Administración del COFOMAP, Julio Ponce Lerou, remitió una comunicación formal a los trabajadores en la que indicaba que "todas las personas que ocupen casas y/o terrenos dentro del Complejo y que no sean funcionarios de COFOMAP o CONAF, deberán hacer abandono de ellas" (Consejo de administración COFOMAP, 1976) [39].

Aunque no existen cifras oficiales sobre la diáspora de habitantes de terrenos del COFOMAP, es posible obtener información a partir de dos encuestas encargadas en la época por CONAF para levantar un catastro de la zona con el fin de tomar las decisiones de erradicación de la población del Complejo.

La primera encuesta se desarrolló entre febrero y marzo de 1978, se aplicó a un total de 2.239 trabajadores, de los cuales 1.104 eran obreros con contrato con

37 Entrevista realizada por el INDH el 7 de mayo de 2024.

38 Entrevista realizada por el INDH el 8 de mayo de 2024.

39 Ponce Lerou, J. (12 de diciembre de 1976) Referéndum interno N°11, Archivo Nacional de Chile (ARNAD).

CONAF y 1.135 eran trabajadores del Plan de Empleo Mínimo (Alfaro, 2016, p. 245). El segundo estudio, en 1982, arrojó que 4.572 personas vivían en territorios bajo la administración del Complejo (la mitad concentradas en el sector de Neltume Carranco) y que en diez años la cantidad de personas con trabajo estable se redujo al 7,5% del total inicial.

> De este número, 2.619 eran niños y jóvenes, quienes habitaban en 792 viviendas distribuidas en todos los predios. En cuanto a las viviendas, el 87,43% se encontraba en mal estado. En este mismo informe, se determinó que, de un total de 1.309 jefes de hogar que vivían en los predios del COFOMAP, sólo 241 tenían la categoría de trabajadores permanentes y 426 de estos eran trabajadores transitorios, el resto correspondía a jubilados, cesantes y otras ocupaciones. Las cifras dan cuenta de una problemática, respecto a la precarización de las condiciones de trabajo en el territorio, ya que, de los 3.200 trabajadores existentes en 1972, sólo mantenían una condición de trabajadores permanentes 241 en 1983. (Alfaro, 2016, p. 246).

Paralelamente, en forma paulatina, se redujo la superficie del COFOMAP. En 1983, su administración abarcaba 220.000 hectáreas de un total de 360.000 que había tenido la propiedad previo al golpe de Estado, mientras que en 1985, los terrenos cubrían sólo diez predios, con un total de 174 mil hectáreas. Sumado a esto, disminuyó la población en la zona del Complejo que pasó de más de 20.000 personas hacia el año 1972 a sólo 5.000 residentes a mediados de la década del ochenta (Alfaro, 2016, p. 248).

Las personas no solo se vieron obligadas a abandonar sus lugares de residencia -ya fuera por orden explícita de la administración de COFOMAP o por la violencia generalizada que se vivía en la zona y que se dirigía directamente en contra de los trabajadores-, el desplazamiento también provocó la dispersión de las familias debido a las necesidades de sustento. “La mayoría yo creo que fue separada, en mi caso, me mandaron a Los Ángeles a estudiar. Como a mí, yo creo que a muchos les tiene que haber pasado lo mismo, que tuvieron que separarse” (Corporación *Hijos de Chanchán*).

> La desintegración de la familia fue tremendamente grande. Porque quedaron los más chicos, que a lo mejor sí pudieron ir a una escuela, pero no tenían zapatos, no tenían alimento [...] las familias tenían como mínimo cuatro hijos, llegando a 15. [...] Muchas niñas tuvieron que ir al trabajo, porque era más fácil irse a una casa como empleada doméstica que a estar en su casa, porque no tenían ni siquiera comida. (Antonia López, *Pobladores de Futrono*).

Los destinos de quienes habitaban en torno al COFOMAP fueron diversos “se fueron a Puerto Fuy, se vinieron a Panguipulli, a Villarrica y así a distintos lugares, a Santa Olga, Santiago y se dispersaron todas las familias” (Corporación *Raíces Ancestrales de Enco*).

Las familias que abandonaron la zona, vivieron distintas dificultades:

> Nosotros estuvimos viviendo en la calle, no teníamos dónde dormir. Un cura que vivía en Los Lagos, se apiadó de nosotros, nos ayudó, pero sólo por la comida, le daba trabajo a mi mamá, pero no teníamos dónde vivir, dónde dormir. Y mi mamá con su esfuerzo, nos hicieron una pequeña mediagua y ahí vivimos un tiempo. Pasamos frío, hambre y todo eso. (Sara Navarrete, *Agrupación Social y Cultural de Antiguos Vecinos de MAE*).

> Llegamos a un lugar en donde no había nada, no había agua potable, no había luz, no había casa [...] allá tuvimos que estar durmiendo muchas familias meses debajo de los árboles, porque llegamos en tiempo de verano. [...] la gente ponía nylon de pino a pino y ahí debajo dormía. Después estuvimos viviendo como tres meses en una casa de un vecino, casa entre comillas porque eran puras mediaguas. [...] Estuvo tres meses ahí hasta que mi papá se hizo su propia mediagua. (Corporación *Raíces de Toledo*).

Las personas desplazadas no recibieron ningún tipo de apoyo o medida de resarcimiento por parte del Estado, "yo creo que podrían habernos reubicado en algún lugar, el Estado haberse hecho cargo si iba a vender, haber dicho: 'Esta gente la mueven a tal parte' o 'Les postulamos para que le hagan una población" (Corporación *Raíces Ancestrales de Enco*).

> Tuvimos que vivir en el barro, en la lluvia, hacer rucos, porque con la poca leña, madera, tablas que quedaron, entre todos los vecinos, iban y se armaban una ruca para poder protegerse del frío y de la lluvia [...] No recibimos absolutamente nada, al contrario, porque lo poco y nada que se le dio a cada trabajador, se pagó en camiones municipales. (Aldamira Godoy, Corporación *Entre Lagos y Montañas*).

> Hay una parte [...] en Llifén, se llama Huequecura, [...] que para muchas familias fue un refugio durante muchos años. Donde se hicieron casas bajo el [Río] Huequecura, porque nadie era dueño de esa parte. Entonces se armó como una población debajo del Huequecura, con las pocas tablas que sacaron de arriba, se hicieron unas mediaguas y la gente vivió ahí. (Antonia López, *Pobladores de Futrono*).

En los lugares que se instalaron, las condiciones de vida resultaron más precarias que las experimentadas cuando residían en los poblados de la precordillera en torno al COFOMAP, pero, además, quienes lograron permanecer allí, dejaron de recibir prestaciones: "En Chanchán iba cada 15 días un médico, era un practicante […] iba a hacer los controles de salud a los niños, a las señoras embarazadas las iba a atender (...) después ya no fue nadie" (Corporación *Hijos de Chanchán*). Antonia López ratifica esa situación: "No tenían acceso a la salud, excepto que se hubieran enfermado grave, iban a algún hospital. Pero, por ejemplo, allá (en Futrono) les quitaron el acceso a la salud porque ya no hubo más rondas médicas" y desde la Corporación

Fundo Pirihueico especifican que “en Pirihueico, había una posta que la atendía un practicante de Carabineros. Después, una enfermera se hizo cargo (...) pero [ante] cualquier emergencia, había que cruzar el límite nomás, y partir para Argentina”.

Por otra parte, las medidas impuestas por la autoridad para forzar el despoblamiento de la zona y la reducción de habitantes asociados al COFOMAP incluyó el cierre de equipamiento y servicios públicos, como las escuelas, que fueron reagrupadas. A la vez, las familias enfrentaron difíciles condiciones de vida, caracterizada por la cesantía o el acceso a fuentes laborales de menores ingresos que obligaron a niños, niñas y jóvenes a trabajar para contribuir al sustento familiar. Diferentes testimonios retratan la situación: “Yo no pude seguir estudiando, me tuve que volver a trabajar para sobrevivir” (Corporación *Hijos de Chanchán*); “un vecino del Complejo me metió ahí, y me metió a aprender a trabajar en las maderas” (Corporación *Fundo Pirihueico*); “no se pudo seguir estudiando y nuestros padres ya eran de edad, lo único que sabían era trabajar la tierra, la madera. Entonces no volvieron a encontrar trabajo” (Aldamira Godoy); “a los nueve o diez años tuve que empezar a trabajar ¿Se dan cuenta? ¿Qué responsabilidad teníamos nosotros? Ninguna, pero al ver una mamá que se sacrificaba día a día, tuvimos que hacerlo” (Laura Navarrete, *Agrupación Social y Cultural de Antiguos Vecinos de MAE*); “no alcanzamos a terminar nuestros estudios, octavo básico, porque la verdad es que a mi mamá no le alcanzaba. Y así como íbamos creciendo, teníamos que trabajar para los más pequeños”, agrega Sara Navarrete.

Con el paso del tiempo, quienes se vieron forzados a abandonar sus hogares, no pudieron volver, pues los predios donde se habían asentado, fueron vendidos a privados. Al finalizar la dictadura, el Estado tampoco contempló iniciativas de retorno al territorio para las familias desplazadas.

Frente a estas circunstancias, las mismas personas afectadas y sus familiares han convocado, organizado y desarrollado iniciativas para dar a conocer su caso a la opinión pública y las autoridades. En julio de 2019, quienes fueron expulsados de los actuales territorios de Futrono y Panguipulli, acudieron a exponer sus demandas y reivindicaciones ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado[40]. En esa oportunidad, la Comisión se comprometió a remitir una serie de oficios a distintas autoridades. Luego, en 2021, cinco de las organizaciones relacionadas al antiguo COFOMAP presentaron una demanda contra el Estado, en la que reivindican el desplazamiento forzado como un crimen de lesa humanidad cometido durante la dictadura, a la vez, solicitan justicia y reparación (Mardones, 2021). En octubre de 2021, las organizaciones realizaron una visita en terreno a los antiguos asentamientos en compañía de la Subsecretaría de Derechos Humanos para dar a conocer su caso (Diario Paillaco, 2021).

Luego, en 2023, organizaron la denominada *Marcha de los paraguas*, en la que participaron el entonces subsecretario de Derechos Humanos, la delegada presidencial de la Región de Los Ríos, el seremi de Justicia y Derechos Humanos,

40 Senado de Chile. Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, Legislatura 367, sesión del 1 de julio de 2019.

entre otras autoridades regionales de la época[41]. En mayo de 2024, durante el último *Examen Periódico Universal* de Chile ante Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil plantearon al Consejo de Derechos Humanos la necesidad de que "Chile reconociera la existencia del desplazamiento forzado interno durante la dictadura cívico-militar de 1973-1989 y los casos ocurridos en la transición a la democracia entre 1990-1995 y creara una comisión de verdad, justicia y reparación"(Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2024).

PERSONAS DESPLAZADAS DESDE VIVIENDAS SOCIALES Y ERRADICADAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

En 1965, durante el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) mediante la Ley N° 16.391 que le encargó "la política habitacional y urbana del país y la coordinación de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio"[42]. Esta nueva institución permitió al Estado dar forma a una política habitacional y establecer criterios para satisfacer el creciente déficit habitacional en las zonas urbanas, tales como la participación mixta entre Estado y entidades privadas, el pago de las viviendas por parte de sus destinatarios -de forma total o parcial mediante el apoyo de subsidios-, y la necesidad de incorporar equipamiento urbano en el entorno inmediato de las viviendas para el desenvolvimiento social (Rivera, 2012).

La creación del MINVU implicó, a su vez, la creación de otras instituciones, como la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), para llevar adelante las tareas de planificación urbana y habitacional, y la ejecución de proyectos. En ese contexto, el gobierno de la época planteó la construcción de 360.000 soluciones habitacionales (Rivera, 2012). Al respecto, Miguel Lawner[43], arquitecto y director ejecutivo de CORMU entre 1970 y 1973, comentó que las opciones habitacionales a las que podían optar las personas dependían directamente de su nivel de ingreso, donde quienes tenían menos ingresos "podían optar a lo que entonces se llamaba *Operación Sitio*, es decir, un terreno habilitado nada más que con una caseta sanitaria, donde había un pequeño baño y una suerte de cocina"[44].

En ese sentido, el Gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) "cuestionaba el sistema de adquisición de viviendas cuyo principal sesgo radicaba en la capacidad de pago por parte de las familias" (Rivera, 2012, p. 35). Lawner señaló que

41 Tanto la Subsecretaría de Derechos Humanos como la Delegación Presidencial de Los Ríos recogieron la noticia.

42 Publicada el 14 de diciembre de 1965.

43 Premio Nacional de Arquitectura 2018-2020.

44 Entrevista realizada por el INDH el 30 de mayo de 2024.

"el Gobierno de Allende decidió modificar las normas vigentes en materia de acceso a la vivienda […] incorporando un nuevo principio que fue el de urgencia habitacional", con el objeto de "poder favorecer a todos los sectores que nunca habían podido optar a una solución habitacional digna".

En ese marco, surgió el proyecto de la Villa Ministro Carlos Cortés (conocida como la Villa San Luis de Las Condes) diseñado por la CORMU durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y que, originalmente, estaba destinado a albergar 70.000 residentes de clases media y media alta "además de un centro cívico-comercial para la comuna y un gran parque" (Bianchini y Pulgar, 2008, p. 32). El proyecto consideraba el perímetro de las calles Presidente Riesco, Cerro El Plomo, Los Militares y Alonso de Córdova, en la comuna de Las Condes (The Clinic, 2015). Con la llegada del Gobierno de la Unidad Popular en 1970, el proyecto fue replanteado con el objeto de dar solución habitacional "a todos los pobladores sin casa de la misma comuna de Las Condes" (Bianchini y Pulgar, 2008, p. 34).

El proyecto comenzó su ejecución en 1971 y fue entregado en diferentes etapas entre 1972 y el primer semestre de 1973. Se benefició a un total de 1.038 familias, que durante el proceso de construcción del proyecto habitaron en un campamento de tránsito ubicado en las afueras de la Villa San Luis "desde Manquehue hacia el oriente. Junto a la rotonda Américo Vespucio y Avenida Kennedy" (La Araucaria de Chile, 1979, p. 63). Lawner definió positivamente el proceso: "Se asignaron los departamentos perfectamente bien. [...] se pudo, sobre todo en el primer año, favorecer a estos sectores que siempre habían quedado fuera de los sistemas habitacionales".

1. Desplazamientos desde la Villa San Luis de Las Condes

Tras el golpe de Estado en septiembre de 1973, la Villa San Luis de Las Condes fue puesta bajo control militar inmediatamente, los pobladores de la Villa comenzaron a convivir con allanamientos y episodios de hostigamientos de parte de los militares, hasta que comenzaron a ser expulsados (Bianchini y Pulgar, 2008). Claudia Jorquera[45], expobladora de la *Villa San Luis* y residente en la comuna de Conchalí desde que su familia fue expulsada por el Ejército, recuerda que "los militares siempre estaban con la cara pintada, todos los militares, y con su metralleta así cruzada y entraban no pidiendo permiso, sino que a patadas [...] ingresando y destrozando todo". Mientras otra ex residente de la Villa[46] sostiene que desde el mismo 11 de septiembre de 1973 "cuando llegamos ya de vuelta a nuestra casa, ya nos estaban allanando, fue de inmediato".

45 Entrevista realizada por el INDH el 3 de junio de 2024.

46 Entrevista realizada por el INDH el 3 de junio de 2024.

Estas situaciones afectaron el normal desarrollo de la vida cotidiana de las familias: "Tú mirabas por la ventana o por la puerta […] estábamos cercados de milicos, todos los departamentos me recuerdo, los blancos, los rojos. Uno no podía hacer una vida literalmente normal" (Claudia Jorquera). Por su parte, un expoblador radicado en la comuna de Pedro Aguirre Cerda[47] desde entonces, señaló que "vivimos rodeados permanentemente, las 24 horas con militares apuntando hacia nuestros departamentos y un helicóptero, que todavía lo tengo en la mente, que rondó días y noches apuntando". Mercedes Guerra[48], radicada en la comuna de Conchalí, rememora que la búsqueda de armamento parecía ser una de las motivaciones de los militares en los allanamientos, "ellos decían que yo tenía armas […] me hicieron tirar todo, todo el 'frigider', todo lo que había en mi casa donde se podía esconder un arma"; lo mismo consignó otra expobladora de la Villa: "Me empezaron a revisar todo [...] para ver si había armas. Fue horrible".

Las expobladoras y pobladores de la Villa San Luis entrevistados para este capítulo reconocen haber vivido y presenciado situaciones de violaciones a los derechos humanos. Una de ellas[49], radicada en Conchalí desde el desalojo en 1978, describe un episodio ocurrido el 12 de septiembre de 1973:

> En la madrugada sacaron a todos los hombres que estaban en los departamentos. Los sacaron en pantalones y a torso pelado hacia la [...] cancha donde está ahora el parque. […] Les pegaron, los torturaron, los interrogaron, los ficharon y de ahí se los llevaron detenidos al Estadio Nacional, a distintas partes.

Otra de las entrevistadas recuerda un caso en particular. "Tuvimos un vecino en el block 15 C, departamento 102 [...] el Drago [...] lo echaron a correr por Presidente Riesco y de ahí le dispararon como que él había arrancado [...] lo mataron". Este caso corresponde al militante comunista Drago Vinko Gojanovic Arias, de nacionalidad chilena-yugoslava, ejecutado el 12 de septiembre de 1973 tras ser detenido en el domicilio de sus padres en la comuna de Las Condes, por una patrulla militar y conducido hacia su hogar para un allanamiento. Su cadáver fue encontrado en la intersección de la calle Tabancura con Avenida Kennedy. Su caso fue calificado por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.

Por otra parte, el expoblador de la Villa, Juan Pablo Bernal[50], entrevistado en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, compartió una de las experiencias que puso en riesgo su vida, cuando era un niño de 13 años "estaba botando la basura y sentí los balazos desde la Escuela Militar hacia mi cuerpo. Una ráfaga de balas impresionante. Yo sentía que las balas chocaban en las rejas, en el suelo, [veía] como sacaban chispitas en el suelo. [...] de repente dejaron de balear, dejaron de tirar balas y corrí".

47 Entrevista realizada por el INDH el 4 de junio de 2024.

48 Entrevista realizada por el INDH el 3 de junio de 2024.

49 Entrevista realizada por el INDH el 3 de junio de 2024.

50 Entrevista realizada por el INDH el 4 de junio de 2024.

Algunas mujeres también reconocen haber sido víctimas de violencia político sexual durante los allanamientos previos a la materialización de los desalojos en la Villa. “A mí me allanaron tres veces en mi departamento [...] a mis hijos me los arrinconaron […] y a mí me paseaban de una pieza a otra. La metralleta te la metían por el traste. ¡Tú no sabías qué te iban a hacer encima de tus hijos!”. Antonieta Miranda[51], presidenta de la *Fundación de Desalojados de la Villa San Luis de Las Condes*, radicada en la comuna de Pedro Aguirre Cerda desde 1980, afirma que los episodios de violencia sexual eran cotidianos. “También fuimos violadas, manoseadas por los milicos y los pacos [...] nos bañaban porque teníamos piojos y sarna. [...] los milicos te llevaban a los baños y el milico detrás tuyo […] literalmente se manoseaba [...] los genitales”.

De acuerdo a los relatos e información recopilada para la elaboración de este capítulo, los desalojos forzosos en la Villa San Luis ocurrieron, principalmente, entre 1976 y 1980. En este contexto, las familias denuncian que recibieron instrucciones arbitrarias del personal militar para abandonar sus viviendas en plazos de apenas unas horas, sin aviso. “Ojalá hubiera sido tiempo o días, fueron horas y segundos”, nos cuenta Juan Pablo Bernal. Por su parte, otro poblador recuerda que “fue sorpresivo, porque yo ese día salí normalmente a trabajar. [...] en la mañana salí temprano habitualmente y cuando llegó en la tarde noche me encuentro con militares apuntándome (preguntándome) qué quién era yo y a dónde me dirigía” y añade que nadie le avisó que ya no vivía ahí. Una de las pobladoras radicada en Conchalí comentó que para concretar los desalojos “llegaron camiones abajo, pusieron un camión aquí abajo, otro camión al otro lado, y empezaron a desalojar los departamentos tirando por la ventana todos tus enseres, todos”.

Las autoridades de la época justificaron los desalojos dada la ausencia de títulos de dominio por parte de los pobladores, por lo tanto, habría sido una ocupación ilegal (Allende y Olave, 2013). El diario *El Mercurio* publicó sobre un desalojo ejecutado el 28 de diciembre de 1978, que afectó a 112 familias y recogió declaraciones del General Rolando Garay, intendente de la Región Metropolitana de la época, quien para justificar el desalojo señalaba que “los diversos bloques de la población San Luis se encontraban ocupados ilegalmente” (El Mercurio 1979).

Si bien los títulos de dominio no fueron entregados, la Villa San Luis de Las Condes fue el resultado de una política habitacional oficial del Estado, con departamentos previamente asignados. Para Miguel Lawner, quien dirigió esa asignación, la demora en la entrega de los títulos de dominio respondió a una estrategia deliberada de la autoridad municipal para demorar la recepción final de obras. “Ahí hubo un consciente sabotaje de la Municipalidad de Las Condes, a la que obviamente no le gustaba nada lo que estaba ocurriendo. Entonces, inventó uno y múltiples recursos para evitar […] la recepción final de las obras”. Sin embargo, enfatizó que las familias pagaron los dividendos desde un comienzo y que la existencia de estos registros ha sido fundamental para

51 Entrevista realizada por el INDH el 4 de junio de 2024.

demostrar la legítima propiedad de las viviendas. “Nosotros […] instalamos una caja recaudadora y (las personas asignadas) pagaban dividendos mensuales [...] que confirman que estaban asignados a un departamento real”.

Miguel Lawner considera que los eventos aquí descritos constituyen “el atentado a nivel urbano más grave jamás ocurrido en la historia de Chile” y reafirma la condición de legítimos propietarios a quienes fueron expulsados de la Villa. “Tú ves aquí todo lo que yo te muestro, como estaban asignados, era un programa formal del Ministerio de la Vivienda, ¿quién tenía duda de eso? Estaban los planos organizados, digamos, diseñados antes de empezar la zona, como correspondía, y aprobados por la municipalidad”.

En ese sentido, las familias mantienen una gran frustración ante estos hechos de los que fueron víctimas: “Me robaron y [...] yo me siento como ultrajada de la Villa San Luis” (Ximena Salinas, radicada en la comuna de Pedro Aguirre Cerda desde 1980). “Nos echaron, nos quitaron lo nuestro” (Antonieta Miranda). Una de las personas afectadas en 1978, declaró en esos años a la revista *Ercilla*: “Yo he vivido siempre acá, nací y me crie en este lugar. Tengo derecho a quedarme, no pueden llevarme a cualquier parte. El departamento era mío. Yo había pagado las cuotas” y añadió que “por eso me negaba a abandonarlo. Sin embargo, el teniente amenazó con pegarme y tirarme a un potrero si me resistía” (Ercilla, 1979, s/n).

Las personas entrevistadas relataron que los desalojos se llevaron a cabo e camiones basureros, lo que da cuenta de las improvisadas y descuidadas con diciones en las cuales se materializaron. “Ver estos camiones de basura todos cochinos, hediondo a basura, yo creo que ni siquiera lo limpiaron, y ahí ti raron todas las cosas, las pertenencias de las casas, y a medida que iban avan zando a distintas comunas, eso se iban despojando en el camino, se iban cayen do las cosas”, recuerda Claudia Jorquera. Pues las familias fueron obligadas a subir a esos camiones y fueron repartidas en diversas comunas de la Región Me tropolitana, tales como Pudahuel, Lo Prado, La Granja, Lo Espejo, Conchalí, In dependencia, Pedro Aguirre Cerda y Renca (Diario UChile, 2023), sin planifica ción previa ni la participación de los habitantes de la Villa San Luis que estaban siendo desalojados.

La mayoría de las familias fueron reubicadas de forma arbitraria en antiguos departamentos de propiedad del Ejército ubicados en las comunas de Conchalí, Pedro Aguirre Cerda, Independencia, La Granja, Lo Prado, Renca y Lo Espejo, mientras funcionarios de la institución fueron ubicados en los departamentos de la Villa, en una lógica de enroque, como comentó Andrés Céspedes, integrante del equipo jurídico representante de las familias afectadas: “El desplazamiento se produjo en inmuebles que pertenecían al Estado, que eran de militares que estaban viviendo en esos inmuebles, […] y se hizo una especie, entre comillas, […] de trueque”.

Las personas afectadas señalan que estas viviendas se encontraban deterioradas y en malas condiciones de habitabilidad. “Llegamos a un departamento en

muy malas condiciones. En muchas casas tenían una bandeja como lavaplatos" (Antonieta Miranda). "Los baños, asquerosos. Había que tener el estómago de perrito para poder limpiarlos" (Ximena Salinas). "Cuando llegué al departamento, había que reestructurar todo de nuevo, porque estaba en malas condiciones" (hombre, exhabitante de la Villa San Luis). En ese sentido, el tránsito de departamentos nuevos a viviendas en mal estado fue un impacto emocional y significó hacer refacciones que recayeron exclusivamente en las familias: "Todos los avances que hemos tenido, los pocos y nada de avances que hemos tenido en nuestras viviendas, han sido por esfuerzo y trabajo de nosotros" (mujer, exhabitante de la Villa San Luis); otro poblador desplazado cuenta que "tuvimos que pintar, sacar [...] situaciones de hongo […] por la cuenta de uno, porque tenía para hacerlo y había vecinos que eran un poquito más pobres y tenían que vivir ahí en esa situación nomás".

El traslado a lugares tan apartados de donde desarrollaban sus vidas, en la comuna de Las Condes, afectó significativamente la calidad de vida de las personas, pues quedaron alejadas de sus lugares de trabajo y estudio, con limitadas alternativas de transporte público. Uno de los entrevistados lo describe como "una inmensa consecuencia, porque usted comprenderá que llegar a un lugar donde usted no sabe con qué locomoción llegar a su trabajo, era un problema, había que tomar prácticamente dos o tres micros para poder llegar". Antonieta Miranda señala que cuando fueron instalados en Pedro Aguirre Cerda "no teníamos dónde tomar la micro. De hecho, llegábamos solamente hasta Avenida Matta y de ahí teníamos que caminar para acá, porque no había más locomoción".

Niñas, niños y adolescentes vieron afectadas sus alternativas de estudio. "Tuvimos que cambiarnos. [...] Aquí todo es tan distante" (Antonieta Miranda); "imagínate, de ahí de Apoquindo, nosotros de aquí ir al colegio allá a Manquehue, era muy lejos [...] Yo hice el octavo en la nocturna acá" (Ximena Salinas). Esto también implicó perder la oportunidad de estudiar en establecimientos educacionales públicos en la comuna de Las Condes que se consideraban de buena calidad, como comentó una de las entrevistadas: "Mi hijo alcanzó a estar en la escuela en Nuestra Señora del Rosario y salió de cuarto o quinto básico con excelentes notas. Ahí se les cortó todo. Había buenos parques, buena convivencia. Estábamos en otro mundo" (Mujer, expobladora de la Villa San Luis).

Del mismo modo, tras el desalojo, el acceso a salud se vio deteriorado, especialmente en términos de calidad, en palabras de una de las entrevistadas: "No, la salud es terrible. Porque teníamos un buen consultorio, de lujo".

Hacia el término de la dictadura, el 12 de diciembre de 1989, el SERVIU transfirió al Fisco los lotes de la Villa San Luis (Consejo de Monumentos Nacionales, 2018). Según Miguel Lawner, esta acción fue realizada para legitimar -justo antes del inicio del gobierno democrático- las acciones de desalojo ejecutadas por parte del Ejército, pues se "transfirió todo el terreno y todas las edificaciones al Ministerio de Bienes Nacionales, porque el Ministerio de Bienes Nacionales tiene atribuciones para entregar a quien sea, con fines que fundamente, terrenos o viviendas".

Luego, mediante el Decreto Exento N° 38/1991 del Ministerio de Bienes Nacionales, se destinó al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, Comando de Apoyo Administrativo del Ejército (Allende y Olave, 2013) con "fines habitacionales de la Institución".

Posteriormente, en 1993, a través del Decreto Exento N° 228 del Ministerio de Bienes Nacionales, se excluyó del traspaso al lote 18-A donde se ubican los bloques 16 y 17 porque allí aún habitaban familias que no habían sido desalojadas, por consiguiente, podrían acreditar su derecho sobre las viviendas. El hecho fue considerado insólito puesto que las familias desalojadas durante la dictadura también poseían la documentación que acreditaba su asignación (Allende y Olave, 2013), por lo tanto, implicó que se desconocieran "completamente los derechos que esos habitantes tenían sobre sus departamentos" (Bianchini y Pulgar, 2008, p. 35).

En consecuencia, al término de la dictadura nunca se materializó la restitución de sus inmuebles. Manuel Farias[52], expoblador de San Luis radicado en Conchalí desde 1978, indicó que el Presidente Patricio Aylwin "traspasó nuestros derechos a Bienes Nacionales para que así el Ejército pudiera vender, en vez de devolverlos a nosotros".

En 1994, el Ejército de Chile declaró prescindible el terreno que había recibido para uso habitacional. En su argumento aseguró que "el Servicio de Bienestar Social del Ejército no tiene contemplado en sus planes de desarrollo, por no convenir a sus intereses, el aprovechamiento o utilización de los inmuebles descritos, y que, en cambio, resulta altamente conveniente proceder a la enajenación del inmueble indicado"[53]. Luego de este saneamiento, en 1996, el Ejército de Chile vendió una porción de este terreno a la inmobiliaria Parque San Luis S.A. en alrededor de 80 millones de dólares, sin que la venta fuera impugnada por el Ministerio de Bienes Nacionales, quien podía hacerlo de acuerdo con el Decreto Exento N° 38/1991. Finalmente, en 1997, comenzaron las demoliciones. En 1999, basado en el mencionado Decreto Exento N° 228, cerca de un centenar de familias que no fueron desplazadas durante la dictadura recibieron los títulos de dominio de las propiedades por parte del Ministerio de Bienes Nacionales (Pinochet y Tobar, 2019). A inicios del año 2000, se inició la construcción del barrio financiero Nueva Las Condes.

La última porción del terreno que incluía cuatro bloques de edificios (Lote 18-A) se vendió en 2011 a la Inmobiliaria Presidente Riesco S.A., que planeaba construir más edificios en el sector. En 2012, quedaban dos bloques habitados que correspondían a los 104 propietarios con títulos de dominio otorgados por el Ministerio de Bienes Nacionales, a quienes se les ofreció la compra individual de departamentos.

Hasta la fecha no existe un pronunciamiento o reconocimiento oficial por parte del Estado hacia las personas afectadas por los desalojos de la Villa San Luis.

52 Entrevista realizada por el INDH el 3 de junio de 2024.

53 Resolución Interna CAAE DAC PAF. R N° 4754.

“No ha habido nunca, el Ejército hasta el día de hoy [nunca ha tenido] ni la más remota intención de reconocer su delito” concluye Miguel Lawner.

Con todo, en el año 2022, se conformó la *Fundación de Desalojados de la Villa San Luis de Las Condes* integrada por 800 antiguos residentes de la Villa, o sus familiares, que fueron desplazados durante la dictadura militar. En enero de 2023, 19 personas de la Fundación interpusieron una querella en contra de quienes resulten responsables por el delito de aplicación de tormentos, como crimen de lesa humanidad, sufridos durante el desalojo al que fueron sometidos (Cooperativa.cl, 2023). Actualmente, el caso se encuentra en etapa de sumario, con investigación en curso, radicado ante el 34° Juzgado del Crimen de Santiago[54].

2. Erradicaciones de Campamentos (1979-1985)

Durante el régimen militar, en el marco de la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* de 1979, se llevó adelante un programa de erradicación de campamentos, coordinado por el Ministerio de Vivienda, mediante el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU)[55]. Esta medida apuntó esencialmente a liberar tomas de terrenos que se encontraban en zonas céntricas de la ciudad de Santiago (Celedón Forster, 2019).

La política fue reestructurada en 1982 por medio de la implementación de la Ley 18.138 que facultó a las municipalidades a “elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas económicas y de infraestructuras sanitarias”[56], aprovechando la nueva división comunal realizada por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) que dividió las unidades comunales de la capital de 17 a 32 (Celedón Forster, 2019).

Un ejemplo concreto de esta política se expresa en las denominadas *Operaciones Confraternidad I, II y III* efectuadas en 1976, 1978 y 1979, respectivamente, que plantearon “trasladar y acabar con tomas y campamentos” y pavimentar “el camino para las numerosas radicaciones y erradicaciones” (Celedón Forster, 2019). Se calcula que a través de estas operaciones se desplazaron 1.850 familias desde Santiago Centro (Nueva Matucana, Zanjón de la Aguada) y de poblaciones de Las Condes, Providencia y Vitacura hacia potreros en Santiago sur y poniente.

En su conjunto, las políticas de erradicaciones establecieron como principales destinos de estas familias las comunas de La Granja, San Bernardo y Puente Alto, en el sector sur de Santiago; Renca, Pudahuel y Quilicura, en el sector norte; Colina, San José de Maipo, Peñaflor y Paine, fuera del área Metropolitana (Labbé y Llévenes, 1986, p. 200), y afectaron a cerca del 53% de las familias que vivían en campamentos hasta 1979 (Morales y Rojas, 1986).

54 Caso Rol N° 120-2023, del 34° Juzgado del Crimen de Santiago, caratulado *Miranda Avalos Gertrudis Antonieta vs. todos quienes resulten responsables*.

55 Decreto Ley 2552 de 1979, artículo 2.

56 Ídem, artículo 1.

En el año 1987 “otras 29.000 familias habían sido sacadas de campamentos en Santiago centro, Providencia y Las Condes, para ser llevadas, muchas veces en camiones militares, a nuevas comunas creadas más allá de la Circunvalación Américo Vespucio” (Resumen.cl, 2012). Estos operativos hicieron uso de la violencia para trasladar a miles de personas hasta la periferia, donde las familias empeoraron sus condiciones de vida y se encontraron con exclusión, marginalidad, falta de infraestructura y equipamiento urbano (Torres, 2020, p. 36)[57]. A pesar de que en muchos casos se les había prometido viviendas de 38 metros cuadrados de construcción sólida, después de los traslados les fueron entregadas casetas sanitarias de 18 metros cuadrados (Peña, 2008).

La política de erradicación de la dictadura se manifestó no sólo en Santiago, sino también en otros lugares del país. Un ejemplo es el caso de la población *Boca Sur*, ubicada en la comuna de San Pedro de la Paz, Región del Biobío. En esa región comenzó en 1983 un proceso de “expulsión forzada de las familias que habitaban tomas y campamentos”, en especial aquellos emplazados en Concepción, los cuales fueron trasladados hacía un “territorio no urbanizado, carente de servicios y distante del centro urbano [...] provocando consecuencias en la vida de las y los pobladores” debido a la desvinculación comunitaria, la segregación social, la ausencia de servicios y de oportunidades laborales (Valenzuela et al., 2023).

ACTUACIONES DEL ESTADO ANTE LAS AFECTACIONES PRODUCIDAS POR MOVILIDADES, TRASLADOS Y DESPLAZAMIENTOS FORZADOS DENTRO DEL PAÍS

De acuerdo con lo señalado al inicio de este capítulo, finalizada la dictadura y en concordancia con las obligaciones estatales en el ámbito de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, el Estado chileno reconoció un conjunto específico y limitado de violaciones a los derechos humanos. Estas violaciones aparecen consignadas en los informes de las comisiones de verdad y las sucesivas leyes que incluyen medidas de reparación a las víctimas, como también en los procesos judiciales que han establecido la verdad jurídica sobre los crímenes y sentenciado a los responsables. Es así que experiencias de movilidades, traslados o desplazamientos desde sus lugares de residencia, a los que se vieron forzados miles de personas en distintas zonas del país a partir del 11 de septiembre de 1973, han quedado ignoradas por las instancias oficiales de conocimiento de las diversas afectaciones a los derechos humanos que significó la violencia ejercida por la dictadura.

57 Algunas fuentes señalan que en este proceso hubo casos de persecución política, que se estableció control militar en ciertos sectores para evitar oposición o resistencia (Landaeta et al., 2021). Karen Alfaro, decana de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Austral de Chile, en entrevista para este capítulo, señaló que la utilización del desplazamiento forzado interno durante la dictadura pretendía eliminar el protagonismo popular y así “romper ese lazo social de las comunidades”, sostuvo que esta lógica “operó también en las poblaciones en Santiago”.

En relación con el pilar de verdad, el Estado de Chile ha reconocido y calificado violaciones a los derechos humanos de carácter individual como los casos de ejecuciones políticas, desaparición forzada, prisión política y tortura, a través de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, y la Comisión asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha reconocido ni calificado la hipótesis de afectaciones a los derechos humanos de carácter colectivo, como fueron los desplazamientos y traslados forzosos. Los informes de las mencionadas comisiones de verdad dan cuenta, parcialmente, de algunas de las circunstancias relacionadas con estos casos de movilidad forzada interna, a partir del análisis y calificación de casos individuales relacionados, sobre todo, con el Complejo Forestal y Maderero Panguipulli (Landaeta et al., 2021).

En materia de reparación, las personas calificadas en las citadas comisiones -y sus familiares, según dispongan las leyes- han accedido a distintas medidas de reparación. En el caso de las personas que fueron expulsadas de predios correspondientes a las cooperativas formadas al alero de la Reforma Agraria, sólo se han considerado algunos campesinos expulsados de tierras previamente asignadas u ocupadas bajo la política de esa reforma, en su calidad de "exonerados políticos" (Lira y Loveman, 2023). Específicamente, la Ley 19.234[58] dispone en su artículo 4 el abono de hasta seis meses de cotizaciones "por cada año de cotizaciones que tuvieren registradas a la fecha de la exoneración".

Los campesinos afectados por la revocación de la Reforma Agraria que accedieron a medidas de reparación en razón de la exoneración política, fueron aquellos casos en los que se pudo probar una afectación en los términos del Decreto Ley 208, que incrementó los requisitos para acceder a la asignación de tierras y modificó el artículo 71 de la Ley 16.640[59]. Así, fue un grupo reducido -conformado por dirigentes sindicales y dirigentes de los asentamientos- el que se pudo acoger a esta medida, en el entendido de que "las organizaciones sindicales campesinas fueron calificadas como empresas dependientes del Estado" (Lira y Loveman, 2023, p. 193). En este sentido, sólo un 8% de los campesinos asentados que postularon sus casos en el marco de esta política fueron reconocidos, es decir, 634 personas (Salém, 2020, p. 231).

58 Ley 19.234, que establece beneficios previsionales por gracia para personas exoneradas por motivos políticos (12 de agosto de 1993).

59 Entre las medidas se eliminaron como requisitos "ser campesino" y "poseer aptitudes para el trabajo de campo", que fueron reemplazados por "acreditar práctica en trabajos agrícolas en períodos no inferiores a tres años, aun cuando no fueran continuados", "ser asentado al momento de la distribución de la tierra o haber estado trabajando en algún predio expropiado por la Corporación", "no haber sido condenado o encargado reo por sentencia ejecutoriada por delito que merezca una pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados" y la exclusión de postular a quienes "hubieren ocupado con violencia el predio objeto de la destinación".

En 1998, la Ley 19.582, en su artículo 1, amplió las facultades de la Ley 19.234 e incorporó una categoría para considerar a los campesinos desvinculados de sus tierras y, de esa manera, responder a las demandas de grupos de campesinos que buscaban "la restitución de tierras para compensar sus pérdidas durante la dictadura" (Observatorio de Derechos Humanos Universidad Diego Portales, 2011, p. 22). El gobierno de la época implementó una pensión vitalicia para aquellos casos reconocidos como exonerados de la tierra, sin embargo, su alcance fue limitado, pues otorgó 336 pensiones (que representan a cerca del 7% de las 5.000 personas afectadas por el Decreto Ley 208), especialmente a personas mayores de 65 años. Estas medidas están muy lejos de alcanzar al total de personas afectadas y al ser restrictivas "no reparan la pérdida de todo lo que significa ser dueño de la propia tierra y dejarla como herencia a los hijos" (Salém, 2020, p. 231).

Sobre la base de esas consideraciones, durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se llevaron a cabo dos iniciativas. Una fue conocer las circunstancias de afectación causada por las políticas de revocación en la población campesina; la otra, ampliar el plazo de acogida a la Ley 19.234, mediante la Ley 19.881[60].

Con respecto a la primera iniciativa, el Ejecutivo solicitó la elaboración de dos informes, uno fue elaborado por un equipo de cinco expertos en derechos humanos que analizó documentos y testimonios de 690 campesinos beneficiados por la Reforma Agraria que perdieron sus tierras durante la dictadura, en nueve regiones del país (Salém, 2020, p. 232). Los resultados fueron contrastados con la documentación de la CORA depositada en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Celedón et al., 2000). La investigación puso en evidencia que "la represión política y las presiones económicas fueron causales sincronizadas de la expulsión de los campesinos de la tierra, que actuaban conjuntamente en la violación del derecho de propiedad" (Salém, 2020, p. 233). Posteriormente, se encargó un segundo informe "que hiciera posible diseñar políticas de reparación" y "dimensionar el universo y situación de los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria para tener una idea del número de posibles destinatarios de medidas de reparación y el costo asociado" (Ciper, 2018). Este documento concluyó que "el Estado tendría que entregar las reservas CORA, todavía en poder del Fisco [...], de las Fuerzas Armadas y la CONAF a los destinatarios originales de la reforma agraria" (Salém, 2020, p. 236).

El informe señaló que "50.277 campesinos fueron expulsados de la tierra durante la contrarreforma: 25.349 trabajadores de asentamientos con expropiación revocada, 5.000 campesinos eliminados por el decreto 208 y 19.928 campesinos que postularon a parcelas y fueron rechazados"; y que, en definitiva, hubo "70.277 familias campesinas excluidas del derecho de propiedad por la dictadura" (Salém, 2020, p. 235).

60 Ley 19.881, establece un nuevo plazo para acogerse a la Ley 19.234, que otorga beneficios previsionales para exonerados por motivos políticos (27 de junio de 2003).

El segundo informe incluyó propuestas de reparación campesina, entre ellas: 1) asistencia jurídica gratuita a los campesinos, por medio de convenios del Estado con universidades, 2) reconstrucción de programas de alfabetización y capacitación de trabajadores rurales, 3) creación de cursos de ciudadanía sobre derechos y deberes, para prevenir la extorsión de las poblaciones campesinas, 4) mayor fiscalización de los notarios, pues 'dieron fe' sobre una masa de operaciones ilegales durante la dictadura y en democracia, y 5) construcción de un catastro nacional de tierras con la trayectoria de desmantelamiento del sector reformado, el destino de las tierras y la situación del campesinado a principio del siglo XXI (Salém, 2020, p. 233). Sólo la última medida, relativa al catastro de tierras, avanzó, aunque tampoco concluyó.

Sobre la segunda iniciativa, relativa a la ampliación del plazo para acogerse a la Ley 19.234, se presentaron miles de solicitudes de expulsión de las tierras, una parte fue reconocida como exonerados políticos durante el primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. A partir de los archivos del SAG pudieron ser documentadas 14.610 solicitudes, otros 15.714 casos quedaron fuera porque no pudieron ser documentados, en tanto, quienes pudieron acceder a la política de reparación recibieron una "pensión vitalicia, intransferible y compatible con otros ingresos, pero incompatible con la pensión establecida en la Ley 19.992 para víctimas de prisión política y tortura" (Lira y Loveman, 2023, p. 194).

No obstante, estas medidas resultan insuficientes en alcance y forma, principalmente, debido a que no reconocen una parte sustancial de las afectaciones sufridas, que se relacionan con el despojo de la tierra, la pérdida de acceso a vivienda, propiedad y empleo (Lira y Loveman, 2023) e implica que el desplazamiento forzado de miles de personas se entienda como una dimensión colectiva de afectaciones a los derechos humanos.

Por su parte, en el ámbito del Poder Legislativo, hoy existen dos proyectos de ley que reconocen el desplazamiento forzado. El primero se refiere al reconocimiento del día mundial de las personas desplazadas internas (boletín N° 16.039-17 presentado en junio de 2023) que busca ratificar el 11 de febrero como el día de los desplazados internos en el país; el segundo proyecto se trata de las medidas para la "prevención, atención y protección de víctimas de desplazamiento forzado interno" (boletín N° 16859-25, presentado en mayo de 2024) que, entre otros, busca adoptar una estrategia para prevenir el desplazamiento forzado interno. Ambos se encuentran en primer trámite constitucional.

La instalación del debate en torno a la existencia de desplazamiento forzado en Chile, se ha producido principalmente a través de la movilización y actividades de visibilización de las organizaciones de personas afectadas. En el caso de la *Villa San Luis*, a partir de la creación del *Comité de Defensa de la Villa San Luis* en 2017 organizado frente a la inminente demolición de los últimos bloques que quedaban en pie. En el caso del COFOMAP, por medio de la organización de sus extrabajadores y sus familias, quienes han realizado diversas actividades para hacer patente y posicionar el desplazamiento forzado como una experiencia colectiva de afectación a sus derechos humanos, vivida durante la dictadura.

Estas acciones de la sociedad civil han surgido, precisamente, ante la ausencia de medidas de reparación y la necesidad de otorgarlas, en función de las afectaciones y daños padecidos en cada caso, es decir, desposesión de la propiedad y los medios de vida; afectaciones a sus derechos a la vida, a la integridad física y psíquica, a sus derechos sociales; imposibilidad del retorno a los lugares desde donde fueron expulsados o forzados a desplazarse, entre otros.

En el ámbito de la justicia, en Chile el desplazamiento forzado se encuentra definido como delito en el artículo 9 de la Ley 20.357, que tipifica crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes y delitos de guerra (2009)[61]. Asimismo, el artículo 26, numeral 2, contempla el delito de desplazamiento de población civil en el contexto de conflictos armados; mientras el artículo 32, numeral 1, tipifica los desplazamientos de personas protegidas. Hasta el momento no existen condenas por este delito dictadas por tribunales chilenos y sólo, excepcionalmente, hay indagaciones para establecer su ocurrencia. Ya que la ley determina su vigencia y aplicación bajo el principio de irretroactividad (artículo 44)[62], ésta no es aplicable a hechos acaecidos antes de su publicación (18 de julio de 2009), por consiguiente, se debe observar la normativa vigente a la fecha en que ocurrieron los hechos, y en el período 1973-1990 el Código Penal chileno no consideraba el desplazamiento forzado como delito. No obstante, actualmente existe un proyecto de ley (boletín 15.402-07) promovido por el senador Alfonso De Urresti que busca consagrar el principio de retroactividad en la aplicación de esta ley que se encuentra en primer trámite constitucional.

A propósito de esta legislación, en el caso de Villa San Luis, en enero de 2023, 19 personas de la Fundación interpusieron una querella en contra de quienes resulten responsables por el delito de aplicación de tormentos sufridos durante el desalojo al que fueron sometidos. Sin embargo, Andrés Céspedes, comentó que, si bien la causa se interpuso ante un ministro en visita designado por la Corte Suprema para conocer casos del período de la dictadura, en la actualidad está siendo tramitada por la justicia ordinaria en el 34° Juzgado del Crimen de Santiago. Céspedes explicó que el juez se declaró incompetente, argumentando una limitación que impone el Acta 81-2010 de la Corte Suprema, que establece el conocimiento de causas de violaciones a derechos humanos a ministros en visita extraordinaria para conocer casos de muerte y desaparición de personas, a pesar del conocimiento que han tomado los ministros de causas de derechos humanos, que incluyen eventos de aplicación de tormentos, elementos que constituyen parte de las experiencias y relatos de las víctimas de la Villa San Luis. Por tanto, actualmente la causa sigue su curso de investigación en el antiguo juzgado del crimen.

Céspedes tiene la convicción de que los eventos de desplazamiento forzado suscitados en la causa presentada configuran los elementos y características de

61 Artículo 9. Será castigado con la pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados, el que, sin derecho, expulse por la fuerza a personas del territorio del Estado al de otro o las obligue a desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del mismo, concurriendo las circunstancias descritas en el art. 1.

62 Artículo 44. Los hechos de que trata esta ley, cometidos con anterioridad a su promulgación, continuarán rigiéndose por la normativa vigente a ese momento. En consecuencia, las disposiciones de la presente ley sólo serán aplicables a hechos cuyo principio de ejecución sea posterior a su entrada en vigencia.

un crimen de lesa humanidad, específicamente, masividad y sistematicidad. "La masividad se ve ciertamente expresada en las 1.038 familias que a lo largo de la década de los 70-80 fueron desplazadas de sus hogares, de sus viviendas, erradicadas por acciones directas de agentes del Estado". En cuanto a la sistematicidad, advierte elementos de coordinación y regularidad detrás de las acciones de desalojo, específicamente, "la coordinación que hubo entre agentes del Estado, entre civiles, funcionarios de la Municipalidad de Las Condes, entre otros civiles […] que prestaron servicio o ayuda para que se llevara a cabo este cometido criminal", añadió además que no fue "un episodio aislado, sino que incluso a lo largo de cerca de una década se van repitiendo […] contabilizamos seis episodios en concreto".

Desde el ámbito civil, se han presentado demandas de indemnización de perjuicios por desplazamiento forzado ante juzgados civiles en Valdivia asociadas a los eventos del COFOMAP. Dos casos se encuentran archivados, debido a que se declaró la prescripción de las acciones[63]. El tercero, con sentencia del 30 de noviembre de 2023, se acogió la excepción de prescripción extintiva, interpuesta por el Consejo de Defensa del Estado, y se encuentra vigente ante la Corte de Apelaciones de Valdivia[64].

En una línea de litigio estratégico, el abogado Juan Ramón Roa señaló que "logramos probar que, efectivamente, existe desplazamiento forzado en ese caso, lo declaran prescrito, la idea es llevarlo justamente a la Corte Interamericana. Porque, de esa manera, mediante un acuerdo con el Estado, o por sentencia del tribunal, va a ordenar a que el Estado chileno responda a estos delitos de lesa humanidad".

Respecto de las garantías de no repetición, se observaron mayores avances con medidas de difusión en ámbitos de educación, arte y cultura, para el conocimiento de casos de desplazamiento forzado interno ocurridos en Chile. En este punto, destacan los esfuerzos recientes por reconstruir y visibilizar la historia del COFOMAP que han sido apoyados por la Universidad Austral de Chile y sus cuerpos académicos. A la vez que iniciativas de organizaciones de memoria y derechos humanos han recibido reconocimiento y financiamiento, para desarrollar acciones de protección y visibilización de las memorias y el patrimonio.

En el caso del COFOMAP, las principales iniciativas surgieron en 2016, a partir del trabajo de agrupaciones de víctimas y familiares apoyadas por la Subsecretaría de Derechos Humanos. Asimismo, diversos inmuebles del COFOMAP se declararon como sitio de memoria relacionado con eventos de desplazamiento forzado interno, con el patrocinio del Consejo de Monumentos Nacionales.

63 Por ejemplo, el caso Rol N° 1305-2021 caratulado *Riffo/Fisco de Chile* y Rol N° 1555-2021 caratulado *Ormeño con Fisco de Chile*, ambos del 2° Juzgado Civil de Valdivia.

64 Caso Rol N° 1300-2021 caratulado *Catalán/Fisco de Chile*, en el 1° Juzgado Civil de Valdivia.

Cuadro 6. Acciones de visibilización en materia de memorias y patrimonio, en relación al COFOMAP

Nombre de la iniciativa	Año	Institución que apoya o reconoce
Rediseño y puesta en valor de la Ruta de la Memoria Neltume 1981, del Centro Cultural y Museo Memoria de Neltume.	2023	Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[65].
Visibilización de la Memoria Histórica de los Antiguos Trabajadores de COFOMAP, en la zona de Arquilhue Ganadero, Corporación de Pobladores Históricos de la Cordillera de Futrono.	2022	Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[66].
Ruta Patrimonial-Memorias de la Cordillera de Arquilhue para crear y difundir una ruta turística que permitiera levantar y valorar la memoria de quienes habitaron el territorio del COFOMAP, en Arquilhue y Río Chico.	2022	Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes
Archivo oral y documental del desplazamiento forzado en el Asentamiento Arquilhue durante la dictadura cívico-militar (1973-1990), de la Corporación de Pobladores Históricos de la Cordillera de Futrono.	2021	Subsecretaría de Derechos Humanos, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[67].
Monumento Histórico un *Conjunto de bienes ligados a la historia del Complejo Forestal y Maderero Panguipulli*[68] para poner en valor el mayor centro de producción nacional de madera nativa del sur de Chile, representativo del proceso de instalación industrial en la zona rural cordillerana en la época.[69]	2019	Consejo de Monumentos Nacionales que depende del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
Puesta en valor, difusión y uso social de la colección Centro Cultural Neltume, del Centro Cultural Museo y Memoria de Neltume.	2017	Unidad-Programa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos.
Instalación de un memorial con los nombres de las personas calificadas como víctimas ejecutadas y desaparecidas del sector de Neltume, de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos de Valdivia.	2016	Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el portal de transparencia de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Programa de Derechos Humanos y del Consejo de Monumentos Nacionales.

65 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Exenta N° 133/2023.

66 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Exenta N° 134/2022.

67 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Exenta N° 107/2021.

68 Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, Decreto N° 32/2019.

69 A cinco años de su declaratoria, en junio de 2024, un incendio afectó al galpón industrial de Imasa (Biobio Chile, 2024), construido entre 1938 y 1941, se trataba del único galpón original del Complejo. El Servicio Nacional del Patrimonio Cultural señaló que el daño patrimonial era irreparable y que la Secretaría Técnica del CMN, evaluaría oficiar a la Fiscalía y al CDE para investigar como daño a monumento Nacional (Consejo de Monumentos Nacionales, 2024).

Por último, en la Ley de Presupuesto 2024 (Ley 21.640), en lo relativo al presupuesto de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en la partida 10, capítulo 6, programa 1, se incorporó la glosa 4, que dispone las siguientes dos medidas relacionadas con el desplazamiento forzado:

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informará, semestralmente, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, sobre la posibilidad de que un porcentaje de estos recursos sea destinado a la creación de un programa de reparación, justicia y memoria para las víctimas de desplazamiento forzado del Complejo Forestal y Maderero Panguipulli (COFOMAP).

- Se deberá informar a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre la posibilidad de que estos recursos sean destinados a la creación de un archivo público para custodiar y resguardar la documentación y/o archivo oral o escrito referido a otros casos de violaciones de derechos humanos distintos a los referidos en la Ley 19.123, tales como los casos de desplazamiento forzado provocado en los años de la dictadura.

De acuerdo con la información que reporta la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado, la Subsecretaría de Derechos Humanos no ha informado sobre la primera medida, relativa a la creación de un programa de reparación. Sobre la segunda, mediante Ord. N° 379 del 30 de abril de 2024, se reportó que no era posible destinar recursos a la creación de un archivo público referido a casos distintos a los referidos en la Ley 19.123. Sin embargo, según las funciones generales de custodia y resguardo de archivos del *Programa de Derechos Humanos* se podría hacer, siempre que exista disponibilidad de espacio físico en sus depósitos y se cumpla con las directrices técnicas para su entrega y descripción. Sobre el primer punto, se solicitó una reunión con la Subsecretaría de Derechos Humanos para indagar en la aplicación de esta glosa, pero hasta el cierre de este informe, no se ha podido concretar.

En el caso de la Villa San Luis, las principales iniciativas se han materializado desde 2015 en adelante, por iniciativas de la propia Fundación, que han sido apoyadas principalmente por el INDH, la Unión Europea y el Consejo de Monumentos Nacionales.

Cuadro 7. Acciones de visibilización en materia de memorias y patrimonio, en relación a la Villa San Luis de Las Condes

Nombre de la iniciativa	Año	Institución que apoya o reconoce
Producción y exhibición del documental *La Consagración de la Pobreza.*	2015	INDH, Unión Europea.
Declaratoria de Monumento Nacional, en la categoría de Monumento Histórico[70].	2018	Consejo de Monumentos Nacionales.
Museo Villa San Luis de Las Condes.	2021[71]	Consejo de Monumentos Nacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del INDH y del Consejo de Monumentos Nacionales.

La obligación de preservar la memoria colectiva supone el deber del Estado de transmitir la historia y preservar el recuerdo, así como evitar que surjan versiones negacionistas y revisionistas sobre las violaciones a derechos humanos.

70 El Comité de Defensa de la Villa San Luis presentó una solicitud de declaratoria de Monumento Nacional al Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) sobre los últimos dos bloques deshabitados. No obstante, dos días antes de la sesión convocada por el CMN para discutir la solicitud, la empresa inmobiliaria propietaria de los inmuebles inició la demolición de dichos bloques. Ante la difusión de la noticia, un grupo de expobladores de la *Villa San Luis* junto con el *Comité de Defensa de la Villa San Luis* denunciaron la situación logrando detener la demolición, sin embargo, un bloque ya estaba totalmente destruido y el otro dañado (Lawner, 2018). Posteriormente, en junio de ese año, el CMN declaró dos blocks como Monumento Nacional en la categoría de Monumento Histórico. Luego de reclamaciones posteriores desde la inmobiliaria ante el CMN, en 2018, fue modificada la declaratoria original, reduciendo el polígono del sitio de 4.000 a 300 metros cuadrados (El Mostrador, 2019).

71 En 2021 se suscribió un acuerdo entre la *Fundación Desalojados de la Villa San Luis de Las Condes*, el Consejo de Monumentos Nacionales y la Inmobiliaria Presidente Riesco S.A, con objeto de construir un museo que reconozca y dé cuenta de los desalojos desarrollados durante la dictadura. Actualmente, los trabajos de coordinación para concretarlo aún se encuentran en desarrollo.

Capítulo I

VIOLACIONES MASIVAS Y SISTEMÁTICAS 1973-1990: DESPLAZAMIENTOS, MOVILIDADES Y TRASLADOS FORZADOS INTERNOS

Impacto de la dictadura en el mundo rural

1973 existían **94.194** campesinos de la Reforma Agraria



50.000 campesinos aproximadamente, junto a sus familias fueron afectados por medidas de revocación de la **reforma agraria**

Fuente: Salém, 2020

Víctimas de ejecución política y desaparición forzada en 1973



85% corresponden a campesinos y funcionarios públicos vinculados al agro.

Fuente: Salém, 2020



55 funcionarios de distintos servicios del Ministerio de Agricultura fueron asesinados o desaparecidos.

Fuente: MINAGRI, 2023

Características del Desplazamiento forzado interno como violación de derechos humanos

Continua

Situación que persiste después de que el Estado reconoce la competencia de la Corte IDH

Múltiple

Afecta una amplia gama de derechos de las víctimas y sus familiares, incluido el derecho a una vida digna

Vulnerabilidad acentuada

En grupos de especial protección como mujeres, niñas, niños y adolescentes, y personas mayores. En contextos de ruralidad, crisis de seguridad, otros



CONCLUSIONES

El Estado no ha abierto instancias para reconocer violaciones a los derechos humanos, distintas a las que se individualizan en los informes de calificación de víctimas y otros mecanismos oficiales, tales como leyes de reparación. Asimismo, ninguno de los casos particulares referidos en este capítulo cuenta con un pronunciamiento de órganos internacionales que reconozca la existencia del desplazamiento forzado interno, en el período de la dictadura en Chile.

De esta forma, los antecedentes expuestos en el capítulo invitan a revisar los casos de familias y comunidades que, a causa de la violencia vivida, se vieron forzadas a abandonar sus lugares de residencia y, en algunas circunstancias, fueron obligadas a marcharse a raíz de disposiciones de la autoridad de la época. A partir de estos casos es posible analizar aspectos que podrían constituir desplazamiento forzado interno.

Tanto quienes fueron exonerados de predios CORA como quienes habitaban en la Villa San Luis de Las Condes, y que formaron parte de las políticas públicas del Gobierno de la Unidad Popular, fueron víctimas de violencia y arbitrariedades dirigidas específicamente contra ellos, con el fin de forzarlos a abandonar sus hogares, lo que queda de manifiesto en el alto número de campesinos calificados como víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Por otro lado, respecto a los casos de erradicaciones, la documentación disponible sobre este fenómeno ha sido elaborada en su mayoría desde un punto de vista urbanístico e histórico, pero la situación amerita también ser analizada desde una perspectiva de derechos humanos, ante la posibilidad de afectaciones que no son abordadas por las investigaciones del ámbito urbano. Adicionalmente, se observa la falta de documentación oficial sobre estos casos, mientras que la ausencia de organizaciones de la sociedad civil abocadas específicamente a este fenómeno, dificulta dimensionar y caracterizar con certeza estos eventos, desde una primera fuente. En este sentido, es necesario realizar indagaciones específicas y de mayor profundidad para determinar si los casos de erradicaciones durante la dictadura corresponden -en concordancia con los estándares que establece el marco internacional de los derechos humanos- a casos de desplazamiento forzado interno y si fuera el caso, determinar su alcance.

Sobre los fenómenos más documentados, si bien existen diferencias sustanciales en algunas de las circunstancias que caracterizan los casos analizados, tanto respecto a la conformación de poblados rurales de propiedad del Estado con un uso colectivo (COFOMAP), como a los derechos de propiedad individuales derivados de una política pública en un emplazamiento urbano (Villa San Luis), se identifican experiencias asociadas a la presencia y persecución por parte de agentes estatales, expresadas en casos y experiencias de tortura, hostigamiento y allanamientos constantes, incluso desde antes de la materialización de los desalojos, desplazamientos o expulsiones.

Al analizar las vivencias de las personas afectadas y las circunstancias en las que se produjeron los traslados, es posible reconocer afectaciones a los derechos humanos que definen los Principios Rectores, ya sea como crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra.

Con base en los aspectos generales de los Principios Rectores de 1998, fue posible identificar un trato discriminatorio, principalmente de connotación política, vinculado a la eventual adhesión de los grupos afectados al gobierno de la Unidad Popular, lo que gatilló eventos, tales como allanamientos y aplicación de estrategias de contrainsurgencia, que provocaron terror en la población y devinieron en la huida desde los poblados del COFOMAP y en acciones directas de desalojos en la Villa San Luis.

En cuanto a la anticipación de los desplazamientos, no se advirtieron medidas preventivas ni evidencia que diera cuenta de la posibilidad de evitarlos. Por el contrario, según la documentación y las narraciones de las personas entrevistadas, los desplazamientos respondieron a acciones y decisiones deliberadas y arbitrarias, relacionadas esencialmente con la lógica de privatizar los terrenos o propiedades, y traspasarlas a terceros.

Sobre la protección de derechos humanos durante los desplazamientos, se reconocieron múltiples afectaciones derivadas de los desalojos, no sólo en la esfera de la vivienda y pérdida de la propiedad, sino también en el acceso a educación, salud y el derecho al trabajo. Particularmente, en el caso de COFOMAP, se identificaron situaciones de desintegración de las familias, sin apoyo ni medidas para su reunificación por parte del Estado.

En el ámbito de regreso y reintegración, al término de la dictadura no se instauraron las condiciones para el regreso voluntario de las personas desplazadas. Por el contrario, la posibilidad de concretar eventuales retornos se vio mermada tras los procesos de privatización, tanto para quienes habitaron el COFOMAP como para las personas que vivieron en la Villa San Luis. Para estos últimos, específicamente, no existieron instancias que les permitieran recuperar sus departamentos.

En función de esta información y tomando en cuenta las diferencias propias de cada situación, se distinguen elementos comunes dentro de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, referidas a afectaciones continuas a las personas que no pudieron regresar a sus lugares de residencia ni han sido reparadas hasta hoy. En todos los casos se observan afectaciones colectivas a múltiples derechos humanos, desde la materialización de los desplazamientos, a derechos asociados a la vida digna, acceso a vivienda adecuada, educación, salud y trabajo. Adicionalmente, se identifica la afectación a grupos en situación de vulnerabilidad, tanto en los emplazamientos rurales como urbanos, quienes resultaron afectados fueron personas de escasos recursos, mujeres y niñas quienes, ante los eventos asociados a los desplazamientos, se vieron obligadas a hacerse cargo de sus hogares, en muchos casos a edades tempranas, coartando sus posibilidades en el ámbito de educación. En ese sentido, la perpetuación de la pobreza es palpable a partir de los relatos y experiencias recopiladas.

Al INDH le preocupan especialmente las situaciones de violencia relatadas, tanto por personas que habitaron comunidades en zonas rurales como en sectores urbanos del país quienes, durante la dictadura, se vieron obligados a abandonar sus viviendas o lugares de asentamiento. Asimismo, preocupa que no se disponga de una versión oficial sobre los hechos ni tampoco se dimensione la cantidad de personas afectadas por las situaciones descritas.

RECOMENDACIONES

1. Se reitera la recomendación del año 2023 del INDH, sobre la creación de una instancia de calificación permanente, que debe considerar y permitir la calificación de víctimas de delitos o violaciones a los derechos humanos no considerados por los instrumentos aplicados hasta ahora, como ocurre con el desplazamiento forzado.
2. Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos implementar medidas en los ámbitos de verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y memoria, dirigidas a las víctimas de desplazamiento forzado, siguiendo los estándares de Naciones Unidas en materia de justicia transicional.
3. Al Ministerio de Agricultura, se aconseja actualizar los informes referidos a campesinos afectados por la política de revocación de asignaciones de la Reforma Agraria, e implementar las medidas de reparación allí consignadas.
4. Se recomienda al Ministerio de Vivienda y Urbanismo implementar un procedimiento que permita a las personas afectadas por desalojos en la Villa San Luis acceder a la titularidad de las propiedades en las que fueron reubicadas en las comunas de Conchalí, Independencia, La Granja, Lo Prado, Renca, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo u otras, y que, según sus testimonios, aún no les pertenecen.
5. Se recomienda a la Corte Suprema ampliar el mandato de los ministros en visita extraordinaria para el conocimiento de causas en materia de derechos humanos, modificando el Acta 81-2010, para incluir casos de desplazamiento forzado interno en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V., Bovino, A., y Courtis, C. (2007). *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ámbito Local: La experiencia de una década* (Primera edición). Editores del Puerto s.r.l.

Alfaro, K. (2016). *Acumulación por desposesión en Chile: El caso del Complejo Forestal y Maderero Panguipulli en el sur de Chile (1973-1990)* (N° 2). Historia 396.

Allende, M. F., y Olave, S. (2013). *50 años de políticas de vivienda social a raíz del caso de la Villa San Luis.*

Barrena, J., Hernando, M., y Rojas, F. (2016). Antecedentes históricos sobre el Complejo Forestal y Maderero Panguipulli, provincia de Valdivia, Centro-sur de Chile. *Bosque (Valdivia)*, *37*(3), 473-484.

Barría, L. y Neira, P. (2023). *Hacienda Rupanco: Una historia de despojo en el sur de Chile*. 1°Edición, Santiago, LOM Ediciones, julio 2023.

Bianchini, M. C., y Pulgar, C. (2008). *Villa San Luis de Las Condes: lugar de memoria y olvido*.

Biobio Chile. (2024, junio 6). *Voraz incendio destruye Monumento Histórico Nacional en Panguipulli: Acusan intencionalidad*. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-rios/2024/06/06/voraz-incendio-destruye-monumento-historico-nacional-en-panguipulli-acusan-intencionalidad.shtml

Brookings Institution. (2002). *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos* (F. Rivas Muñoz, Trad.). Editorial Códice Ltda.

Bustos, F. y Ugás, F. (2018). Caso Paine, episodio Collipeumo, contra Juan Francisco Luzoro Montenegro: El primer civil condenado por crímenes contra la humanidad en Chile. *Anuario de Derechos Humanos,* 14, 167-179.

Celedón Forster, A. (2019). Operación piloto Santiago en tres actos. *Revista 180*, *43*, 1-12.

Celedón, R., Fuenzalida, S., Bulnes, J., Coll, M., González, L. (2000) *Identificación y diagnóstico jurídico de casos ilustrativos por regiones de tierras afectadas por la Reforma Agraria que presentan irregularidades en su adjudicación o tenencia actual, y de alternativas de regularización, reparación o indemnización posible a sus beneficiarios originales, por vías administrativas, judiciales o legislativas.* Universidad ARCIS, Departamento de Derechos Humanos y Estudios Indígenas. Convenio Ministerio de Agricultura - Universidad ARCIS.

CIDH, (2021), *Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales.* OEA/Ser.L/V/II., Doc. 121, 12 abril 2021.

CEJIL. (2010). *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos.*

Ciper Chile. (20 de marzo de 2018). Historia de un despojo II: Las tierras de la Reforma Agraria de las que no se habla. *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2018/03/20/historia-de-un-despojo-ii-las-tierras-de-la-reforma-agraria-de-las-que-no-se-habla/

Collins, C. (2019). La memoria en los tiempos del cólera: verdad, justicia, reparaciones, y garantías de no repetición por los crímenes de la dictadura chilena. En *Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile*. Ed. Universidad Diego Portales.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. (1996). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* (Tomo I). Aspectos Generales: Trato igualitario y protección de la ley para las personas desplazadas internas.

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas* E/CN.4/RES/2004/55, 20 de abril de 2004.

Comité de Derechos Humanos, *Observación general N° 36 sobre el Artículo 6 (derecho a la vida)*. CCPR/C/GC/36, 3 septiembre 2019.

Consejo de administración COFOMAP. (10 de diciembre de 1976). *Memorandum interno Nro 11*. Consejo de administración COFOMAP.

Consejo de Derechos Humanos. *Principios Rectores de los desplazamientos internos Consejo de Derechos Humanos*, E/CN.4/1998/53/Add.2* 11 de febrero de 1998

Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, A/69/518, 14 octubre 2014.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, A/HRC/30/42, 07 septiembre 2015.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos. Derechos humanos de los desplazados internos*, A/76/169, 16 julio 2021.

Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas. *Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre Chile* (A/HRC/WG.6/46/CHL/3; p. 16), 07 febrero 2024.

Consejo de Monumentos Nacionales. (2018). *Villa Ministro Carlos Cortés (Villa San Luis de Las Condes)*. https://www.monumentos.gob.cl/monumentos/monumentos-monumentos/villa-ministro-carlos-cortes-villa-san-luis-condes

Consejo de Monumentos Nacionales. (2024). *Servicio del Patrimonio Cultural denuncia ante Fiscalía incendio de Monumento Histórico en Los Ríos*. https://www.monumentos.gob.cl/prensa/noticias/servicio-patrimonio-cultural-denuncia-fiscalia-incendio-monumento-historico-rios

Cooperativa.cl. (2023, enero 10). *Presentan querella por torturas en desalojo de la Villa San Luis de Las Condes*. https://cooperativa.cl/noticias/pais/dd-hh/presentan-querella-por-torturas-en-desalojo-de-la-villa-san-luis-de-las/2023-01-10/002554.html

Delegación Presidencial de Los Ríos. (19 de noviembre de 2023). *Autoridades y Organizaciones marchan en apoyo a los desplazados de la Dictadura en la región de Los Ríos.* https://dprlosrios.dpr.gob.cl/2023/11/19/autoridades-y-organizaciones-marchan-en-apoyo-a-los-desplazados-de-la-dictadura-en-la-region-de-los-rios/

Diario Paillaco. (2021). *Con ceremonia finalizó proyecto de antiguos trabajadores de Cofomap en Futrono*. Diario Paillaco. https://www.diariopaillaco.cl/noticia/actualidad/2021/10/con-ceremonia-finalizo-proyecto-de-antiguos-trabajadores-de-cofomap-en-futrono

Diario UACh. (2019). *COFOMAP: Académicos reflexionaron sobre contingencia ante reconocimiento como Monumento Histórico*. https://diario.uach.cl/cofomap-academicos-reflexionaron-sobre-contingencia-ante-reconocimiento-como-monumento-historico/

Diario UChile. (9 de enero de 2023). *"Después de 50 años de silencio": Desalojados de Villa San Luis presentan querella ante la Corte de Apelaciones de Santiago*. https://radio.uchile.cl/2023/01/09/despues-de-50-anos-de-silencio-desalojados-de-villa-san-luis-presentan-querella-ante-la-corte-de-apelaciones-de-santiago/

Dirección de Presupuestos. (2024). Ley de Presupuestos año 2024, partida 10, capítulo 6, programa 1. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-325246_doc_pdf.pdf

El Mercurio (6 de enero de 1979). *En San Luis de Las Condes: Declaración de la Intendencia sobre reciente desalojo.*

Ercilla (10 de enero de 1979). *Reportaje "Desalojo. Lo que no se responde"*.

Facultad de Arquitectura y Urbanismo. (5 de abril de 2019). *Miguel Lawner Steiman obtiene Premio Nacional de Arquitectura.* https://fau.uchile.cl/noticias/152575/arquitecto-fau-miguel-lawner-obtiene-premio-nacional-de-arquitectura

Fajardo, M. (27 de junio de 2019). Presiones de inmobiliaria logran revertir declaratoria de monumento a emblemática urbanización de la UP*. El Mostrador.* https://www.elmostrador.cl/cultura/2019/06/27/presiones-de-inmobiliaria-logran-revertir-declaratoria-de-monumento-de-emblematica-urbanizacion-de-la-up/

Instituto Nacional de Derechos Humanos. *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2021.*

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2023). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2023*.

La Araucaria de Chile. (1979). Ediciones Michay, *1979*, Edición N°*7*.

Labbé, F. J. y Llévenes, M. (1986). Efectos redistributivos derivados del proceso de erradicación de poblaciones en el Gran Santiago. *Estudios Públicos*, *24*.

Landaeta, R., Alegría, L. y Delgado, F. (2021). El "Desplazamiento Forzado" Como Política Urbana En Chile (1973-1984). En *Ciudad y Política*.

Lawner, M. (2018). *Historia de la Villa San Luis de Las Condes*. Intervención seminario "Fraude Inmobiliario", del 29 de mayo de 2019. https://www.defendamoslaciudad.cl/noticias/item/6193-exposicion-del-arquitecto-miguel-lawner-en-el-seminario-fraude-inmobiliario

Lira, E. y Loveman, B. (2023). Políticas de reparación para campesinos y obreros agrícolas «exonerados de la tierra» en Chile. *Anuario de Derechos Humanos*, *19* 181–201.

Mardones, J. (16 de junio de 2021). Familias de ex trabajadores de COFOMAP demandaron al estado por desplazamiento forzados. *Diario Futrono*. https://www.diariofutrono.cl/noticia/actualidad/2021/06/familias-de-ex-trabajadores-de-cofomap-demandaron-al-estado-por-desplazamiento-forzados

Memoria Chilena. (s. f.). *La Reforma Agraria (1962-1973).* https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-3536.html

Ministerio de Agricultura (2023). *Historias, Memoria Rural y Futuro: a 50 años del Golpe de Estado*. https://fucoa.cl/publicaciones/50golpe_estado/

Morales, E. y Rojas, S. (1986). *Relocalización socio-espacial de la pobreza: Política estatal y presión popular, 1979-1985* (FLACSO).

Museo de la Memoria. (s.f.). Fichas con información de víctimas https://interactivos.museodelamemoria.cl/victimas/?p=3183

Observatorio de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. (2011). *Medidas de reparación en Chile desde 1990: Políticas públicas de reparación por violaciones a los DDHH cometidas durante la dictadura militar de 1973 a 1990*. Universidad Diego Portales.

Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado de Chile. (Junio, 2024). Informe de seguimiento de compromisos de información de la Ley N° 21.640, de presupuestos del sector público del año 2024. Partida 10, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. https://www.senado.cl/site/presupuesto/2024/cumplimiento/seguimiento/junio2024/10.pdf

Peña, A. (2008). *Erradicados de la ciudad, exiliados en la nueva extremadura*. [Memoria de Título, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/194860

Pinochet, C. y Tobar, C. (2019). Formas provisorias de conjurar el pasado. Ruinas e intervenciones artísticas en la Villa San Luis de Las Condes. *Sophia Austral*, *23*, 57-80.

Resumen.cl. (2012). *Las olvidadas erradicaciones de la dictadura*. https://resumen.cl/articulos/las-olvidadas-erradicaciones-de-la-dictadura

Riquelme, C. (16 de junio de 2021). Interponen demandas contra el Estado por "desplazamiento forzado" durante la Dictadura en Los Ríos. *RioenLinea*. https://

www.rioenlinea.cl/interponen-demandas-contra-el-estado-por-desplazamiento-forzado-durante-la-dictadura-en-los-rios/

Rivas, R. (2006). *Desarrollo forestal de Neltume. Estado y trabajadores (1924-1990), Tesis para optar al grado de licenciado en historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.* Universidad Austral de Chile.

Rivera, Á. (2012). Historia de la política habitacional en el área metropolitana de Santiago. *Revista CIS*. Vol. 16, N° 16.

Rocha, E. (13 de julio de 2019). Comisión del Senado compromete gestiones tras demandas de ex pobladores de COFOMAP. Diario San José. https://www.diariosanjose.cl/noticia/actualidad/2019/07/comision-del-senado-compromete-gestiones-tras-demandas-de-ex-pobladores-de-cofomap-

Rodríguez, A. y Icaza, A. M. (1993). *Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990*. SUR Profesionales Consultores.

Salém, J. (2020). Tierra y derechos humanos en Chile: La contrarreforma agraria de la dictadura de Pinochet y las políticas de reparación campesina. *Historia Agraria*, *80*.

Senado de Chile. Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, Legislatura 367, sesión del 01 de julio de 2019. https://www.senado.cl/actividad-legislativa/comisiones/199/13892

Subsecretaría de Derechos Humanos. (s.f.). *El subsecretario Altamirano participa de acto que convocó a organizaciones de desplazamientos forzosos en la Región de Los Ríos.* https://www.derechoshumanos.gob.cl/el-subsecretario-altamirano-participa-de-acto-que-convoco-a-organizaciones-de-desplazamientos-forzosos-en-la-region-de-los-rios/

Subsecretaría de Derechos Humanos. *Puesta en valor, difusión y uso social de la colección Centro Cultural Neltume*. https://memoriahistorica.minjusticia.gob.cl/proyecto-memoria/?id=7

Subsecretaría de Derechos Humanos. *Memorial Caso Neltume*. https://memoriahistorica.minjusticia.gob.cl/proyecto-memoria/?id=164

The Clinic. (9 de junio de 2015). *Cómo el Ejército vendió el último terreno de Villa San Luis*. https://www.theclinic.cl/2015/06/09/como-el-ejercito-vendio-el-ultimo-terreno-de-villa-san-luis/

Torres, N. (2020). *La construcción de la ciudad neoliberal en Chile: El proceso de erradicación y la resistencia de pobladores en Villa la Reina (1976 -1989)*. [Informe de Grado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/179178/La-construccion-de-la-ciudad-neoliberal-en-Chile.pdf

Valenzuela, K., Durán, C., Barraza, C., Pávez, J., Centro Cultural Víctor Jara y Boca Sur. (2023). *Boca sur: Una historia de erradicaciones y dignidad. Síntesis de Investigación*. CEDEUS. Universidad de Concepción.

CAPÍTULO II

Derecho a la seguridad personal

Derecho a la seguridad personal

ANTECEDENTES[1]

En Chile, la seguridad y la delincuencia figuran entre las principales preocupaciones de la población. Por ejemplo, el 57% de las personas a lo largo del territorio cree que la delincuencia es un problema al que el Gobierno debiera dedicar mayor esfuerzo y el 85% de las personas está muy preocupado de que alguien de su familia, o ellas mismas, sean víctimas de un delito violento (Centro de Estudios Públicos, 2024). En esa línea, según datos de Paz Ciudadana (2023), el 65% de las personas considera que en el último año la delincuencia en su comuna ha aumentado, mientras el 58% cree que aumentará en un año más.

Los datos señalan que, en los años 2022 y 2023, un 22% de los hogares sufrió algún tipo de victimización, versus el 19 y 17% en los años 2020 y 2021, respectivamente (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2024). Por su parte, las tasas de delitos violentos contra las personas por cada 100.000 habitantes[2] también exhiben un comportamiento similar, y pasaron de 570 y 680 casos por cada 100.000 habitantes en 2020 y 2021, a cerca de 800 y 835 en 2022 y 2023, respectivamente En 2023, las mayores prevalencias de victimización en hogares y tasas de denuncias por delitos violentos contra las personas se encuentran en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Metropolitana, no obstante, aun cuando las cifras de los últimos dos años superan los registros de 2020 y 2021, siguen siendo menores a los niveles del año 2019, cuando se observó un 24% de victimización y una tasa de denuncias de 810 casos por cada 100.000 habitantes.

Más allá de las variaciones entre las denuncias por año, lo cierto es que en Chile la percepción de inseguridad de la población es alta. De hecho, el 88% de las personas cree que la delincuencia ha aumentado en el país (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2024). Esta distancia entre cifras y percepciones no es novedosa y se explica porque la percepción de seguridad o inseguridad no se relaciona exclusivamente con las tasas efectivas de criminalidad, sino también

1 El objetivo de este capítulo es analizar, desde una perspectiva de derechos humanos, las medidas adoptadas por el Estado para atender la situación de seguridad en zonas urbanas del país y garantizar el derecho a la seguridad personal. A partir de ahí se desprenden los objetivos específicos: determinar las obligaciones en materia de derechos humanos que asisten al Estado de Chile en materia de seguridad personal y describir los estándares asociados; describir la situación de seguridad en el país y los programas implementados por el Estado para la provisión de condiciones de seguridad a la ciudadanía, con especial énfasis en contextos urbanos; identificar las brechas entre obligaciones en materia de derechos humanos y las acciones estatales en el ámbito de la seguridad personal, y los posibles impactos en el goce de los derechos asociados a esta.

2 Cifras obtenidas en el Sistema Estadístico Delictual de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

con otros múltiples factores, como experiencias de victimización directas e indirectas, características del entorno, actuar de los medios de comunicación[3] y las redes sociales en la difusión de información sobre la actividad delictual (Prieto Curiel y Bishop, 2016). También impacta en la población la ocurrencia de delitos y crímenes con mayor nivel de violencia, y en general, la aparición de nuevas formas de criminalidad, vinculadas a la penetración y expansión del crimen organizado en áreas urbanas[4] (Carro et al., 2010; Chadee y Ditton, 2005; Prieto Curiel y Bishop, 2016).

Este nuevo escenario se refleja en el *Índice global de crimen organizado*, una iniciativa que se desarrolla con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Los resultados de 2023 muestran un empeoramiento de la situación en Chile, donde el índice[5] pasó de 4,6 en 2021, a 5,18 en 2023, lo que significó un ascenso de 28 posiciones en el ranking a nivel mundial y de tres a nivel continental. Actualmente, el país se ubica en la octava posición entre los doce países de Sudamérica, peor que Argentina, Bolivia, Suriname y Uruguay (2023).

En ese marco, hechos graves de inseguridad antes considerados marginales, hoy suceden con mayor frecuencia. Así lo ilustran las víctimas de las llamadas "balas locas" producto de riñas entre bandas criminales, lo cual resulta especialmente preocupante cuando las víctimas son niños, niñas o adolescentes. Según cifras reportadas por la Defensoría de la Niñez (2024) ha aumentado el número de los menores de 18 años fallecidos por armas de fuego. Así, en 2019 se reportaron 27 muertes y 33 en 2020, mientras en 2021 bajaron a 29, en 2022 aumentaron a 49 y en 2023, 38 menores de edad murieron producto de impacto de balas.

La criminalidad interrumpe las rutinas de la vida cotidiana de las personas y sus barrios. Un ejemplo son los efectos colaterales de los "narco funerales" -de los cuales se han registrado 1.733 entre 2019 y fines de 2023- que en muchos casos fuerzan el corte de calles y suspensión de clases (La Tercera, 2023). Como respuesta a estos hechos, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y la Superintendencia de Educación desarrollaron las *Orientaciones para la prevención y el manejo de emergencias ante situaciones críticas, constitutivas de delito, que impactan gravemente el bienestar de las comunidades educativas*, que establecen protocolos y pautas de seguridad para afrontar este tipo de circunstancias (Subsecretaría de Educación et al., 2023).

3 Según un estudio realizado por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), los temas policiales son los que concentran más tiempo en los noticieros, con un 21% (2023).

4 La Fiscalía de Chile ha señalado que dentro de las bandas de crimen organizado que operan en el país se encuentran el Tren de Aragua, Los Gallegos, Los Pulpos, Los Espartanos, Los Chotas, Los Valencianos y Bang de Fujian, que se dedican al tráfico de drogas y armas, homicidios, explotación sexual, secuestro, lavado de dinero, entre otros (CNN Chile, 2023; Cooperativa.cl, 2023).

5 El índice tiene un máximo de 10, a mayor valor del índice, mayor es la criminalidad organizada en el país.

En este contexto, en 2023 los poderes colegisladores suscribieron un acuerdo para priorizar una agenda legislativa en materia de seguridad (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023), en la que se seleccionaron 31 proyectos para tramitar de forma expedita en el Congreso Nacional. En abril del mismo año, el Ejecutivo, los gobiernos regionales y las municipalidades del país firmaron el *Compromiso Transversal por la Seguridad* en el que acordaron un paquete de más de 70 medidas orientadas a desarrollar una política exitosa en contra de la delincuencia y el crimen organizado (Gobierno de Chile, 2023). Finalmente, en mayo de este año, se firmó un nuevo acuerdo transversal entre el Ejecutivo y los partidos políticos para avanzar en un segundo *fast track* legislativo con 32 nuevos proyectos sobre la materia.

Una de las leyes más relevantes de esta primera etapa es la Ley 21.589 -conocida como *Ley Naín Retamal-* que establece, entre otras materias, la presunción de la legítima defensa del funcionario de las Fuerzas de Orden y Seguridad mientras se encuentre en servicio[6]. Durante el mandato del Presidente Gabriel Boric se han reformado o elaborado 46 leyes en esta misma línea (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2024), tales como las leyes que sancionan más gravosamente el sicariato, los delitos económicos, el contrabando, las usurpaciones y el crimen organizado[7], entre otras. Adicionalmente, se encuentran en tramitación los siguientes proyectos de ley: el que crea el Ministerio de Seguridad Pública, el que regula las reglas de uso de la fuerza para las policías y las Fuerzas Armadas, la reforma a la ley de inteligencia, y el que regula la seguridad municipal y fortalece el rol de las municipalidades en la prevención del delito y seguridad pública[8].

Sobre este avance legislativo, y en particular sobre aquellas con un enfoque más punitivo y coercitivo, es importante destacar que la CIDH ve con preocupación cómo el tema de la inseguridad ha sido utilizado con fines políticos, a través de propuestas cortoplacistas o de "mano dura" que intentan ganar apoyo popular ante la preocupación ciudadana por el delito y la violencia. Sostiene que estas iniciativas producen resultados a corto plazo y no logran abordar adecuadamente las causas subyacentes ni se enfocan suficientemente en la prevención, o en programas de inversión social y promoción de derechos, por lo tanto, son insuficientes para abordar de manera adecuada las causas que motivan la violencia. Adicionalmente, muy a menudo, su implementación resulta en vulneraciones a

6 Ley 21.560, modifica textos legales para fortalecer y proteger el ejercicio de la función policial y de gendarmería de Chile (2023).

7 Ley 21.571, modifica el código penal para sancionar la conspiración para cometer el delito de homicidio calificado por premio, promesa remuneratoria o ánimo de lucro (2023); Ley 21.595 de delitos económicos (2023); Ley 21.632, modifica diversos cuerpos legales para fortalecer la legislación en materia de contrabando (2023); Ley 21.633, regula los delitos de ocupación ilegal de inmuebles, fija nuevas penas y formas comisivas e incorpora mecanismos eficientes de restitución (2023); Ley 21.575, modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social (2023).

8 Véase respectivamente los boletines N° 14.614-07; N° 16079-02; N° 12234-02; y N° 15940-25. Para un análisis de la agenda legislativa en seguridad, ver el capítulo "Medidas estatales de seguridad", del *Informe Anual de Derechos Humanos* de la Universidad Diego Portales (Beltrán et al., 2023).

los derechos humanos, lo que ocasiona una pérdida de confianza de las personas en las instituciones del Estado y en el estado de derecho (2009).

En Chile, en las últimas dos décadas, el Ejecutivo ha buscado enfrentar el problema de la seguridad a partir de la implementación de diversas políticas, planes y programas. En el gobierno del Presidente Ricardo Lagos se diseñó la *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*; durante el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet se elaboró la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010* y en su segundo período se creó el *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito: Seguridad para todos*. En su primer mandato, el Presidente Sebastián Piñera presentó el *Plan Chile Seguro 2010-2014*, y en el segundo suscribió el *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*. Finalmente, el Presidente Gabriel Boric dio a conocer el *Plan Nacional de Seguridad 2022-2024* y también presentó la *Política nacional contra el crimen organizado* (2022).

En el ámbito de los derechos humanos, los problemas de seguridad pública resultan igualmente preocupantes pues, como ha señalado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en contextos donde la actividad delictual se acrecienta sin medidas eficaces de prevención y control pueden ocurrir las siguientes situaciones:

- Demandas inmediatas de la población que son difíciles de manejar y que debilitan los grados de gobernabilidad.
- Afectaciones a la calidad de vida de las personas, incluido el aumento de la desigualdad, en el sentido de que las víctimas pueden sufrir daños irreparables en múltiples aristas, que afectan su capacidad de enfrentar con éxito los desafíos para conseguir bienestar y desarrollo.
- Emergencia de un clima de tensión, miedo y desconfianza del otro, visto como potencial agresor, que genera un contexto que amenaza la tolerancia, la convivencia y la paz.
- Cuestionamiento sobre la eficacia de las instituciones democráticas, haciéndolas responsables por no solucionar de inmediato los problemas. Esto, en algunos casos, puede exacerbar la idea de que solo es posible abordar el fenómeno recurriendo a métodos autoritarios, lo que debilita la adhesión democrática de la ciudadanía (2007)[9].

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022), en el marco de reforzamiento de los alcances de la Convención de las Naciones

9 Por ejemplo, en la última medición de la encuesta CEP (2024) un 68% de las personas justifica siempre o casi siempre el uso de la violencia en defensa propia. Por otro lado, la mayoría de la población está de acuerdo con que militares apoyen a policías en el combate al crimen organizado (86%), a poner orden público en barrios con mayor delincuencia (84%) y en casos de grave alteración al orden público (84%). En este marco también se menciona la legitimación de linchamientos, conocidas como detenciones ciudadanas. Las cifras indican que en Chile existe una alta legitimación de estas prácticas, lo que se puede explicar tanto por la alta sensación de temor como por la ausencia de legitimidad del sistema de justicia y de las policías en el país (VioDemos, 2022).

Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[10] y sus protocolos, ha reiterado que la prevención del delito y la justicia criminal se vinculan directamente con los derechos en múltiples formas, por lo tanto, para los Estados es relevante desarrollar y mejorar la legislación y las políticas públicas en dichas materias con pleno cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos. Para eso, se deben considerar medidas relacionadas con la criminalización de conductas particulares; la investigación, persecución y sentencia; la cooperación internacional; la protección de víctimas y testigos; y la prevención. Así como efectuar distinciones respecto de los distintos grupos involucrados y a quienes se dirigen las políticas, es decir, personas sospechosas o acusadas de cometer delitos; personas afectadas por medidas de represión del crimen; víctimas, testigos y colaboradores de autoridades; y personas o grupos que son vulnerables a crímenes.

En Chile, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) ha prestado atención a la relación entre seguridad y derechos humanos. En su Informe Anual 2012, el INDH abordó el desafío aún existente para el Estado de garantizar el derecho a la libertad personal y seguridad individual, mediante políticas de seguridad ciudadana que sean eficientes y eficaces y, a su vez, respetuosas de los derechos humanos. Luego, en el año 2016 realizó un análisis de la política criminal y la "agenda corta anti-delincuencia". Mientras en su Informe Anual 2019, el INDH exploró por primera vez la vulneración de derechos por omisión del Estado, a propósito del vandalismo y la violencia ejercida por particulares en contra de bienes públicos y privados, así como la afectación a lugares de culto y las restricciones a la libre circulación impuestas a personas que no participaban en las manifestaciones.

Posteriormente, en su Informe Anual 2021, el Instituto profundizó en la situación de seguridad y garantía de derechos humanos en los denominados "barrios críticos", donde observó el impacto no solo en el derecho a la seguridad personal sino también el goce de otros derechos como la salud, la educación, la vivienda digna. En 2023, el INDH analizó la afectación a derechos humanos involucrados en la garantía de seguridad personal, derivada de las violencias ejercidas por particulares en las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos. En esa oportunidad, el Instituto señaló que la seguridad personal es una condición previa para el disfrute de otros derechos que debe entenderse como un requisito previo para la libertad y la realización de las personas.

En línea con la necesidad de abordar la situación de la seguridad personal desde la perspectiva de los derechos humanos, este capítulo centra su análisis en el derecho a la seguridad personal, reconociendo que la inseguridad producto de la actividad delictual amenaza garantías fundamentales relacionadas con la seguridad personal como el derecho a la vida, a la integridad personal, y a la propiedad, por medio del uso y goce pacífico de los bienes, y que deben estar en el centro de las políticas de seguridad.

10 Conocida también como la Convención de Palermo.

De esta forma, se aborda la situación de la seguridad personal a partir de datos disponibles sobre seguridad subjetiva, es decir, la percepción de inseguridad de personas y hogares en relación con el país, las regiones, comunas y barrios donde residen; y seguridad objetiva, derivada de la evolución de las estadísticas de delitos lesivos para los derechos que forman parte de la seguridad personal. A partir de la determinación de las obligaciones estatales y estándares de derechos humanos aplicables al derecho a la seguridad personal, se analizan las respuestas del Estado para garantizar este derecho por medio de iniciativas asociadas a las distintas dimensiones que debe incluir una política de seguridad ciudadana, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL

El derecho a la seguridad personal se encuentra ampliamente reconocido en el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos. Este reúne tanto al sistema universal -donde conviven diversos instrumentos, tratados y mecanismos extra convencionales- como a los sistemas regionales, que en el caso interamericano contiene la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) -que crea la CIDH- y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos ([CADH], 1969). En el sistema universal, el derecho a la seguridad personal está consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ([DUDH], 1948) y en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ([PIDCP], 1966); en tanto, dentro del sistema interamericano, se garantiza en el artículo 7 de la CADH. Es importante destacar que estos artículos se refieren al derecho a la libertad y a otras de sus dimensiones impactadas por la ausencia de seguridad personal.

La CIDH promueve esta lógica relacional de derechos sosteniendo que una mirada comprehensiva del derecho a la seguridad presupone ocuparse también de múltiples factores que le afectan, como aquellos que originan la violencia y la reproducen, hasta la observancia de los impactos que esta genera en otros derechos humanos como la salud, la educación o la libre circulación. A su vez, advierte la importancia de tomar en consideración cómo la inseguridad afecta de manera particular a grupos de especial protección (2009), por ejemplo, en los casos que involucran violencia contra la mujer. Además de las obligaciones genéricas contenidas en la CADH, los Estados tienen obligaciones reforzadas a través de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), que en su artículo 7.b impone a los Estados utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia (2009).

Las obligaciones del Estado consideran un conjunto amplio de normas que exige la garantía de los derechos humanos en general, sin embargo, se observan derechos especialmente afectados por conductas violentas o delictivas. Entre ellos, destacan el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad y a la propiedad (CIDH, 2009). Respecto de este último derecho que incluye el "uso y goce de los bienes"[11], la CIDH enfatiza la necesidad de contar con un contexto propicio para salvaguardar ese derecho en condiciones pacíficas, es decir, en ausencia de violencias que lo obstaculicen, como ocurre con el delito.

Adicionalmente, y en un sentido amplio, el derecho a la seguridad personal incorpora medidas de garantía de otros derechos. Por ejemplo, el ejercicio del derecho a la salud o a la educación se relacionan con las condiciones de seguridad en las comunidades y en las inmediaciones o al interior de las escuelas o los centros de salud, que pueden obstaculizar el goce de estos derechos (CIDH, 2009).

Un aspecto complementario, en línea con la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)[12], es que si bien no todo acto de violencia interpersonal, es decir, entre particulares, hace responsable al Estado, sí hay casos en que éste infringe su deber de tomar medidas razonables para prevenir o evitar agresiones contra la vida y la integridad personal. En estricto rigor, la responsabilidad del Estado procede cuando, teniendo conocimiento del riesgo real e inmediato para las personas, no actúa con la debida diligencia que permita evitar los daños previsibles.

11 El artículo 21 de la CADH indica que "toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social".

12 Corte IDH, Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 280

Cuadro 1. Formas de atribución de responsabilidad estatal

Escenario	Descripción
Responsabilidad por acción.	Mediante actos del Estado que ejerce un funcionario público, entidad u órgano estatal[13].
Responsabilidad por omisión.	El Estado, ante el deber de adoptar una medida específica, no realiza actuación alguna[14].
Responsabilidad por incumplimiento del deber de prevención.	Mediante la inacción para enfrentar riesgos creados o conocidos[15].
Responsabilidad por incumplimiento de la obligación de investigar.	Mediante la inacción o inefectividad en el cumplimiento de la obligación de investigar con la debida diligencia[16].
Responsabilidad por actos de particulares que vulneran derechos humanos.	Mediante la tolerancia, complicidad o aquiescencia, por acción u omisión, por parte de agentes estatales frente a particulares que crean o favorecen situaciones discriminatorias o que vulneran derechos humanos[17].
Responsabilidad por falta de debida diligencia estatal para prevenir o impedir actos cometidos por particulares, que vulneran derechos humanos.	Casos que, siendo obra de particulares, pueden derivar en responsabilidad internacional del Estado porque éste, teniendo conocimiento, no actuó con la prontitud y anticipación que habría permitido prevenir dicha vulneración, pues existían posibilidades razonables de prevenir o evitar el riesgo real e inmediato[18].

Fuente: Elaboración propia a partir de la jurisprudencia de la Corte IDH.

De esta forma, en el caso de Chile el artículo 24 de la Constitución Política de la República, señala que al Presidente de la República, como jefe de Estado, le corresponde la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa. Por lo tanto, el Estado tiene el deber no sólo de activar obligaciones contraídas ante la ocurrencia de delitos, sino también de abordar la problemática de manera integral, a través de acciones de prevención y control de diferente naturaleza, que involucren en su ejecución, a distintos actores del sector público y la sociedad civil.

13 Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Serie C No. 154. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafo 111.

14 Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. (Fondo, reparaciones y costas) Sentencia del 8 de marzo de 2018, párrafo 155.

15 Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 258

16 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Ser. C, No. 4, (Fondo) Sentencia de 29 de julio de 1988

17 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Ser. C, No. 4, (Fondo) Sentencia de 29 de julio de 1988; Caso Godínez Cruz Vs. Honduras, Serie C No. 5. Sentencia de 20 de enero de 1989; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras (Excepciones Preliminares) Sentencia de 26 de junio de 1987

18 Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Al momento de evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado se deben considerar los derechos humanos que integran el derecho a la seguridad personal, es decir, el derecho a la vida consagrado en el artículo 3 de la DUDH y en el artículo 6.1 del PIDCP, entre otros cuerpos jurídicos, y el derecho a la integridad personal, garantizado en el artículo 5.1 de la CADH. Internamente, estos derechos están contemplados en el artículo 19 N° 1 de la Constitución Política de la República (en adelante CPR)[19].

A estos se agregan el derecho a la libertad de circulación (artículo 22.1 de la CADH) y el derecho a la propiedad (artículo 17 de la DUDH y artículo 21 de la CADH), que en la CPR han sido recogidos en los artículos 19 N° 7 y N° 24, respectivamente[20].

De igual forma, desde un enfoque relacional del impacto de la seguridad en otros derechos conexos, es preciso considerar lo señalado por la Corte IDH sobre el derecho a una vida digna[21], que deriva de las disposiciones del artículo 25 de la DUDH y del artículo 11 del PIDESC. El derecho a la vida digna implica una obligación positiva del Estado de adoptar medidas que garanticen las condiciones mínimas de existencia, el acceso a servicios sociales básicos y necesarios como educación o salud, y la implementación de garantías bajo un enfoque de igualdad y no discriminación, considerando a grupos de especial protección y en condiciones de vulnerabilidad.

19 Artículo 19. "La Constitución asegura a todas las personas: 1° El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. La ley protege la vida del que está por nacer. La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado. Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo".

20 Artículo 19. "7° El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. Toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros"; "24° El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales".

21 Ver desarrollo jurisprudencial de la Corte IDH en Beloff y Clérico, 2016.

Cuadro 2. Obligaciones y estándares

Obligación	Estándar	Descripción
Garantizar el derecho a la vida	Garantía de que nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.	Adopción de medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida[22]. Establecimiento de un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar tras la privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares[23]. Adopción de medidas razonables de seguridad personal, por ende, acceso a recursos suficientes para la prevención y protección de la vida[24].
Garantizar el derecho a la integridad personal	Garantía de que a toda persona se le respete su integridad física, psíquica y moral.	Adopción de medidas para indemnizar cuando a consecuencia de una disminución significativa de la medida razonable de seguridad personal, se haya producido un evento de violencia interpersonal constitutivo de delito[25].
Garantizar el derecho a la libertad de circulación	Es deber del Estado garantizar el derecho a circular por el territorio y residir en él con sujeción a las disposiciones legales.	Adopción de medidas que permitan a toda persona residir y permanecer en cualquier lugar del país y trasladarse de un lugar a otro[26].
Garantizar el derecho a la propiedad	Garantía de que ninguna persona puede ser privada de sus bienes y al goce de ellos.	Adopción de medidas que garanticen el goce de los bienes y no sea privado por parte de terceros[27]. Adopción de medidas de indemnización y reparación justa cuando exista privación del goce de bienes[28].

Continúa en la página siguiente

22 Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Serie C No. 166, Sentencia del 23 de noviembre de 2010.

23 Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, Serie C No.146. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

24 CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009).

25 Corte IDH, Caso Angulo Losada Vs. Bolivia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones, Sentencia del 18 de noviembre de 2022.

26 Corte IDH, Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Serie C No. 111. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2004.

27 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Serie C No. 172. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

28 Corte IDH, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras, Serie C No. 8. Reparaciones y Costas. Sentencia del 21 de julio de 1989.

Obligación	Estándar	Descripción
Garantizar el derecho a la vida digna	Es deber del Estado implementar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.	Adopción de medidas que garanticen las condiciones mínimas de existencia y el acceso a servicios sociales básicos y necesarios, como educación o salud[29]. Adopción de medidas especiales para grupos vulnerables y de especial protección tales como mujeres, niños, niñas y adolescentes, y personas mayores[30].

Fuente: Elaboración propia a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y jurisprudencia de la Corte IDH.

Si bien los estándares establecen orientaciones generales para la garantía de derechos y determinan mínimos de protección que deben ser respetados por el Estado, la CIDH ha destacado que son las políticas públicas aquellas llamadas a permitir el cumplimiento de las responsabilidades estatales relacionadas con la seguridad ciudadana, donde el centro de las preocupaciones son las personas y sus derechos.

Sobre esa base, la CIDH (2009) ha definido cinco temas principales que debieran ser atendidos por los Estados en la elaboración de sus políticas públicas en seguridad con enfoque en derechos humanos, ofreciendo orientaciones sobre las obligaciones estatales y los estándares asociados.

29 Corte IDH, Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, Serie C No. 32, Serie C No. 63, y Serie C No. 77. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de noviembre de 1999.

30 Ídem.

Cuadro 3. Temáticas de atención para las políticas públicas de seguridad ciudadana, según CIDH

Temas	Descripción
Gobernabilidad democrática en seguridad ciudadana	Se entiende como la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito.
Profesionalización y modernización de fuerzas policiales	Aquellos aspectos referidos al fortalecimiento de la labor de las fuerzas policiales, principalmente, aspectos asociados a cambios de fondo dirigidos a su modernización y profesionalización, de manera que puedan cumplir eficazmente sus funciones de prevención y control del delito y la violencia, sin afectar los compromisos asumidos por los Estados miembros en materia de derechos humanos.
Privatización de la seguridad ciudadana	Aquel fenómeno de crecimiento explosivo, en el que proliferan empresas privadas que ofrecen servicios de seguridad bajo regulaciones laxas, sin definición de tareas y que duplican funciones exclusivas del Estado.
Atención a víctimas de violencia y delitos	Se entiende como víctimas a todas las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños físicos y mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales debido a acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente de los Estados miembros. Asimismo, como dimensión, se entenderá que el Estado incumple con su deber de garantía cuando no se restablece a la víctima sus derechos en plenitud.
Intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad	Se entiende como la transgresión a la distinción entre las funciones que les competen a las Fuerzas Armadas limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que les competen a las policías como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana.

Fuente: Elaboración propia a partir de las recomendaciones formuladas por la CIDH (2009)

La CIDH sostiene que las iniciativas legislativas de corte más punitivo y coercitivo producen resultados a corto plazo y no logran abordar adecuadamente las causas subyacentes ni se enfocan suficientemente en la prevención de la delincuencia, o en programas de inversión social y promoción de derechos, por lo tanto, son insuficientes para abordar de manera adecuada las causas que motivan la violencia.

SITUACIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA EN CHILE Y LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL

La delincuencia es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, mientras las percepciones negativas sobre este fenómeno se han acentuado, en parte, debido a la ocurrencia de una serie de hechos delictuales de connotación pública, tal como ha reconocido el general director de Carabineros de Chile a propósito de una serie de homicidios y hechos delictivos violentos durante el mes de julio de 2024 (La Tercera, 2024).

Este escenario de cambios en la comisión de delitos está refrendado por una serie de datos que si bien describen cierta estabilidad en la frecuencia de delitos, también revelan el aumento de la violencia con la que se ejercen. Al respecto, la preocupación de la ciudadanía se funda tanto en el efecto multiplicador de las noticias como en la evidencia de nuevas prácticas delictuales a las que, hasta hace poco tiempo, el país no estaba acostumbrado. En ese sentido, tal como se ha indicado en el Informe Anual 2023 del INDH, el Estado, en su deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, debe considerar los impactos que el fenómeno en cuestión tiene sobre la seguridad subjetiva de la población (2023), toda vez que ésta se ve determinada por los niveles de seguridad objetiva, y porque dicha percepción tiene efectos concretos en la vida cotidiana de las personas y el goce de sus derechos.

1. Percepciones sobre seguridad de la ciudadanía

La seguridad subjetiva comprende el temor que los delitos generan en las personas, así como las percepciones y sensaciones sobre la inseguridad. La seguridad subjetiva impacta la vida cotidiana cuando las personas modifican sus conductas con el fin de evitar peligros o riesgos asociados con la delincuencia y las incivilidades, pues consideran que ponen en riesgo su vida, integridad física y el disfrute de sus bienes.

Para evaluar este tipo de seguridad, resulta relevante la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) de la Subsecretaría de Prevención del Delito, pues dispone de la serie de datos más larga en la medición de victimización e inseguridad en el país. Sobre esa base, la Tabla 1 muestra la proporción de personas que cree que la delincuencia en el país ha aumentado en los últimos años, donde el porcentaje pasó de 82% en 2019 a 91% en 2022 (el más alto) y a 88% en 2023. Por otra parte, se observa que en el norte del país, las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama exhiben índices altos en todo el periodo analizado; también se suman las regiones de Ñuble, Biobío y La Araucanía, particularmente en la última medición.

Tabla 1. Proporción de personas que cree que la delincuencia ha aumentado en el país respecto al año anterior, según años y región

Región	2019	2020	2021	2022	2023
Arica y Parinacota	86%	85%	92%	95%	90%
Tarapacá	86%	82%	93%	95%	86%
Antofagasta	86%	82%	89%	93%	93%
Atacama	86%	80%	88%	92%	91%
Coquimbo	84%	82%	85%	94%	87%
Valparaíso	82%	83%	85%	91%	88%
Metropolitana	81%	87%	87%	89%	86%
O'Higgins	82%	80%	89%	92%	89%
Maule	85%	84%	87%	93%	89%
Ñuble	80%	84%	86%	94%	92%
Biobío	82%	85%	85%	92%	90%
La Araucanía	78%	86%	86%	90%	90%
Los Ríos	76%	77%	85%	90%	85%
Los Lagos	83%	77%	87%	90%	88%
Aysén	82%	77%	84%	89%	86%
Magallanes	83%	73%	81%	91%	86%
Total nacional	**82%**	**84%**	**87%**	**91%**	**88%**

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir de la ENUSC.

Las percepciones negativas en torno a la seguridad y la respuesta del Estado generan un clima de tensión y desconfianza, que propicia la intolerancia y el cuestionamiento de la efectividad de las instituciones democráticas para solucionar los problemas de seguridad, dando paso a demandas por medidas autoritarias que podrían amenazar el respeto de los derechos humanos.

Asimismo, en la Tabla 2 se observa que son las mujeres y las personas mayores quienes presentan los índices más altos respecto a la percepción de aumento de la delincuencia en el país.

Tabla 2. Proporción de personas que cree que la delincuencia ha aumentado en el país respecto al año anterior, según años, sexo y edad

	2019	2020	2021	2022	2023
Hombres	78%	82%	84%	90%	86%
Mujeres	86%	87%	90%	91%	90%
15 a 19 años	71%	73%	77%	84%	80%
20 a 29 años	69%	76%	79%	88%	83%
30 a 59 años	85%	86%	89%	92%	89%
60 años o más	90%	90%	93%	92%	92%
Total nacional	**82%**	**84%**	**87%**	**91%**	**88%**

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir de la ENUSC

Los barrios son espacios cotidianos donde las personas desarrollan sus proyectos de vida y en los que deberían gozar de condiciones de seguridad para realizarlos, sin embargo, respecto de esos espacios los índices en la percepción de inseguridad también son altos (Tabla 3). Mientras en 2019 el 62% de las personas señalaba sentirse insegura al caminar sola por su barrio cuando está oscuro, en 2023 asciende al 70%.

La Tabla 3 muestra que las evaluaciones más negativas de la seguridad en los barrios se encuentran en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta -al igual que la percepción de aumento de la delincuencia- así como también en la Región Metropolitana. Destaca también la agudización de la percepción de inseguridad en algunas regiones, específicamente Antofagasta, donde en 2019 un 64% de las personas declaraba sentirse insegura al caminar sola por su barrio al anochecer, cifra que aumentó a 78% en 2023 (la más alta de todas) y Coquimbo, que subió de 55% en 2019 a 70% en 2023.

Tabla 3. Proporción de personas que declara sentirse insegura al caminar sola por su barrio cuando está oscuro, según años y región

Región	2019	2020	2021	2022	2023
Arica y Parinacota	66%	61%	62%	84%	73%
Tarapacá	69%	64%	76%	77%	74%
Antofagasta	64%	57%	63%	82%	78%
Atacama	64%	59%	67%	72%	67%
Coquimbo	55%	52%	62%	81%	70%
Valparaíso	57%	53%	59%	65%	65%
Metropolitana	69%	69%	69%	74%	74%
O'Higgins	55%	53%	58%	71%	65%
Maule	62%	47%	57%	66%	67%
Ñuble	60%	51%	48%	69%	68%
Biobío	58%	59%	57%	72%	68%
La Araucanía	52%	42%	58%	65%	61%
Los Ríos	53%	50%	43%	58%	54%
Los Lagos	51%	44%	44%	58%	61%
Aysén	34%	30%	40%	49%	42%
Magallanes	33%	27%	27%	35%	30%
Total nacional	**62%**	**60%**	**63%**	**71%**	**70%**

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir de la ENUSC

Respecto a la sensación de inseguridad en el barrio, en la Tabla 4 se observa que, entre las personas consultadas, los hombres presentan un salto mayor pues pasan de 53% en 2019 a 63% en 2022. No obstante, las mujeres y personas de más edad son quienes en general muestran los porcentajes más altos. Respecto a la última medición, el grupo de las personas de menor edad experimentó un alza importante, mientras que entre 2021 y 2022 destacó el aumento en la percepción de inseguridad en personas mayores. De 2022 a 2023, tanto en las mujeres como en las personas de 60 años o más se produjo un descenso en esta percepción, aun cuando a nivel nacional se mantuvo estable.

Tabla 4. Proporción de personas que declara sentirse insegura al caminar sola por su barrio cuando está oscuro, según años, sexo y edad

	2019	2020	2021	2022	2023
Hombres	53%	52%	53%	64%	63%
Mujeres	71%	68%	71%	78%	76%
15 a 19 años	60%	56%	58%	62%	66%
20 a 29 años	64%	55%	61%	67%	71%
30 a 59 años	64%	63%	64%	73%	73%
60 años o más	56%	59%	62%	73%	62%
Total nacional	**62%**	**60%**	**63%**	**71%**	**70%**

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir de la ENUSC

La percepción de inseguridad impacta las decisiones de las personas respecto de sus rutinas y deseos. En la Tabla 5, los datos de la Encuesta Nacional de Bienestar Social (EBS) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, señalan que, en el año 2021, por temor a ser víctima de la delincuencia, cerca del 52% de las personas había dejado de salir de noche y de llevar dinero en efectivo, el 38% dejó de permitir a niños, niñas y adolescentes salir de su hogar solos, el 33% dejó de usar el transporte público e incluso el 21% dejó de salir a caminar de día.

En su deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, el Estado debe considerar los impactos que la ocurrencia de delitos tiene sobre la seguridad subjetiva de la población, ya que la percepción de inseguridad tiene efectos en la vida cotidiana de las personas y el goce de sus derechos.

Tabla 5. Proporción de personas que declara haber dejado de realizar actividades por temor a ser víctima de un delito, según región

Región	Salir de noche	Permitir que los menores de edad que viven en su hogar salgan solos	Usar transporte público	Llevar dinero en efectivo	Salir a caminar de día
Arica y Parinacota	54%	42%	30%	49%	19%
Tarapacá	51%	46%	30%	56%	20%
Antofagasta	57%	45%	35%	56%	24%
Atacama	55%	40%	35%	58%	26%
Coquimbo	46%	37%	28%	47%	18%
Valparaíso	49%	38%	28%	52%	18%
Metropolitana	60%	40%	38%	59%	25%
O'Higgins	44%	35%	29%	44%	22%
Maule	44%	37%	30%	47%	18%
Ñuble	43%	32%	25%	43%	17%
Biobío	51%	38%	32%	51%	19%
La Araucanía	46%	34%	28%	45%	17%
Los Ríos	37%	31%	26%	43%	15%
Los Lagos	38%	36%	24%	40%	14%
Aysén	23%	28%	14%	25%	7%
Magallanes	20%	25%	14%	20%	8%
Total nacional	**52%**	**38%**	**33%**	**52%**	**21%**

Fuente: Elaboración propia a partir de la EBS 2021

Como en los índices anteriores, los habitantes de las regiones del norte del país y Metropolitana son quienes, en proporción, más han limitado ciertas acciones por temor a ser víctimas de un delito. La Tabla 6 muestra que quienes residen en zonas urbanas sufren este fenómeno en mayor proporción que las personas que viven en áreas rurales, sin embargo, destaca que más de un tercio (36%) de las personas que viven en áreas rurales ha dejado de salir de noche, un 32% limitó las actividades de los menores de su hogar y un 29% dejó de usar transporte público.

Además, la Tabla 6 muestra que la mayor restricción de actividades se ha producido en mujeres y personas de 30 a 59 años, aunque son las personas de 60 años o más quienes han limitado en mayor medida una acción tan cotidiana como salir a caminar de día.

Tabla 6. Proporción de personas que declara haber dejado de realizar actividades por temor a ser víctima de un delito, según sexo, área de residencia y edad de las personas

	Salir de noche	Permitir que los menores de edad que viven en su hogar salgan solos	Usar transporte público	Llevar dinero en efectivo	Salir a caminar de día
Hombres	42%	34%	30%	47%	16%
Mujeres	61%	43%	36%	58%	26%
Urbano	54%	39%	33%	54%	22%
Rural	36%	32%	29%	41%	16%
18 a 29 años	49%	37%	28%	49%	16%
30 a 59 años	54%	46%	35%	55%	22%
60 años o más	51%	20%	32%	50%	23%
Total nacional	**52%**	**38%**	**33%**	**52%**	**21%**

Fuente: Elaboración propia a partir de la EBS 2021

Adicionalmente, se deben considerar los posibles efectos que puede tener la inseguridad en el ejercicio del derecho a la educación. Puede provocar la inasistencia a clases por temor a ser víctima de un hecho violento o la suspensión del servicio debido a una situación de inseguridad (por ejemplo, las mencionadas suspensiones de clases por "narco funerales")[31].

En la misma línea, la Fundación Paz Ciudadana (2023) presentó los resultados evolutivos del "Índice de temor", que a través de la observación de una dimensión política o de percepción pública, sumado a una dimensión afectiva y emocional del temor, se aproximó a una clasificación de las personas según su nivel de temor (bajo, medio o alto)[32]. Los resultados mostraron que si en el año 2000 el 15% de las personas sentía un alto temor, esta proporción creció a 31% en 2023, la cifra más alta de toda la serie; por el contrario, solo el 9% de las personas

31 Para atender esta situación, los ministerios de Educación, del Interior y Seguridad Pública, de Desarrollo Social y Familia, y la Superintendencia de Educación formularon en 2023 las *Orientaciones para la prevención y el manejo de emergencias ante situaciones críticas, constitutivas de delito, que impactan gravemente el bienestar de las comunidades educativas*, con el objetivo de garantizar el acceso a la educación y entornos seguros en los establecimientos educacionales.

32 La dimensión política/percepción pública incluye indicadores asociados a la percepción de aumento de la comisión de delitos en la comuna en los próximos doce meses, percepción de aumento de violencia en los delitos cometidos en la comuna en los últimos doce meses y percepción de aumento de cantidad de delitos cometidos en su comuna respecto a los últimos doce meses. La dimensión afectiva/emocional incluye indicadores respecto al temor de las personas a realizar actividades como salir de su casa, volver a su casa al anochecer y caminar solo por su barrio, y el temor a ser víctima de un delito en su casa en la noche.

indicó que su temor era bajo, mientras el 60% lo calificó como medio. Los datos también señalaban que la proporción de personas con alto temor era mayor en Santiago (33%) en comparación con el resto de ciudades (26%) y en las mujeres en contraste con los hombres (36% versus 25%).

Los índices altos de temor se asocian a la percepción de la comisión de delitos más violentos, así como a nuevas formas de criminalidad no vistas en Chile anteriormente (Carro et al., 2010; Chadee y Ditton, 2005; Prieto Curiel y Bishop, 2016). Al respecto, un reciente estudio de la Universidad San Sebastián (2024) señaló que el 77% de las personas considera que los delitos en los últimos seis meses han sido más violentos, un 70% cree que la violencia de los delitos en su región ha aumentado, 62% piensa que en su comuna los delitos se han vuelto más violentos, y por último, el 52% estima que la violencia ha aumentado en los delitos que se cometen en su barrio. Asimismo, un 84% cree que el crimen organizado aumentó su presencia en el país, un 77% en su región, 69% en su comuna y 58% en su barrio. El 60% de las personas señala que en los últimos seis meses ha experimentado una situación que lo ha hecho sentir que el crimen organizado es una amenaza real para su vida diaria.

Estos datos, a su vez, se ven reforzados por el aumento de personas que declaran presenciar narcotráfico en su barrio pues, tal como indica la Tabla 7, en el año 2021 ese indicador era de 24% y aumentó a 37% en 2023. Esta información se complementa con la última Encuesta CEP (julio de 2024) que muestra que un 91% de las personas cree que el tráfico de drogas ha aumentado en los últimos cinco años y un 49% cree lo mismo respecto al tráfico en su barrio.

Tabla 7. Proporción de personas que declara presenciar tráfico de drogas en su barrio, según años, sexo y edad

	2021	2022	2023
Hombres	26%	29%	39%
Mujeres	22%	27%	35%
15 a 19 años	23%	31%	38%
20 a 29 años	28%	34%	47%
30 a 59 años	26%	29%	38%
60 años o más	17%	21%	25%
Total nacional	**24%**	**28%**	**37%**

Nota: El año 2021 corresponde al periodo de pandemia (años 2020 y 2021).
Fuente: Elaboración propia a partir de la ENUSC

Como se ha mencionado, las percepciones de inseguridad de la ciudadanía definen nuevos patrones de comportamiento que disminuyen la capacidad de disfrute de derechos. En particular, puede verse coartado el derecho a la libre circulación si las personas prefieren no ejercerlo para evitar amenazas a su vida e integridad personal.

2. Amenazas al derecho a la vida, a la integridad personal y a la propiedad

Para evaluar la garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, una primera aproximación es observar la victimización por delitos de mayor connotación social[33]. Al respecto, los datos de la ENUSC 2023 revelan que luego de una baja experimentada en la victimización en los años 2020 y 2021, la cifra aumentó a 8% en 2023, pero continúa debajo del porcentaje de personas que fue víctima de delitos en 2019 (Tabla 8). Desde una mirada territorial, los mayores índices se siguen concentrando en la Región Metropolitana, seguida por las regiones del norte del país -Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta- y de Valparaíso.

Tabla 8. Proporción de victimización personal por delitos de mayor connotación social, según años y región

Región	2019	2020	2021	2022	2023
Arica y Parinacota	8%	7%	5%	7%	8%
Tarapacá	8%	7%	7%	7%	7%
Antofagasta	8%	6%	4%	5%	6%
Atacama	6%	5%	3%	4%	8%
Coquimbo	6%	6%	3%	5%	5%
Valparaíso	9%	6%	6%	7%	7%
Metropolitana	11%	8%	7%	10%	10%
O'Higgins	8%	6%	4%	6%	6%
Maule	6%	4%	2%	4%	5%
Ñuble	7%	8%	3%	3%	4%
Biobío	8%	5%	3%	3%	6%
La Araucanía	7%	6%	4%	4%	5%
Los Ríos	7%	4%	4%	8%	8%
Los Lagos	6%	5%	2%	5%	4%
Aysén	4%	2%	1%	3%	3%
Magallanes	7%	2%	1%	1%	2%
Total nacional	**9%**	**7%**	**5%**	**7%**	**8%**

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir de la ENUSC

33 Esta categoría agrupa a personas encuestadas que en el último año sufrieron al menos uno de los siguientes delitos: robo con violencia o intimidación, robo por sorpresa, hurto, o agresiones y lesiones.

Por otra parte, la Tabla 9 muestra que el índice de victimización más alto se observa en mujeres y en el grupo etario de 20 a 29 años.

Tabla 9. Proporción de victimización por delitos de mayor connotación social, según años, sexo y edad

	2019	2020	2021	2022	2023
Hombres	7%	6%	5%	7%	7%
Mujeres	10%	7%	6%	8%	8%
15 a 19 años	10%	6%	4%	9%	9%
20 a 29 años	12%	8%	7%	10%	10%
30 a 59 años	9%	7%	6%	8%	8%
60 años o más	6%	5%	3%	4%	5%
Total nacional	**9%**	**7%**	**5%**	**7%**	**8%**

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir de la ENUSC

Los homicidios constituyen actos delictivos que afectan directamente el derecho a la vida, según datos del *Informe nacional de víctimas de homicidios consumados en Chile* -elaborado por el Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos de la Subsecretaría de Prevención del Delito (2024)- la cantidad de víctimas de homicidios consumados y la tasa de víctimas por cada 100.000 habitantes desde el año 2018 en adelante muestran un aumento relativo, con excepción de 2021, que dan cuenta de una situación preocupante, aun cuando la tasa bajó en 2023.

La Tabla 10 muestra que desde 2018 las tasas más altas de homicidios cada 100.000 habitantes se registraron en 2022 y 2023. El análisis de las cifras muestra, consistentemente, que los índices más altos por este delito[34] se concentran en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Metropolitana. En Arica y Parinacota el aumento ha sido constante, salvo el último año, en 2018 exhibía una tasa de 5,8 víctimas de homicidio por cada 100.000 habitantes, subió a 17,5 en 2022 y bajó a 12,3 en 2023. También destaca el aumento en la tasa en Tarapacá, con 3,7 en 2018 que llegó a su punto más alto de 13,5 en 2021, para luego bajar a 12,9 en 2022 y a 10,7 en 2023.

34 En algunos años específicos, las regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso presentaron las tasas más altas en algunos años específicos.

Tabla 10. Cantidad de víctimas de homicidios consumados a nivel nacional y tasa de víctimas cada 100.000 habitantes a nivel nacional y regional, según años

Región	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arica y Parinacota	5,8	5,7	6,7	8,6	17,5	12,3
Tarapacá	3,7	6,5	5,2	13,5	12,9	10,7
Antofagasta	5	4,6	7,4	4,5	9,6	8,3
Atacama	5,2	3,2	2,9	4,4	8,5	7,8
Coquimbo	3,8	4,3	4,9	3,7	8	6
Valparaíso	4,1	4,2	5,6	3,4	7	6,8
Metropolitana	5,3	5,7	7,1	4,9	6,7	6,7
O'Higgins	4,1	3,5	5,1	4,6	4,4	4,6
Maule	3,3	3,6	4,2	3,8	4,5	4,7
Ñuble	2,4	2,4	2,7	3,7	4,4	2,7
Biobío	3,5	4,2	5	4,8	7,5	6,7
La Araucanía	4,4	4,4	3,6	3,2	4,8	4,1
Los Ríos	3,7	5,2	4,4	4,2	7,6	4,4
Los Lagos	3,6	4,4	3,7	3,8	5	4,6
Aysén	8,5	8,4	6,5	3,7	2,8	4,6
Magallanes	2,3	3,4	1,1	2,8	2,2	4,9
Tasa nacional	4,5	4,8	5,7	4,6	6,7	6,3
Víctimas total nacional	845	924	1.115	906	1.330	1.248

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe nacional de víctimas de homicidios consumados en Chile*, 2023

El mencionado *Informe nacional de víctimas de homicidio consumados en Chile* permite conocer también un cambio relevante en algunas características de los hechos, por ejemplo, se advierte un aumento en el uso de armas de fuego para cometer homicidios, lo que da cuenta de un carácter progresivamente más violento de estos delitos. Si en 2018 en el 42% de los homicidios se hacía uso de armas de fuego, la proporción aumentó a 54% en 2022, y se mantuvo alrededor de 52% en 2023[35]. A la vez, se ha observado un aumento de los homicidios en la vía pública, que pasaron de 51% en 2018, a 64% en 2022 y a 65% en 2023.

35 Respecto al control de armas, en julio de este año la Contraloría General de la República publicó un informe de auditoría a la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN). Los resultaros arrojaron una serie de falencias en el control y validación en el proceso de inscripción de armas y adquisición de municiones. Por esa razón, la Contraría recomendó a la DGMN adoptar las medidas de control pertinentes, corregir los errores de registro, realizar fiscalizaciones a usuarios en situaciones irregulares, así como remitir antecedentes y los nuevos registros corregidos.

Los datos desagregados por sexo y grupo etario de la Tabla 11 muestran que las mujeres víctimas de homicidios han variado entre 10 y 14% en los distintos años, y que los niños, niñas y adolescentes (personas de 0 a 17 años) fluctúan entre 4 y 5%.

Tabla 11. Descripción de víctimas de homicidios consumados, según sexo, edad y años

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hombres	89%	86%	88%	90%	89%	89%
Mujeres	11%	14%	12%	10%	11%	11%
0 a 14	2%	2%	1%	2%	1%	2%
15 a 17	3%	3%	3%	2%	3%	3%
18 a 29	35%	34%	35%	33%	35%	34%
30 a 39	27%	26%	29%	29%	27%	28%

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe nacional de víctimas de homicidios consumados en Chile, 2023

En relación con el aumento de uso de armas, organizaciones de la sociedad civil advierten que el acceso y uso de armas de fuego puede derivar en afectaciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres, por lo tanto, debe ser analizado y enfrentado con perspectiva de género.

> El impacto de las armas de fuego en la violencia de género es significativo y multifacético, afectando de forma diferenciada a mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad. La existencia de un arma en el hogar aumenta el riesgo de homicidio, femicidio y suicidio, se emplean para amenazar, coaccionar y ejercer control en situaciones de violencia doméstica y de pareja. Según el Informe del Circuito Intersectorial de Femicidios, en 2022 se utilizaron armas de fuego en el 11,6% de los femicidios consumados. A partir del registro que elabora la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, se observa que esta cifra aumentó a 19% en 2023 (Corporación Humanas, 2024).

Es importante recordar que el Estado, junto con garantizar el goce del conjunto de derechos que se vinculan a la seguridad personal tiene obligaciones reforzadas con aquellos grupos que podrían resultar más afectados por la violencia y el clima de inseguridad, entre ellos, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, y también personas LGBTIQ+. Por eso, es importante destacar que en los últimos años entre un 10 y 14% de las víctimas de homicidios han sido mujeres, y que en el caso de los niños, niñas y adolescentes oscila entre 4 y 5%. Asimismo, respecto a las víctimas de delitos violentos, las cifras señalan que aproximadamente el 37% han sido mujeres y un 12% fueron niños, niñas o adolescentes (*Informe nacional de víctimas de homicidios consumados en Chile*, 2023). Por último, respecto de las cifras de victimización, la ENUSC muestra que en las mujeres es

mayor todos los años, además, la proporción se encuentra entre las más altas en el grupo etario de 15 a 19 años.

Por otra parte, el Estado abordó por primera vez la victimización de personas LGBTIQ+ a través del *Estudio exploratorio de discriminación y violencia hacia personas LGBTIQ+*, el cual arrojó que un 63% de esta población había sido víctima de delitos alguna vez en su vida, en tanto un 49% lo había sido en el último año. Al respecto, destaca que han sufrido ataques físicos y sexuales alguna vez en su vida, un 20% y 19%, respectivamente, y que un 16% ha sido asaltada con violencia, amenaza o intimidación (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2021).

Al revisar la evolución de la comisión de delitos violentos contra las personas desde 2018[36] -si bien en la Tabla 12 se advierte una importante baja de la tasa durante los años 2020 y 2021- los datos arrojan un aumento sostenido entre 2022 y 2023, cuando retomó los valores alcanzados en los años previos. De esta manera, si en 2018 la tasa de este tipo de delitos por cada 100.000 habitantes a nivel nacional era de 813, en 2022 fue de 804 y en 2023[37], 826.

A nivel regional las mayores tasas de delitos violentos contra las personas se siguen concentrando en las regiones del norte del país y Metropolitana. En 2018, la tasa de delitos violentos contras las personas por cada 100.000 habitantes en Arica y Parinacota era de 696, aumentó a 1.039 en 2022 y a 1.164 en 2023. Una situación similar ocurre en Tarapacá que pasó de exhibir una tasa de 873 en 2018 a 1.243 en 2022 y a 1.073 en 2023. Por el contrario, la Región Metropolitana ha mostrado leves descensos, con una reducción de 1.055 en 2018 a una tasa de 952 en 2022 y 997 en 2023. Sin embargo, esta situación es minoritaria, pues en los últimos años en todas las regiones, salvo Magallanes, la tasa ha aumentado o se ha mantenido.

36 Se consideran delitos violentos contra las personas los homicidios, violaciones, lesiones leves, lesiones menos graves, graves o gravísimas, y robos con violencia o intimidación.

37 Los datos reportados se basan en casos policiales que consideran las denuncias de delitos en las unidades policiales, más las detenciones que realizan las policías ante la ocurrencia de delitos flagrantes.

Tabla 12. Cantidad de casos policiales por delitos violentos contra las personas y tasa por cada 100.000 habitantes a nivel nacional y regional, según años

Región	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arica y Parinacota	696	830	702	713	1.039	1.164	276
Tarapacá	911	908	705	871	1.243	1.073	235
Antofagasta	873	840	694	687	992	988	235
Atacama	747	826	644	641	927	921	203
Coquimbo	649	692	574	500	713	727	182
Valparaíso	724	754	617	507	740	786	189
Metropolitana	1.055	1.118	888	683	952	997	248
O'Higgins	649	652	541	475	672	690	172
Maule	549	574	475	401	549	593	149
Ñuble	453	452	346	320	493	523	124
Biobío	666	642	511	455	658	685	170
La Araucanía	542	546	416	411	561	603	151
Los Ríos	507	524	436	403	591	608	147
Los Lagos	535	580	460	437	592	624	152
Aysén	562	614	484	552	556	594	150
Magallanes	466	512	342	387	502	461	115
Tasa nacional	813	851	682	571	804	836	206
Casos total nacional	152.521	162.573	132.694	112.433	159.378	166.927	41.309

Nota 1: En delitos violentos contra las personas se consideran: homicidios, violaciones, lesiones leves, lesiones menos graves, graves o gravísimas, y robos con violencia o intimidación.
Nota 2: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Nota 3: Los datos de 2024 son los últimos disponibles, correspondientes a enero, febrero y marzo.
Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información de Estadística Delictual (SIED) de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Finalmente, el derecho a la propiedad, a través del goce pacífico de los bienes, se puede evaluar a partir de un conjunto de delitos que atentan contra la propiedad[38]. Estos delitos no han aumentado en los últimos años, por el contrario, se observó una disminución notoria en 2020 y 2021. Como señala la Tabla 13, las tasas de casos

38 Para este análisis, se toman en consideración los delitos de abigeato, daños (de los tipos calificados, falta y simples), hurtos (agravado, con ocasión de calamidad, de hallazgo, falta, frustrado y simple), robos (de accesorios de vehículos o especies en su interior, con castración, mutilación o lesiones graves o gravísimas, así como robos con fuerza a cajeros, con homicidio, con intimidación, con lesiones graves, con ocasión de calamidad, con retención de víctimas o lesiones graves, con violación, con violencia, y también robo de vehículo motorizado, en lugar habitado, en lugar no habitado, frustrado, por sorpresa y con fuerza en las cosas) y usurpaciones (de aguas, de propiedad, descubrimiento o producción, de inmueble no violenta sin daños a las cosas, de inmueble no violenta pero con daños a las cosas, de inmueble violenta).

policiales por cada 100.000 habitantes han mostrado un descenso, a nivel nacional era de 2.836 en 2018, luego bajaron a 2.571 en 2022 y subieron a 2.664 en 2023.

Al analizar el fenómeno en las regiones, se aprecia que el escenario ha mutado con los años, pues en 2018 y 2019 las mayores tasas de comisión de delitos contra la propiedad se encontraban en las regiones de Tarapacá, Metropolitana y de Valparaíso; desde 2020 las mayores tasas se concentran en Arica y Parinacota, Atacama y Antofagasta, que además exhiben los índices más altos registrados en 2023.

Tabla 13. Cantidad de casos policiales por delitos vinculados al goce y uso de los bienes y tasa por cada 100.000 habitantes a nivel nacional, según años

Región	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Arica y Parinacota	2.449	2.665	1.978	1.965	3.063	3.308	783
Tarapacá	3.335	3.264	2.197	2.301	3.153	2.782	673
Antofagasta	2.733	2.767	1.945	2.036	2.878	2.745	639
Atacama	2.744	2.975	2.296	1.992	3.061	3.107	707
Coquimbo	2.616	2.699	2.074	1.937	2.574	2.687	687
Valparaíso	3.076	3.059	2.100	1.766	2.663	2.832	686
Metropolitana	3.135	3.186	2.160	1.927	2.643	2.736	659
O'Higgins	2.498	2.483	1.852	1.738	2.367	2.472	602
Maule	2.445	2.537	1.834	1.710	2.369	2.388	569
Ñuble	2.152	2.097	1.521	1.711	2.321	2.441	592
Biobío	2.616	2.579	1.882	1.763	2.517	2.686	617
La Araucanía	2.593	2.516	1.886	1.708	2.230	2.408	587
Los Ríos	2.367	2.473	1.858	1.853	2.588	2.589	624
Los Lagos	2.370	2.436	1.725	1.667	2.361	2.506	583
Aysén	2.085	2.319	1.661	1.620	1.772	1.840	479
Magallanes	1.510	1.539	936	1.103	1.193	1.165	308
Tasa nacional	2.836	2.871	2.015	1.849	2.571	2.664	640
Casos total nacional	531.744	548.474	392.058	363.876	509.868	531.667	128.464

Nota 1: En delitos vinculados al goce y uso de los bienes se consideran delitos por abigeato, daños (se excluye daños a monumentos nacionales), hurtos (se excluye hurto de energía eléctrica y hurto en supermercados o centros comerciales), robos (se excluye robo en bienes nacionales) y usurpaciones (se excluye usurpación de atribuciones, estado civil y nombre).
Nota 2: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Nota 3: Los datos de 2024 son los últimos datos disponibles, correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo.
Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información de Estadística Delictual (SIED) de la Subsecretaría de Prevención del Delito

Complementariamente, las amenazas al derecho a la seguridad personal se observan al analizar el cambio en personas imputadas por diversos delitos relacionados con este derecho, a través de datos obtenidos desde la Fiscalía Nacional, respecto de los cuales se realizó la siguiente agrupación:

- **Delitos relacionados con la seguridad personal:** delitos contra la libertad e intimidad de las personas, delitos sexuales, homicidios, lesiones y robos violentos.
- **Otros delitos:** cuasidelitos, delitos contra la fe pública, de propiedad intelectual e industrial, justicia militar, leyes especiales, tortura, malos tratos, genocidio y lesa humanidad, económicos y tributarios, funcionarios, ley de tránsito, ley de drogas, faltas, hechos de relevancia criminal, hurtos, otros delitos contra la propiedad, y robos no violentos.

A partir de la categorización propuesta, la Tabla 14 presenta la cantidad de personas imputadas en los últimos cinco años. En total, salvo en 2021 cuando se registró un descenso, la cantidad no ha variado de manera significativa entre 2019 y 2023. Al distinguir por grupo de delitos, las personas imputadas por delitos relacionados con la seguridad personal varían entre 30 y 36%.

Tabla 14. Cantidad y distribución de personas imputadas, según tipo de delito y años

Categoría de delitos	2019	2020	2021	2022	2023
Delitos relacionados con la seguridad personal	500.346 33%	426.970 30%	419.722 33%	517.207 36%	553.804 36%
Otros delitos	1.008.004 67%	1.003.990 70%	869.533 67%	908.505 64%	998.485 64%
Total	1.508.350 100%	1.430.960 100%	1.289.255 100%	1.425.712 100%	1.552.289 100%

Nota: Los años 2020 y 2021 corresponden al periodo de pandemia.
Fuente: Elaboración propia a partir de boletines institucionales anuales de la Fiscalía de Chile

Es relevante señalar que, dentro de los delitos relacionados con la seguridad personal, en algunos delitos ha aumentado el número de personas imputadas, por ejemplo, desde el 2019 al 2023 los delitos contra la libertad e intimidad de las personas subieron en un 118%, los delitos sexuales aumentaron 146%, los homicidios 150% y lesiones 107%, en cambio, los robos violentos disminuyeron.

Con todo, al analizar en su conjunto los datos relacionados con la ocurrencia de delitos que afectan el derecho a la vida y a la integridad personal, se aprecia un escenario caracterizado por el aumento de delitos violentos, con una nueva criminalidad que se instala en los territorios, lo que da sentido y sustento a las percepciones de mayor inseguridad por parte de la ciudadanía.

Así también lo perciben las personas entrevistadas[39], quienes destacan la presencia de una criminalidad transnacional y el posicionamiento del crimen organizado como elementos nuevos, que representan desafíos adicionales para su combate y que demandan respuestas adecuadas a la complejidad del problema.

Por otra parte, las cifras revelan una concentración de la ocurrencia de estos delitos en las regiones del norte del país que, al ser un sector limítrofe con diversos países, con alto tránsito de personas en fronteras, prácticas de comercio legal e ilegal extendidas en el tiempo y amplios espacios territoriales donde se requiere ejercer el control de fronteras, facilita la congregación de personas migrantes en situación irregular, quienes son un objetivo de cooptación por el crimen organizado. Según las personas entrevistadas[40], estos elementos generan un escenario propicio para la proliferación de una criminalidad que es distinta en comparación con el resto del país.

La información presentada en esta sección da cuenta de una situación alarmante en materia de seguridad personal. Por un lado, mientras se ha observado un descenso en cifras relativas a delitos de mayor connotación social -como robo con violencia o intimidación, robo por sorpresa, hurto, y agresiones y lesiones que atentan contra el goce y uso de los bienes- los datos también reflejan el aumento de la comisión de otros delitos que generan particular preocupación en la población.

Por ejemplo, se observó un aumento notorio de los homicidios consumados hasta el año 2022, que descendió en 2023, pero sigue siendo una cifra mayor a la registrada en 2018 y 2019; a su vez, los delitos violentos contra las personas también han mostrado un alza. Además, los datos muestran que las regiones del norte del país, particularmente, Arica y Parinacota, Antofagasta y Tarapacá se han visto especialmente afectadas por estos hechos. En los últimos años, los delitos que atentan contra la propiedad también se han concentrado en el norte del país.

Los datos de la Fiscalía muestran un aumento en los últimos años de las personas imputadas por delitos contra la libertad e intimidad de las personas, delitos sexuales, homicidios y lesiones.

---

39 Entrevistas realizadas por el INDH durante el mes de mayo con las siguientes autoridades de la Región de Tarapacá: Daniel Quinteros, delegado presidencial; Paola Apablaza, Fiscal jefe; Pablo Valenzuela, SEREMI Justicia y Derechos Humanos.

40 Entrevistas ealizadas por el INDH durante el mes de mayo con las siguientes personas de la Región de Tarapacá: Paola Apablaza, fiscal jefe del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos; fiscal Paula Arancibia, jefa de la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos (Uravit); Marcos Gómez, de la Corporación Asistencia de Judicial Tarapacá y Antofagasta; Daniel Quinteros, delegado presidencial; Romina Ramos, trabajadora social y académica de la Universidad Arturo Prat, y Pablo Valenzuela, SEREMI Justicia y Derechos Humanos.

A su vez, todos estos elementos vienen acompañados de una alta percepción de inseguridad en la población que es refrendada por diversas fuentes de información. La sensación de inseguridad ha registrado alzas históricas, especialmente, entre las mujeres y las personas mayores a quienes ha impactado en su rutina cotidiana, pues una proporción importante señala haber dejado de realizar actividades por temor a ser víctima de delitos. Esta situación se entiende también en un contexto donde, a ojos de las personas, la presencia del narcotráfico ha aumentado, y con ello, el temor a un crimen organizado que parece más cercano a la vida diaria de los barrios.

ACCIONES DEL ESTADO RELATIVAS AL DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL

La CIDH señala que la construcción de una política pública sobre seguridad ciudadana cuyo centro sea el derecho a la seguridad personal y sus garantías relacionadas, debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y límite infranqueable para las intervenciones del Estado, incluidos ámbitos estratégicos de acción que permitan abarcar de manera integral la protección de los derechos que se puedan ver afectados, tal como indica el Cuadro 3.

1. Gobernabilidad democrática para la seguridad pública

La CIDH define la gobernabilidad democrática como la capacidad institucional de las autoridades legítimas para diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito. El principio que rige la adecuada formulación de estas políticas se sustenta en:

> La estructura del gobierno, los ministerios o secretarías de Estado con responsabilidad sobre el sector seguridad ciudadana deben contar con funcionarios técnico-políticos capacitados en las diferentes profesiones relacionadas con la seguridad ciudadana, para definir y tomar decisiones en las áreas definidas de esta política pública. Al mismo tiempo, los parlamentos también deben contar con una estructura de asesoramiento profesional que le permita realizar un eficaz control político sobre las medidas que se implementen para prevenir y controlar la violencia y el delito. Complementariamente, los Estados Miembros deben habilitar y facilitar el funcionamiento de mecanismos de participación de la sociedad civil que hagan efectivas las acciones de control democrático, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los responsables de las instituciones a cargo de la política pública de seguridad ciudadana (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párr. 76, p.32).

Desde un punto de vista operativo, esto implica enfocarse en la capacidad institucional del Estado para abordar la inseguridad, el diseño e implementación de políticas públicas integrales que puedan responder a necesidad de corto, mediano y largo plazo, y el cumplimiento efectivo y equitativo de las responsabilidades.

En este sentido, una primera iniciativa estatal de carácter integral es la tramitación del proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública[41]. Esta propuesta implica una complejización interna en términos de organización, establece las subsecretarías de Seguridad Pública y la de Prevención del Delito, diversifica y fortalece las funciones que permiten, entre otros aspectos, coordinar, planificar y ejecutar de mejor manera las políticas públicas sobre seguridad y orden público, con un enfoque más comprehensivo para el diseño de una política criminal que aborde el fenómeno delictivo en toda su magnitud, incluidas materias como la atención a las víctimas y la reinserción social.

El proyecto de ley está en línea con la sugerencia de la CIDH, estableciendo específicamente que las Fuerzas de Orden y Seguridad, en su calidad de instituciones jerarquizadas, obedientes y no deliberantes, dependerán directamente del Ministerio (artículo 3). Esta dependencia jerárquica se encuentra regulada en el artículo 7 y abarca cuestiones como la colaboración con el Presidente de la República en la conformación de los altos mandos; la aprobación de los planes estratégicos de las policías; la supervigilancia del cumplimiento de los objetivos establecidos en las políticas y programas de seguridad pública; el control presupuestario, financiero y de mérito respecto de las inversiones y gastos de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; la dictación de orientaciones técnicas para la elaboración de los programas de formación y capacitación de sus efectivos, y la orden de instruir procesos disciplinarios, entre otras.

La iniciativa del Ministerio de Seguridad se agrega a acciones previas que están en proceso de ejecución y que apuntan en la misma dirección de robustecimiento institucional. Entre ellas, destaca la creación de *Equipos de Crimen Organizado y Homicidios*[42] (programa ECOH) en el marco del *Plan calles sin violencia*[43], cuya innovación ha sido instalar una forma de trabajo con mirada sistémica, multidisci-

41 Actualmente el proyecto de ley (Boletín Nº 14614-07) se encuentra en la Comisión Mixta de la Cámara de Diputados y Diputadas, en Tercer Trámite Constitucional.

42 Los ECOH tienen como propósito la obtención de mayores índices de identificación de imputados; la mejora en la recopilación de pruebas y/o antecedentes relacionados con la comisión de delitos de homicidio, secuestros y delitos conexos; el fortalecimiento de los procesos relacionados con la contención y apoyo temprano de víctimas y testigos, y la generación de mejores niveles de coordinación entre todos los actores que intervienen en el proceso. Todo esto, a través de un trabajo acucioso enfocado en la obtención y levantamiento de antecedentes relevantes desde los primeros antecedentes de los hechos, para generar y promover la interacción entre todos los actores que intervienen en la investigación del delito.

43 El *Plan Calles sin violencia*, lanzado en abril de 2023, considera una estrategia de intervención específica para cada territorio basada en un trabajo coordinado entre Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y el Ministerio Público, con el objetivo de detener la tendencia al alza de los homicidios. Los factores que intervienen en la elección de sectores responden al cómputo de delitos y la frecuencia de otros problemas de seguridad, tales como infracciones de armas y drogas, indicadores de actividad criminal y violencia grave, entre otros.

plinaria y con énfasis en las primeras diligencias. Esta modalidad se expresa en un trabajo colaborativo de la División de Estudios y la Unidad Especializada en Crimen Organizado de la Fiscalía Nacional que, con apoyo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, han desarrollado un proyecto de *Fuerza de tarea de reacción temprana e investigación de homicidios y otros delitos cometidos en contexto de criminalidad organizada*.

Adicionalmente, por iniciativa del Ejecutivo, en 2022 se creó el *Centro Nacional para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos* que complementa las acciones del Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD) de la Subsecretaría de Prevención del Delito en su labor de monitorear y estudiar la delincuencia. La relevancia del primero radica en su arquitectura interinstitucional, ya que por primera vez el Estado aborda la diversificación y compartimentación de datos específicos sobre homicidios, consolidando y estandarizando la producción de información entre las distintas instituciones que conforman el Observatorio de Homicidios, particularmente, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Servicio Médico Legal y Ministerio del Interior. Este punto es relevante en la medida que la consolidación de la información permite una mayor eficacia del sistema para identificar la situación del fenómeno delictivo.

Si bien las iniciativas mencionadas contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad pública destinada a formular, coordinar, analizar y ejecutar acciones en el ámbito de la seguridad pública, la evaluación de su efectividad sobre la garantía de los derechos asociados a la seguridad personal requiere mayor tiempo de implementación. En ese sentido, al INDH le preocupa la deficiente comunicación entre las agencias estatales que actualmente abordan los temas de seguridad, situación que fue señalada transversalmente en las entrevistas realizadas para el desarrollo de este capítulo[44]. Por ejemplo, la fiscal jefe del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos de Tarapacá, Paola Apablaza, indicó que:

> La flexibilidad de movilidad de recursos no existe y hace lenta la respuesta en general, además, tener la información parcelada también es un problema porque resulta que Carabineros tiene su información, la PDI tiene su información, los gobiernos tienen su información. ¿Y quién se encarga de hacer la vinculación de toda esa información para establecer una estrategia de persecución, ya sea investigativa o en relación con el Estado, respecto de lo que es una acción preventiva o lo que es un plan estratégico?

Este factor resulta particularmente importante si se considera la aparición de nuevas expresiones criminales. En ese marco, preocupa que las actuales estrategias utilizadas en los últimos años puedan generar dificultades tanto para evaluar la magnitud del fenómeno que se aborda -y con ello, determinar los recursos y su dis-

44 Fiscal Jefe, Paola Apablaza Arias, Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos; Fiscal Paula Arancibia, Jefa de la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos (Uravit) de la Fiscalía Tarapacá; Marcos Gómez, de la Corporación Asistencia de Judicial Tarapacá y Antofagasta y Dr. Romina Ramos, trabajadora social, académicos de la Universidad de Tarapacá; Daniel Quinteros, Delegación Presidencial.

tribución en la estructura estatal- como para adaptar de forma oportuna el aparato institucional y sus normativas para responder adecuadamente ante una amenaza delictual que avanza a mayor velocidad y no espera que la arquitectura de gobernanza democrática más óptima se encuentre en funcionamiento.

Por consiguiente, es relevante fortalecer la coordinación interagencial de las distintas instituciones que cumplen un rol en la prevención y respuesta ante la delincuencia (fuerzas policiales y de investigación, control fronterizo marítimo, terrestre y aéreo, entre otras) y a la vez, generar una integración vinculante con atribuciones de responsabilidad definidas para lograr una respuesta más eficiente y eficaz ante el crimen.

2. Profesionalización y modernización de las fuerzas policiales

Este ámbito se refiere al fortalecimiento de la labor de las fuerzas policiales, principalmente, aspectos asociados a cambios de carácter institucional dirigidos a incorporar conocimientos, prácticas, estrategias e instrumentos que les permitan cumplir eficaz y eficientemente sus funciones de prevención y control del delito y la violencia, sin afectar los compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos humanos.

Para analizar la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales, la CIDH señala que es preciso abordar, entre otros aspectos, el modelo para enfrentar el delito, es decir, el despliegue operativo y su función principal; la capacitación (referida a la formación permanente y la especialización) que reciben las policías, según la complejidad de los desafíos o tipo de delincuencia y, adicionalmente, el respeto por los derechos de los miembros de las policías.

Sobre el modelo para enfrentar el delito, la CIDH señala que “en la mayoría de los países de la región, los Estados (responden) a un modelo reactivo, en detrimento del funcionamiento de un modelo proactivo de trabajo policial, dirigido especialmente a la prevención y la disuasión de la violencia y el delito” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 34).

En el caso chileno, tal como describe el *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (2018),* la actuación de las policías se ha centrado principalmente en acciones preventivas. Este acuerdo establece que el modelo puede ser un problema en la medida que “se da mayor preponderancia a la prevención en desmedro de los objetivos principales de una fuerza policial, vale decir, ser un servicio oportuno, que responda a las distintas necesidades de la población y que contribuya eficientemente a la persecución penal” (p. 8). Esta discusión, sin embargo, más que cuestionar la pertinencia del modelo centró el debate en la necesidad de dotar a las policías de mayores recursos técnicos y de equipamiento para optimizar el trabajo investigativo y de persecución, bajo la premisa de que para que el modelo preventivo funcione, es necesario desarrollar un trabajo que involucre inteligencia policial moderna y equipada. Esta idea, va en línea con lo exhortado por la CIDH:

> Las funciones de prevención, disuasión y represión del delito, en especial aquél vinculado a la criminalidad organizada, la trata y tráfico de personas o el narcotráfico, requieren de efectivos policiales altamente capacitados en tareas de investigación e inteligencia policial, quienes deben tener, además, a su disposición los equipos y medios materiales adecuados para cumplir con eficacia su tarea. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 34).

Sobre esa base, desde 2018 el Estado ha dirigido sus esfuerzos a mejorar la estructura de inteligencia policial, incorporando en ese objetivo a organismos que, por su competencia, desempeñan un rol importante en el apoyo a la persecución del crimen. Un ejemplo es la ampliación del *Sistema de Inteligencia del Estado* (SIE) -que reformuló su estructura y funcionamiento[45]- e incorporó al *Servicio Nacional de Aduanas* y *Gendarmería de Chile*[46].

En cuanto a los planes de formación de las policías se ha producido un proceso de reflexión, reforma y modernización para fortalecer su labor en diversos ámbitos. En efecto, tanto el *Acuerdo nacional por la seguridad pública (2018)* y parcialmente el *Plan de seguridad pública* (2022-2026) han incorporado la ampliación de sus funciones tanto como su reformulación y especialización.

El Acuerdo de 2018, por ejemplo, propuso reformas a los procesos de ingreso y formación, incluyendo adaptaciones al currículum como contenidos de ética, probidad y derechos humanos[47]. También focalizó esfuerzos en la implementación de capacitaciones constantes acerca del uso más intensivo y eficiente del análisis criminal, análisis del sitio del suceso y primeras diligencias, fortaleciendo el sistema de educación continua de las policías.

Por su parte, el *Plan de seguridad pública* busca a través de un paquete de medidas legislativas, el rediseño de la formación y educación para orientarla a la protección de las personas y sus derechos[48]. Además, establece un sistema policial con estándares de servicio público que integra la profesionalización en todos sus escalafones. Adicionalmente, incluye disposiciones en favor de los derechos de las y los funcionarios policiales, mejorando su bienestar y los procesos de control internos, así como las condiciones logísticas para el correcto ejercicio de la función policial.

45 Proyecto de ley ingresado en noviembre de 2018, actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional.

46 En febrero de este año se aprobó la resolución 911 de la Cámara de Diputados y Diputadas, en la que se pidió al Presidente de la República incorporar, en el marco de la tramitación del proyecto que crea el Ministerio de Seguridad Pública, al Servicio Nacional de Aduanas como una entidad dependiente de dicha cartera.

47 Estas medidas se encuentran en las partes I, III y IV del Acuerdo.

48 Estas medidas se encuentran en la reforma a Carabineros de Chile en su eje programático I (Fortalecimiento institucional y gobernanza) y el eje programático II (Formación y carrera policial).

Estas medidas que apuntan a fortalecer institucionalmente la formación y especialización se encuentran, en algunos casos, en las primeras etapas de diseño -como ocurre con la Reforma de Carabineros- y en otros, aún son objeto de ajustes de implementación, como en asuntos relativos al *Plan de seguridad*. Aún no se dispone de evaluaciones de impacto en el trabajo policial[49] de aquellos cambios curriculares en la formación incorporados en 2018, por lo que es difícil establecer cuánto de lo que ha hecho el Estado a nivel declarativo, ha producido efectos en la prevención y combate del delito.

A esto se agrega la necesidad de capacitación de los y las funcionarias policiales para enfrentar la criminalidad actual, por ejemplo, el crimen organizado. En este contexto, el Ministerio Público ha expresado su preocupación por la necesidad de crear fuerzas de tarea policial especializadas para perseguir este tipo de crimen y lograr mayor eficacia en la persecución penal, como señaló la entrevistada Paola Apablaza:

> También tienes que invertir en gente que sea capaz de investigar, en gente que sea capaz de desenmascarar realmente lo que está pasando, y eso es mucho más largo, no es inmediato, no es rápido y requiere que se tengan suficientes personas entrenadas para poder apoyar la investigación de la criminalidad organizada (…) esperaríamos que hubiese la cantidad de recursos tecnológicos, la cantidad de gente, la cantidad de personal de inteligencia, que pudiese efectivamente trabajar para evitar los objetivos del crimen organizado.

Sobre este desafío, merecen especial atención las definiciones respecto al rol de las Fuerzas de Orden y Seguridad en la *Política nacional contra el crimen organizado*. En particular, se definen cambios en su formación doctrinaria, el modelo para enfrentar delitos y el fortalecimiento de las capacidades, atendiendo directamente a la especialización necesaria para enfrentar los delitos relacionados con organizaciones criminales.

En su primer eje, la política busca robustecer el sistema de inteligencia del Estado a través de la incorporación de Gendarmería y del Servicio Nacional de Aduanas. Dentro de este eje destaca el *Programa global de contenedores* que implica el trabajo interinstitucional de los siguientes organismos: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Servicio Nacional de Aduanas, PDI, Carabineros de Chile y Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. Luego, en su sexto eje, la política apunta a fortalecer las capacidades de equipamiento y tecnología para tareas de prevención, detección, control e investigación con énfasis en fronteras y recintos penitenciarios, y sus respectivos sistemas de monitoreo de efectividad. Establece también la necesidad de entregar capacitación

49 Si bien no existen evaluaciones de impacto, paralelo a la discusión sobre reformas y cambios curriculares a Carabineros de Chile, la Academia de Ciencias Policiales realizó durante 2021 su proceso de acreditación de calidad ante la Comisión Nacional de Acreditación. En virtud de esas evaluaciones la Academia fue acreditada por cuatro años en las áreas de gestión institucional y docencia.

especializada a los y las funcionarias de las instituciones para comprender las particularidades de las nuevas tendencias criminales.

Ahora bien, tal como se mencionó respecto de los programas de capacitación y formación general, las definiciones incluidas en los planes descritos se encuentran en proceso de discusión, diseño e implementación, por lo tanto, siguen estando en un plano declarativo.

Finalmente, los derechos de los y las funcionarias de las policías constituyen un aspecto fundamental para su buen desempeño, cuya garantía ya ha sido preocupación para el INDH. En 2013, el Instituto recomendó a Carabineros de Chile integrar y/o reforzar en los procesos formativos en derechos humanos, el autorreconocimiento de los y las funcionarios policiales como sujetos de derecho y el análisis de los reglamentos internos a la luz de esta perspectiva orientada a la prevención de prácticas de acoso sexual, abuso de poder y otros tratos que vulneraran los derechos fundamentales del personal policial al interior de la institución. En 2015 constató que "los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad se rigen por un extenso cuerpo normativo –no aplicable a otros funcionarios del Estado– que regula de forma diferenciada varios aspectos de su labor. Dicha normativa regula y restringe sus derechos fundamentales en áreas tan relevantes como el debido proceso, la protección de la familia, la libertad de asociación y el ejercicio de los derechos políticos". (INDH, 2015, p. 119).

Posteriormente, en 2020, el INDH insistió no solo en avanzar e impulsar efectivamente el proceso de reforma para el fortalecimiento y modernización de las policías, con el fin de garantizar la incorporación del enfoque de derechos humanos en todos los niveles, sino también en que los principios generales que deben guiar el uso de la fuerza comprendan aquellos relativos al respeto y garantía de los derechos a la vida y a la seguridad de los y las agentes encargados de hacer cumplir la ley. Es decir, que si bien los y las funcionarias policiales son los llamados a proteger los derechos de la población con estricto apego a los estándares de derechos humanos, también les asisten derechos en tanto trabajadores y trabajadoras, tales como trabajar en condiciones adecuadas (con salario, vacaciones y protección familiar), contar con capacitación y equipamiento (incluido el de protección personal), que las operaciones estén bien planificadas y recibir instrucciones adecuadas para evitar la exposición a peligros innecesarios, y que se desempeñen en un entorno en el que sean conscientes de sus derechos y que su respeto sea un factor importante para llevar a cabo su trabajo con confianza y con el compromiso de proteger los derechos de las demás personas.

Durante 2017, el INDH identificó disposiciones discriminatorias que afectaban el ejercicio de ciertos derechos de las y los funcionarios de Carabineros de Chile, por ejemplo, el derecho a la salud física y mental, debido a la restricción de acceso a las fichas médicas o resoluciones que emite la institución cuando se trata de accidentes laborales, o la imposibilidad de apelación ante comisiones médicas, cuyos dictámenes tienen consecuencias en los beneficios que reciben en caso de enfermedad, accidente en servicio e incluso en relación con la permanencia

en la institución. Asimismo, en el ámbito de los derechos laborales, advirtió la ausencia de un sistema de compensación de horas, pagos de horas extras o descanso complementario; casos de acoso sexual en el contexto laboral y precarias condiciones materiales en infraestructura, equipamiento e insumos para el desempeño laboral.

En 2023, se observaron extensas jornadas de trabajo, agravadas por la inexistencia de un registro formal de horario de las y los funcionarios en pasos fronterizos, lo que perjudica la correspondiente asignación de una compensación horaria o pago de horas extras, y también, la ausencia de servicios o equipamiento de salud necesarios para atender emergencias.

Al respecto, en los años 2022 y 2023 se presentaron algunas propuestas parlamentarias e iniciativas impulsadas por el Ejecutivo para mejorar las condiciones laborales que permitan el ejercicio óptimo y seguro de las funciones policiales[50]. Estas propuestas y medidas responden a distintas condiciones que debilitan las labores de las policías -en especial de Carabineros de Chile- varias advertidas anteriormente por el INDH, entre ellas, merma en la dotación debido a la disminución de ingresos o por mantención, motivada por la incertidumbre institucional, exceso de carga laboral y la amplia oferta que se abrió en el mundo privado; desigualdad de oportunidades de ascenso y mejoras por tipo de personal -personal de nombramiento supremo (PNS) y personal de nombramiento institucional (PNI)- dado que los primeros acceden a mayores oportunidades de capacitación en distintas materias, especialidades y/o especializaciones; falta de descanso sumado al exceso de carga laboral, tanto por el trabajo en la calle como el trabajo administrativo; desconocimiento de los turnos de los servicios que deben realizar (se informan pocas horas antes); solicitud de realizar trabajos que no corresponden a la función policial, etc.

La prevalencia de las situaciones mencionadas debilita la profesionalización y modernización de las policías en el país y, tal como sostiene la CIDH, es un factor preponderante en la lucha contra el crimen dado que, en la mantención de fuerzas policiales con resguardos de sus derechos y preparación acorde a los desafíos, se juega también la base para desarrollar la confianza entre éstos y los ciudadanos.

50 Proyecto de Resolución N° 316/2022, Proyecto de Resolución N° 654/2023, y Proyecto de Resolución N° 742/2023. Ley 21.602 que modifica los requisitos para ser llamado al servicio en Carabineros de Chile (7/09/2023) y otras iniciativas del Ejecutivo, tales como aumento de la gratificación de riesgo para Carabineros, exención de tareas administrativas asociadas a multas de tránsito, nuevo uniforme de la policía para dar mayor comodidad en sus labores operativas, entre otros.

3. Privatización de la seguridad ciudadana

Un tercer ámbito de acción de política pública es la privatización de la seguridad ciudadana. Al respecto, la CIDH reconoce la existencia cada vez más frecuente de servicios privados de seguridad o la participación de agentes privados y señala que se trata de un área de crecimiento explosivo, en la que proliferan empresas privadas que ofrecen servicios de seguridad bajo regulaciones laxas y sin definición de tareas que, además, duplican funciones de exclusividad del Estado. Respecto de esto, se subraya que:

> La falta de registro legal de las policías privadas favorece la inexistencia de control estatal de las actividades llevadas adelante por las mismas, en ocasiones delictivas, y facilita la comisión de abusos. En este mismo sentido, la privatización de la funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párr. 72, p. 31).

En Chile, este ámbito involucra, al menos, dos aspectos. Por un lado, la regulación de empresas de seguridad privada, por otro, la definición de roles y normativa de las funciones de seguridad pública que competen a las municipalidades.

La seguridad privada ha estado reglamentada por el Decreto Ley 194[51] de 1973 -que permitía a las compañías definidas como "importantes" para el país contratar a vigilantes privados- y la reciente Ley 21.659 (2024), cuyo objetivo es regular las actividades de seguridad privada para proteger personas, bienes y procesos productivos. En el intertanto, la seguridad privada ha sido regulada mediante decretos específicos para identificar roles, ámbitos de acción y, por último, estandarizar requisitos mínimos[52].

Hasta la dictación de la Ley 21.659, y tal como indica el mensaje del Ejecutivo al inicio de la propuesta[53], preocupaba que "la regulación de la seguridad privada en ese momento, había permitido que no existieran criterios uniformes en la implementación y fiscalización de la ley toda vez que, la definición y supervisión de ellas, se encontraba dispersa en distintas autoridades" (2009). En ese escenario, podía ocurrir que los servicios de seguridad tuvieran diferencias en la forma de ejecutar su trabajo o sus actuaciones, lo que podría contravenir principios de

51 Ministerio del Interior. Decreto Ley 194 que autoriza funcionamiento de vigilantes privados en empresas de importancia (18/12/1973, derogado el 7/01/1981).

52 Ministerio del Interior. Decreto 867 que dicta reglamento sobre nuevos estándares para personas, personal y empresas que reciben servicios o realizan actividades de seguridad privada.

53 Historia de la Ley 21.659.

garantía del derecho de las personas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

En ese sentido, la Ley 21.659 significa un avance importante para robustecer la estandarización de actividades porque suma criterios de transparencia, clarifica roles e incorpora la perspectiva de derechos humanos en el actuar de las empresas[54].

Sobre las funciones de seguridad pública que ejercen las municipalidades, cabe destacar que si bien éstas son organismos públicos que componen la administración del Estado, con el fin de abordar el tema de la inseguridad en sus territorios han buscado fórmulas de asociación y respuesta que incluyen la privatización de servicios. El proyecto que modifica la Ley orgánica constitucional de municipalidades y otros cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito[55] y regularizar los tipos de respuesta, busca los siguientes objetivos: disminuir la desigualdad de las comunas en el acceso a la seguridad mediante el aumento de la participación ciudadana en la elaboración y validación de planes comunales de seguridad pública; reforzar el rol preventivo de las municipalidades por la vía de destinar mayor financiamiento para cubrir acciones orientadas al acceso a la información de datos administrados por Carabineros de Chile y el Ministerio Público -Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) y Banco Unificado de Datos (BUD)- y actualizar los planes comunales de seguridad pública para que se coordinen con las nuevas políticas e instancias comunales de seguridad que se proponen crear.

Este proyecto de ley constituye un avance, sin embargo, es importante que las iniciativas de colaboración territorial (o entre municipios) no habiliten acciones potencialmente vulneratorias, como ocurre con la Asociación de Municipalidades para la Seguridad Ciudadana de la Zona Oriente (AMSZO), una organización de derecho privado integrada por los municipios de Lo Barnechea, Las Condes y Vitacura acusada de realizar labores de espionaje a sujetos considerados de interés por dicha entidad[56]. Si bien este caso ha sido elevado para pronunciamiento de la Contraloría General de la República, llama la atención que esta asociación haya ejecutado tareas de investigación propias del quehacer de Carabineros de Chile y la PDI -con fines que no han sido claramente identificados- y que podrían

54 Ley 21.659, artículo 4, numeral 5: "En cumplimiento de su rol preventivo, coadyuvante y complementario de la seguridad pública, las personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades de seguridad privada y las entidades obligadas señaladas en el Título II tendrán las siguientes obligaciones: 5. Respetar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, especialmente si se trata de personas en situación de vulnerabilidad, niños, niñas o adolescentes y personas en situación de discapacidad. Ello, en cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, que prohíben cualquier acto constitutivo de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes".

55 Boletín N° 15.940-25 ingresado por el Ejecutivo en mayo del presente año.

56 Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de lo Barnechea N° 1.191 (04/07/2024). "Alguien te espía: municipios de la zona oriente elaboran fichas de inteligencia de adversarios políticos" (El Mostrador, 2024), "Revelan que municipalidades de Vitacura, Lo Barnechea y Las Condes espiaban a vecinos considerados adversarios políticos" (El Ciudadano, 2024).

ser consideradas vulneratorias. En ese sentido, es relevante recordar que el estándar democrático y de derecho define que el monopolio legítimo de la fuerza recae en el Estado, por lo tanto, las actividades de investigación y seguridad sólo la pueden ejercer aquellos organismos que lo conforman y que están mandatados legalmente para esos fines particulares.

En definitiva, el INDH reconoce que estas y otras situaciones que puedan surgir, son expresión de que el margen de acción de los gobiernos municipales para definir sus estrategias es amplio y que carecen de regulaciones, especialmente cuando se crean figuras intermedias, como estas asociaciones, que nacen como una medida destinada a fortalecer las capacidades municipales para abordar territorialmente el problema de la inseguridad[57].

4. Atención de víctimas de violencia y delitos

De acuerdo a la CIDH (2009) las víctimas de violencia y delitos son todas las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños físicos y mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente de los Estados miembros.

La CIDH entiende que el Estado incumple con su deber de garantía hacia las víctimas, cuando actúa de modo que no se les restablece sus derechos en plenitud. En el ejercicio de la política pública, esto supone prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y procurar, si es posible, el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. En este sentido:

> Los Estados miembros son responsables ante la ciudadanía por la implementación de planes y programas eficaces para la prevención del delito y la violencia, a partir de una estrategia que involucre diferentes campos de la institucionalidad estatal desde el sistema de control judicial-policial, hasta las medidas de prevención social, comunitaria o situacional que deben ejecutar las entidades del sector educación, salud o trabajo, entre otros, comprometiendo, además, a los gobiernos nacionales y locales. Cuando, a pesar de esta actividad preventiva, se producen víctimas de

57 En un análisis reciente del proyecto de ley, expertos advierten aspectos relevantes que deben ser clarificados y regulados. Por ejemplo, la necesidad de precisar la calificación de flagrancia en el caso de detenciones habilitadas en la ley a través de la figura del inspector de seguridad, pues esto podría ocasionar afectaciones de derechos y eventuales disputas jurídicas sobre las condiciones de detención y retención. Adicionalmente, será necesario precisar la función de la seguridad municipal -como coadyuvantes de labores propias de las fuerzas de orden y seguridad- en las reglamentaciones posteriores, para determinar los niveles de intervención y las jerarquías bajo las cuales deben actuar los inspectores en tanto coadyuvantes (Fuentes y Valenzuela, 2024).

> delitos o hechos violentos, el Estado tiene la obligación de brindar a éstas la debida atención, conforme a los estándares internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párr. 66, p. 28).

En este ámbito, el Estado dispone de los centros de la *Corporación de Asistencia Judicial* dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que prestan ayuda a víctimas de delitos violentos; las Unidades Regionales de Atención a las Víctimas y Testigos (URAVIT)[58], dependientes del Ministerio Público, además de dos programas especializados de atención a víctimas.

Estos programas especializados son el *Programa de Apoyo a Víctimas* (PAV)[59] de la Subsecretaría de Prevención del Delito y el *Programa de Apoyo a Víctimas de Violencia Rural*[60] del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ambos programas descansan en los principios de igualdad, no discriminación y universalidad, y buscan abordar de manera integral las diversas necesidades de las víctimas. El primero está dirigido a víctimas (directas o indirectas) de delitos violentos como homicidio, parricidio, robo con violencia o intimidación, lesiones graves y gravísimas, delitos sexuales, robos con homicidio o violación, secuestro y sustracción de menores; mientras el segundo, define su población como todas aquellas víctimas de violencia rural que no pueden cubrir sus necesidades con recursos propios, por lo tanto, requieren apoyo externo[61].

A partir de evaluaciones realizadas por la misma Subsecretaría de Prevención del Delito sobre el PAV, se han identificado problemas de cobertura del servicio y falta de adecuaciones para afrontar las nuevas necesidades de atención derivadas del crimen organizado. En relación con la cobertura del servicio, la evaluación analiza la pertinencia de las definiciones de poblaciones del PAV y advierte un problema de acceso a los servicios por parte de las personas a los que están destinados, debido a múltiples factores. Uno, es que las víctimas no denuncian el delito, pues un mecanismo de vinculación al programa es la derivación desde Carabineros o la PDI al momento de hacer la denuncia; el otro elemento es el des-

58 Las URAVIT prestan apoyo psicológico, social y jurídico a las víctimas, por esa razón, evalúan el riesgo al que puedan estar expuestas tanto por ser víctimas como por su participación en el proceso penal y, de esta manera, poder adoptar medidas orientadas a su protección personal y facilitar su participación en el proceso.

59 El PAV fue implementado en 2006 con el propósito de que las víctimas de delitos violentos superen las consecuencias negativas de la victimización a través de una atención en los ámbitos psicológico, social y jurídico (Departamento de Evaluación de Políticas Públicas, División de Programas y Estudios, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2020).

60 El *Programa de apoyo a víctimas de violencia rural* se creó en 2018. Su objetivo es contribuir a la reposición de las actividades económicas de contribuyentes de impuesto a la renta afectados por eventos de violencia rural en las regiones del Biobío, La Araucanía y Los Ríos que hayan visto afectadas, interrumpidas o dañadas sus actividades productivas y/o comerciales por dichos actos, mediante la entrega de un subsidio que les permita restablecer sus actividades a través de un mecanismo de compra y/o contratación asistida. Para este beneficio es indispensable tener la calidad de víctima según lo previsto en el artículo 108 del Código Procesal Penal y formar parte del catastro de afectados elaborado por la respectiva Delegación Presidencial Regional.

61 En su Informe Anual 2023 el INDH señaló que es preocupante que no exista una definición pública sobre lo que se considera "violencia rural", por ende, no existe un listado claro de delitos que constituyen a una víctima como posible beneficiaria del Programa..

conocimiento sobre el programa, que impide que posibles beneficiarios se acerquen personalmente a sus oficinas de atención: "en cuanto a la definición vigente de la población objetivo, ésta considera a personas víctimas cuya factibilidad de ser atendidas es incierta, ya que no se cuenta, en la práctica, con una manera de llegar en a ellas" (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2021, p. 26).

Desde un enfoque de derechos humanos, el problema operacional del PAV podría implicar un potencial incumplimiento del Estado de sus deberes de protección y reparación, pues existe un grupo de víctimas que, por diversos motivos, quedan fuera de este sistema especializado de prestaciones.

Para ofrecer una atención integral a las víctimas de delitos, el Ejecutivo presentó en 2023 el proyecto de ley que crea el *Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas de Delitos* (Boletín Nº 13991-07), actualmente en segundo trámite legislativo, cuyo objetivo es entregar asistencia jurídica especializada, promover la resolución colaborativa de conflictos, así como entregar atención integral jurídica y social a víctimas de delitos violentos. Entre otras iniciativas incluye un *Registro Único de Víctimas de Delito* (RUVD), un *Consejo Asesor de Atención a Víctimas de Delito* (CAAVD), un *Observatorio de Delitos Graves y Violentos* (ODV) y un *Fondo de Reparación Económica para Víctimas de Delitos Graves* (FREVD)[62].

Asimismo, este proyecto busca fortalecer a las URAVIT[63] con el fin de abordar las complejidades a las que se enfrentan las víctimas del crimen organizado. Este punto es fundamental y va en línea con los objetivos que se ha propuesto la *Política nacional contra el crimen organizado* para el periodo 2022-2027.

Las necesidades especiales que requieren ser atendidas en los casos de víctimas de trata de personas producto de redes de criminales suponen diversos desafíos para los actuales sistemas. Al respecto, la fiscal jefa de la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos de la Fiscalía de la Región de Tarapacá, Paula Arancibia, sostuvo:

> Hoy no tenemos, por ejemplo, una casa de migrantes en esta región y las dos únicas casas de migrantes están en la Región Metropolitana. Tampoco contamos con una casa formal de seguridad para las víctimas de crimen organizado, nos tenemos que hacer cargo solo nosotros. Por otro lado, no hay una respuesta del Estado para salud mental en términos de poder brindarles la adecuada reparación psicológica o a veces psiquiá-

62 Según lo señalado en la minuta del pre-proyecto de la Ley de Víctimas, su implementación comenzará con la reparación de víctimas indirectas de femicidios y crímenes de odio

63 Las Unidades Regionales de Atención a las Víctimas y Testigos (URAVIT) están conformadas por un equipo multidisciplinario de profesionales (psicólogos, trabajadores sociales y abogados) que brindan orientación, protección y apoyo a las víctimas y testigos de delitos. Su labor fundamental es evaluar el riesgo al que estas personas puedan estar expuestas (como consecuencia del delito o de su participación en el proceso penal) e implementar las medidas de protección necesarias para su seguridad y para facilitar su participación en el proceso.

> tricas a las personas que han sido víctimas de secuestro o que incluso han tenido la pérdida de sus padres, etcétera. Nos cuesta coordinar con la DGAC, por ejemplo, que cuando nosotros tenemos que relocalizar una víctima y hay que llevarla al aeropuerto, no nos permiten el ingreso del funcionario policial con armas a la sala de embarque. El punto es que yo no puedo permitir que un funcionario policial que va protegiendo a una víctima, entre sin armas al aeropuerto.

A su vez, en un escenario delictual de naturaleza distinta, destacan dos iniciativas que apuntan a la atención de víctimas en el marco general del crimen organizado. La primera tiene que ver con la reforma de la *Mesa intersectorial sobre trata de personas*, y la segunda se relaciona con la mejora del *Protocolo intersectorial de atención a víctimas de trata de personas* de la misma mesa.

La *Mesa intersectorial*, creada en 2008, depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y tiene como principal labor coordinar el *Plan de acción nacional contra la trata de personas*, para lo que ejecuta acciones de prevención, sanción y cooperación internacional contra el delito, y protege a las víctimas. En el año 2021, cuando la Mesa se reformó se estableció la creación de mesas regionales y la incorporación de representantes de 24 organismos públicos, autónomos del Estado (incluidos el INDH y la Defensoría de la Niñez), organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Además, se definieron tres subcomisiones, dedicadas exclusivamente a la protección y asistencia a víctimas (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2021).

Por su parte, el *Protocolo intersectorial* (2015) se orienta por lo establecido en el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños* que complementa la Convención de las Naciones Unidad contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido como *Protocolo de Palermo*. A nivel nacional, el *Protocolo intersectorial* propone el trabajo coordinado de distintas instituciones, con el fin de ofrecer una asistencia integral a las víctimas. A su vez, establece la participación de organizaciones de la sociedad civil e internacionales expertas en la materia y garantiza la adecuada protección y asistencia de las víctimas, sin condicionar su participación en los procesos para sancionar las responsabilidades penales. Adicionalmente, declara que la asistencia entregada a las víctimas incluye cubrir sus necesidades básicas como alimentación, alojamiento y condiciones de vida mínimas (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2015).

A este Protocolo, en 2018 se incorporaron las *Orientaciones técnicas para la detección, atención y primera respuesta en salud a víctimas de trata, tráfico ilícito de migrantes y explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes*. Además, en 2020 se sumó la generación del *Código de conducta para la prevención de la explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes*, en el contexto de viajes y turismo, así como la *Guía de trabajo para la prevención y detección temprana de víctimas de trata de personas en contexto educativo*.

Es importante reiterar que el Estado tiene una obligación específica y reforzada debido a que la mayoría de las víctimas del crimen organizado son mujeres, y niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2023; Iniciativa Spotlight - Programa Regional para América Latina, 2021).

5. Intervención de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad

Finalmente, el quinto ámbito que se debe considerar en una política pública de seguridad ciudadana es cómo se desarrolla la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Al respecto, se entiende que debe existir una distinción entre las funciones que le competen a las Fuerzas Armadas (limitadas a la defensa de la soberanía nacional) y las que les competen a las fuerzas policiales (como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana).

En reiteradas ocasiones la CIDH (2009) ha señalado que, dado que las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia. También ha advertido que, en ocasiones, la participación militar en temas de seguridad interior se ha extendido desde el "despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo" (pág.45) hacia actividades de investigación criminal e inteligencia, y a funciones de control migratorio y tareas de inteligencia civil que competen "a fuerzas policiales civiles, sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial" (pág.45).

En Chile, durante los últimos cinco años, el Ejecutivo ha solicitado el apoyo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en las siguientes circunstancias: la adopción del estado de excepción constitucional de emergencia en el marco la crisis social de 2019; de la emergencia sanitaria del Covid 19, entre los años 2020 y 2022; del estado de excepción constitucional de emergencia en el norte (provincias de Arica, Parinacota, Tamarugal y El Loa) en el contexto del aumento de los ingresos de personas migrantes por pasos no habilitados en 2022, y del estado de emergencia en seguridad que afecta a algunas provincias de las regiones del Biobío y La Araucanía.

Durante 2020 se publicó en el Diario Oficial el decreto N° 8 del Ministerio de Defensa Nacional que contiene las nuevas *Reglas de uso de la fuerza para las Fuerzas Armadas en los estados de excepción* aprobadas por ese Ministerio el 21 de enero de 2020. Sobre estas nuevas reglas, el INDH destaca "la incorporación en los considerandos, de la disposición constitucional relativa a los derechos humanos y que se hayan mencionado expresamente tratados internacionales de derechos humanos y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley" (2020)[64].

64 INDH, Informe sobre las nuevas reglas de uso de la fuerza para las Fuerzas Armadas en estados de excepción constitucional. Aprobado por el Consejo del INDH el 20 de abril de 2020 - Sesión Ordinaria N° 541.

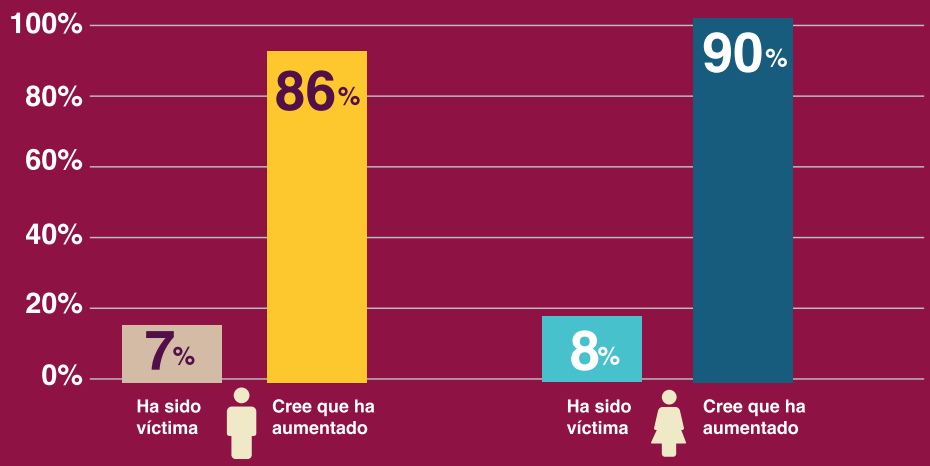
En el mismo informe, el INDH manifestó su preocupación sobre algunos aspectos e indicó que aun cuando existe un marco claro de normas, principios y reglas, en definitiva, se delega en los jefes de la Defensa Nacional la declaración del estado de excepción y la elaboración de instrucciones detalladas. De este modo, no es posible conocer de antemano si estas instrucciones respetan o no la normativa nacional e internacional pertinente lo que incluso podría generar diferencias o problemas de coherencia en las instrucciones que se entregan en distintos lugares declarados en excepción constitucional.

Igualmente, el Instituto advirtió que en el decreto N° 8 no se incorporaron algunos contenidos como la definición de los supuestos de actos o intentos hostiles, o de la prohibición de apuntar a las personas cuando no resulte necesario -que sí estaban incluidos en las reglas anteriores-, y sin los cuales no se cumpliría adecuadamente con la obligación de señalar los supuestos para el uso de la fuerza y armas de fuego.

Por último, se destaca que, a principios de 2023, se publicó la Ley 21.542 que modifica la carta fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente, se otorgan nuevas atribuciones al Presidente de la República para convocar a las Fuerzas Armadas y se incluye una nueva conceptualización de lo que se considera “infraestructura crítica”, donde se toma nota que las nuevas disposiciones no duplican la labor de la policía civil.

Relación entre percepción de inseguridad y victimización efectiva

Proporción de personas que cree que la delincuencia ha aumentado en el país respecto al año anterior



Fuente: Elaboración propia a partir de la ENUSC 2023

Personas que declaran haber dejado de realizar actividades por temor a ser víctima de un delito

	Salir de noche	Permitir a menores de edad salgan solos	Usar transporte público	Usar dinero en efectivo	Salir a caminar de día
	42%	34%	30%	47%	16%
	61%	43%	36%	58%	26%
Total Nacional	52%	38%	33%	52%	21%

Fuente: Elaboración propia a partir de la EBS 2021

CONCLUSIONES

Los hechos delictivos que impactan el derecho a la seguridad personal son uno de los problemas que causan mayor preocupación en la ciudadanía. Las amenazas a este derecho afectan diversas áreas de la vida cotidiana de las personas e impactan su forma de relacionarse con su entorno inmediato y con la sociedad. El miedo a la violencia y al delito limitan la libertad de movimiento y la participación en la vida comunitaria y generan un sentimiento de desconfianza que tiene el potencial de erosionar la convivencia social.

La búsqueda de soluciones que permitan mejorar las condiciones de seguridad constituyen un esfuerzo colectivo empujado principalmente desde el Estado, quien debe asumir esta responsabilidad a través del legítimo monopolio de la fuerza y los recursos que le permitan garantizar los distintos derechos humanos relacionados con la seguridad personal, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libre circulación y a la propiedad (a través del goce de los bienes). A estos derechos, se le suman obligaciones reforzadas relacionadas con el resguardo de grupos de especial protección.

La amenaza respecto al libre ejercicio de estos derechos tiene un componente objetivo que se relaciona con la comisión de delitos y su impacto directo en el núcleo de derechos relacionados con la seguridad personal. Además, esta amenaza se vincula con un componente subjetivo que se expresa en el temor de la ciudadanía, en el que la desconfianza y el miedo influyen tanto en las prácticas cotidianas de las personas como en sus interacciones sociales. Este componente afecta sobre todo a los derechos a una vida digna y a la libre circulación.

Ambos componentes confluyen, se relacionan y se desarrollan en un marco en el cual se observan indicios del surgimiento y fortalecimiento del crimen transnacional y el crimen organizado que definen un escenario donde el desafío por la seguridad se vuelve más complejo, en un contexto diferente y que configura una situación a la que la institucionalidad chilena debe responder.

En este sentido, es preocupante que las percepciones negativas en torno a la seguridad y la respuesta del Estado generen un clima de tensión y desconfianza hacia el otro que propicia la intolerancia y el cuestionamiento de la efectividad de las instituciones democráticas para solucionar los problemas de seguridad que dan paso a demandas por medidas autoritarias que podrían amenazar el respeto de los derechos humanos. Si bien en los últimos años el Estado ha implementado iniciativas dirigidas a confrontar las causas subyacentes y las consecuencias emergentes de la inseguridad, actualmente los resultados no logran ofrecer a la ciudadanía la tranquilidad necesaria para desarrollar su vida cotidiana en paz.

El aumento de delitos violentos y de alta connotación pública, entre ellos, los homicidios, el aumento del uso de armas de fuego y, en general, el ascenso de la violencia utilizada para producir incivilidades, amenaza el derecho a la vida

y el derecho a la integridad personal. No obstante, en los últimos cinco años, la comisión de delitos relacionados con el derecho a la propiedad ha disminuido y las tasas de victimización muestran un declive.

La prevalencia de delitos es disímil a lo largo del país. A través de los años, las tasas más altas de homicidios se han registrado en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Metropolitana, donde se concentran las evaluaciones más negativas de la seguridad en los barrios. Esto implica que los habitantes de estos territorios son quienes más han limitado sus acciones por temor a ser víctimas de un delito, lo que explica que la percepción del aumento de la delincuencia sea más alta en las regiones del norte del país, aunque también en Ñuble, Biobío y La Araucanía.

Desde otra arista, los datos expuestos en el capítulo muestran que las condiciones de inseguridad afectan de distinta manera a grupos de especial protección, sobre los cuales el Estado tiene obligaciones reforzadas. Si bien en su mayoría las víctimas de homicidios son hombres (89% hombres, 11% mujeres), las cifras revelan mayores tasas de victimización por delitos de mayor connotación social en las mujeres. Además, a causa de la percepción de inseguridad, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, junto con las personas mayores inhiben su disposición a hacer uso de los espacios públicos, a salir en ciertas horas del día o a realizar trámites diarios, por ende, ven limitado su derecho a la libre circulación. Este aspecto es especialmente preocupante porque un principio del derecho a la seguridad dice relación con buscar la reducción de los niveles de vulnerabilidad de estas personas frente a las amenazas y peligros que enfrentan diariamente.

En este contexto, es preciso reconocer los esfuerzos del Estado dirigidos a la adopción de medidas que permiten crear un marco institucional y normativo orientado a la persecución e investigación del delito, así como de aquellos aspectos preventivos para disminuir la recurrencia de los hechos delictuales. Por ejemplo, las iniciativas de nueva infraestructura institucional y orgánica del Estado a través de proyectos como el Ministerio de Seguridad; la creación de una Fiscalía Supraterritorial especializada en crimen organizado; el proyecto que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas; o el proyecto de ley que fortalece el rol de las municipalidades en materia de seguridad.

Sin embargo, mientras estas orgánicas se crean y comienzan a funcionar, existe la necesidad inmediata de reforzar la comunicación y coordinación interagencial del Estado con el fin de aumentar la capacidad de entregar respuestas oportunas, integrales y adecuadas a la complejidad del escenario delictivo actual. Es importante que se incorporen medidas inmediatas al sistema de seguridad pública para abordar las nuevas formas de criminalidad, que se caracterizan por su flexibilidad y constante complejización, y que afectan diariamente el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal.

Los diversos servicios y prestaciones dirigidas a las víctimas de delitos a través de programas especializados permiten resguardar la integridad personal cuando peligra producto de las violencias padecidas, más aún si se trata del crimen

organizado. Asimismo, facilitan la restitución y la indemnización que contribuyen al derecho a una vida digna y al uso de los bienes. No obstante, es necesario evaluar las iniciativas de atención a víctimas, considerando los estándares que se deben cumplir para restituir los derechos asociados a la seguridad personal que se han visto perjudicados.

Ante el aumento de un nuevo tipo de criminalidad, la posibilidad de que las policías puedan enfrentarla descansa en el fortalecimiento de su labor, a través de capacitaciones y la entrega de mayores recursos. En este ámbito destaca el rediseño de la formación y educación dirigida a la protección de las personas y sus derechos incluido en el *Plan de seguridad pública (2022-2026)*, y las disposiciones de la *Política nacional contra el crimen organizado* que consideran la especialización necesaria para enfrentar los delitos relacionados con organizaciones criminales y el fortalecimiento institucional de la inteligencia del Estado.

Parte importante de las condiciones de las policías para atender los delitos que ponen en peligro el derecho a la seguridad es la cautela de sus propios derechos como funcionarios y funcionarias del Estado. Sobre esto, el INDH ha manifestado su preocupación ante normativas internas que restringen derechos fundamentales en áreas tan relevantes como el debido proceso, la protección de la familia, la libertad de asociación y el ejercicio de los derechos políticos; así como también por prácticas institucionales en la organización del trabajo que debilitan la profesionalización necesaria para enfrentar las labores de prevención y combate del delito.

Finalmente, es innegable que los poderes del Estado están atendiendo la demanda ciudadana por más y mejores medidas que contribuyan a cautelar el derecho a la seguridad personal. Sin embargo, tanto las iniciativas existentes como las nuevas deben demostrar su impacto por medio de mejores condiciones para prevenir los delitos, perseguirlos, castigarlos y reparar a las víctimas para que las personas no vean inhibidos los derechos que conforman la seguridad personal, y que les habilitan para desarrollar su proyecto de vida en paz. En este sentido, en Chile, la seguridad y la convivencia ciudadana siguen representando retos que demandan un enfoque integral y sistemático en el tiempo que implica reconocer que aún existe un amplio espacio de acción por cubrir, y en ello, el Estado tiene el deber de reforzar sus esfuerzos y ejercer su autoridad permanentemente a lo largo del territorio, pues allí donde no logre sus objetivos, otras formas de organización al margen de la ley, podrían eventualmente hacerlo, acentuando múltiples factores de afectación en la ciudadanía.

RECOMENDACIONES

1. Se reitera la recomendación del Informe Anual 2012 a los poderes colegisladores de avanzar en la legislación en materias de prevención, control y respuesta a la delincuencia, velando porque las normativas y políticas consideren la concepción de derecho a la seguridad personal y, más ampliamente, cuenten con enfoque de derechos humanos.

2. Se recomienda a los poderes colegisladores considerar la evolución de la actividad delictiva con enfoque criminológico para adoptar las modificaciones a la normativa que sean necesarias para responder de manera adecuada al cambio de naturaleza de la actividad delictual y al mismo tiempo proteger el respeto de los derechos humanos.

3. El Instituto reitera las recomendaciones de sus Informes Anuales 2021 y 2023 al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de generar evaluaciones sistemáticas de los programas enfocados en prevención del delito, acentuando sus ejes territoriales y con enfoque de género.

4. Al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, le recomienda fortalecer y ampliar la cobertura y oferta de programas de atención a víctimas, poniendo especial énfasis en víctimas del crimen organizado en consideración de sus características particulares.

5. Al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, recomienda fortalecer la oferta de atenciones psicosociales a víctimas de delito para ampliar tanto las prestaciones consideradas como la cobertura de sus programas.

6. Se recomienda al Ministerio Público gestionar a la brevedad la habilitación de casas de acogida para migrantes y/o casas de seguridad para víctimas del crimen organizado en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, debido a una mayor presencia de este tipo de víctimas en la zona.

7. A los poderes colegisladores se les recomienda avanzar en el fortalecimiento y modernización de las policías para dotarlas de más y mejores herramientas orientadas a combatir de manera más eficaz el delito, resguardando el pleno respeto por los derechos humanos.

8. Se recomienda a los poderes colegisladores agilizar la tramitación de la ley que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado, con el fin de que esta estructura avance hacia un sistema integrado, funcional y moderno que permita responder adecuadamente a la nueva complejidad en materia de criminalidad.

9. Se recomienda a Carabineros de Chile, a la Policía de Investigaciones, a la Subsecretaría de Prevención del Delito y al Ministerio Público fortalecer

la participación de la academia y agencias internacionales en la capacitación de sus funcionarios y funcionarias, para atender y prever cambios en la naturaleza de los delitos que trascienden las fronteras del país y así mejorar sus capacidades de investigación y persecución de los delitos.

10. Se reitera la recomendación del Informe Anual 2012 a los poderes colegisladores a promover y fortalecer instancias de colaboración interinstitucional e interagencial para la prevención y persecución del delito, a través de medidas vinculantes y una debida definición de atribuciones de responsabilidad entre sus miembros.

BIBLIOGRAFÍA

Andrews, J. (27 de septiembre de 2023). *1.733 desde mayo de 2019: Los funerales narco que han paralizado calles y obligado a la suspensión de clases*. La Tercera. https://www.latercera.com/nacional/noticia/los-funerales-narco-que-han-paralizado-calles-y-obligado-a-la-suspension-de-clases/V3K7BK2GPVAR5B2UZYKF3Y5W24/

Beltrán, V.; Torres, A. y Schönsteiner, J. (2023). Medidas estatales en materia de seguridad. En *Informe Anual de Derechos Humanos*. Ed. Universidad Diego Portales. 194-236.

Corte IDH, Enfoques diferencias respecto de determinados grupos de personas privadas de libertad. Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la CADH y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos. Opinión Consultiva OC-29/22 del 30 de mayo de 2022, Serie A No.29, párr. 106.

Carro, D., Valera, S. y Vidal, T. (2010). Perceived insecurity in the public space: Personal, social and environmental variables. *Quality and Quantity*, 44, 303–314.

Centro de Estudios Públicos. (2024). *Estudio Nacional de Opinión Pública Encuesta CEP 91*.

Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos, Subsecretaría de Prevención del Delito. (2024). *Informe Nacional de víctimas de homicidios consumados en Chile año 2023*.

Chadee, D. y Ditton, J. (2005). Fear of crime and the media: Assessing the lack of relationship. *Crime, Media, Culture: An International Journal*, 1, 322–332.

CNN Chile. (18 de octubre de 2023). *También hay una china: Fiscal Nacional detalló las bandas criminales que operan en Chile* https://www.cnnchile.com/pais/fiscal-nacional-detallo-bandas-criminales-en-chile_20231018/

CNTV. (2023). *Temas y actores en noticieros centrales de la TV abierta Septiembre/ Octubre 2023*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Organización de los Estados Americanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Crimen organizado y derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes: Desafíos y acciones estatales* (Doc. 51/23).

Contraloría General de la República. (2024). *Informe final 195 - 2024 Dirección General de Movilización - Auditoría de sistemas.*

Cooperativa.cl. (27 de mayo de 2023). *Las ocho bandas criminales extranjeras que operan en la Región Metropolitana*. https://cooperativa.cl/noticias/pais/seguridad-ciudadana/las-ocho-bandas-criminales-extranjeras-que-operan-en-la-region/2023-05-27/102010.html

Corporación Humanas. (24 de julio de 2024). *Menos armas, más seguridad para mujeres*. https://www.humanas.cl/opinion-menos-armas-mas-seguridad-para-mujeres/

Defensoría de la Niñez. (enero de 2024). *Niños, niñas y adolescentes víctimas de homicidios y lesiones por armas de fuego*.

El Ciudadano. (11 de julio de 2024). *Revelan espionaje de municipalidades de Vitacura, Lo Barnechea y Las Condes a vecinos que consideraban adversarios políticos*. https://www.elciudadano.com/chile/revelan-que-municipalidades-de-vitacura-lo-barnechea-y-las-condes-espiaban-a-vecinos-considerados-adversarios-politicos/07/11/

Fuentes, C. y Valenzuela, P. (2024). *Municipios y seguridad pública ciudadana. Diagnósticos y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, p. 23.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). *Criminality in Chile—The Organized Crime Index*.

Gobierno de Chile. (4 de abril de 2023). *Compromiso transversal por la seguridad: Presidente Boric firma acuerdo con alcaldes y gobernadores*. https://www.gob.cl/noticias/compromiso-transversal-seguridad-delincuencia-crimen-organizado-firma-presidente-boric-alcaldes-gobernadores-regionales/

Gómez, R. (25 de julio de 2024). *General Yañez optimista ante "grave" crisis de seguridad en la RM: "Estoy convencido de que podemos controlarla"*. La Tercera. https://www.latercera.com/nacional/noticia/general-yanez-optimista-ante-grave-crisis-de-seguridad-en-la-rm-estoy-convencido-de-que-podemos-controlarla/VBRIXTPICFEG7MQHI6X2AKSQ4E/

Iniciativa Spotlight - Programa Regional para América Latina. (2021). *La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de crimen organizado. Centroamérica,*

Colombia, México y República Dominicana.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2007). *Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*.

INDH. (2012). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos humanos en Chile 2012*.

INDH. (2013). *Informe Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2012.*

INDH. (2016). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2016*.

INDH. (2019). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2019*.

INDH. (2020). *Informe Programa de Derechos Humanos Función Policial y Orden Público.*

INDH. (2021). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2021*.

INDH. (2023). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2023*.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Decreto Exento N° 1817. Reemplaza el decreto que crea la "Mesa intersectorial sobre la trata de personas". 24 de agosto de 2021. http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2021/09/Decreto-1817-de-2021-modifica-MITP.pdf

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Documentos oficiales de la Mesa intersectorial sobre trata de personas. http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/documentos-oficiales/

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (14 de abril de 2023). *Poderes Ejecutivo y Legislativo acuerdan 31 proyectos prioritarios en materia de seguridad*. http://www.interior.gov.cl/. http://www.interior.gov.cl/noticias/2023/04/14/poderes-ejecutivo-y-legislativo-acuerdan-31-proyectos-prioritarios-en-materia-de-seguridad-prioridad/

Ministerio Secretaría General de Gobierno. (1 de febrero de 2024). *Gobierno Informa: Autoridades de Segpres, Interior y Hacienda entregan balance de la agenda legislativa 2023*. https://msgg.gob.cl/wp/2024/02/01/gobierno-informa-autoridades-de-segpres-interior-y-hacienda-entregan-balance-de-la-agenda-legislativa-2023/

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). *The United Nations Conventions against Transnational Organized Crime and International Humans Rights Law*.

Pizarro, C. (11 de julio de 2024). *Alguien te espía: Municipios zona oriente elaboran fichas de inteligencia de adversarios políticos*. El Mostrador. https://www.elmos-

trador.cl/noticias/pais/2024/07/11/alguien-te-espia-municipios-zona-oriente-elaboran-fichas-de-inteligencia-de-adversarios-politicos/

Prieto Curiel, R. y Bishop, S. R. (2016). A metric of the difference between perception of security and victimisation rates. *Crime Science*, 5(1), 12.

Subsecretaría de Educación, Subsecretaría de Educación Parvularia, Subsecretaría de Prevención del Delito, Superintendencia de Educación, Subsecretaría de la Niñez y Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. (Marzo de 2023). *Orientaciones para la prevención y el manejo de emergencias ante situaciones críticas, constitutivas de delito, que impactan gravemente el bienestar de las comunidades educativas*.

Subsecretaría de Prevención del Delito. (2015). *Protocolo intersectorial de Atención a víctimas de Trata de personas*.

Subsecretaría de Prevención del Delito. (2020). *Informe de Diseño y Evaluación Programa de Apoyo a Víctimas* (p. 79). Departamento de Evaluación de Políticas Públicas, División de Programas y Estudios.

Subsecretaría de Prevención del Delito. (2021). *Evaluación de población Programa de Apoyo a Víctimas*.

Subsecretaría de Prevención del Delito. (2021). *Resultados Estudio exploratorio sobre discriminación y violencia hacia personas LGBTI+*.

Subsecretaría de Prevención del Delito. (6 de agosto de 2024). *ENUSC 2023 Resultados País.*

Subsecretaría del Interior. (2022). *Política nacional contra el crimen organizado.* https://www.subinterior.gob.cl/politica-nacional-contra-el-crimen-organizado/

Toro, D. (19 de abril de 2024). *B&W: La mayoría siente más temor en los últimos 6 meses y un 73% ha dejado de salir de noche por la inseguridad*. Emol. https://www.emol.com/noticias/Nacional/2024/04/19/1128292/black-white-encuesta-temor-inseguridad.html

VioDemos. (28 de Marzo de 2022). *Detenciones ciudadanas: "Cuentan con un alto nivel de aprobación en la población, pero esto no implica que sea bueno"*. VioDemos: Noticias. https://viodemos.cl/es/prensa/catalina-droppelmann-detenciones-ciudadanas/

CAPÍTULO III

Situación de las personas defensoras de derechos humanos

Capítulo 3.

Situación de las personas defensoras de derechos humanos

ANTECEDENTES[1]

A lo largo de la historia, diversas personas y grupos han promovido el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos, incluso antes de que la comunidad internacional adoptara instrumentos que reconocen y definen estos derechos. La lucha pacífica por la igualdad de derechos en la India llevada adelante en el siglo XX por Mahatma Gandhi es destacada como una de las experiencias precursoras de la defensa de los derechos humanos. Asimismo, Nelson Mandela y Martin Luther King han pasado a la historia como luchadores contra el *apartheid* y la discriminación racial, y la promoción del acceso igualitario a derechos civiles y políticos. Por su parte, Eleonor Roosevelt jugó un papel clave liderando la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, más recientemente, casos como el de Malala Yousafzai, quien a sus 11 años comenzó a promover el derecho a la educación de las niñas en Pakistán, y Greta Thunberg, reconocida por la defensa del medio ambiente, sirven de inspiración a las nuevas generaciones.

En 1997, Kofi Annan, entonces secretario general de Naciones Unidas, con ocasión del Cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, señaló:

> Los derechos humanos, bien entendidos e interpretados de manera justa, no son extraños a ninguna cultura; son inherentes a todas las naciones. (...) Los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos tienen profundas raíces en la historia de la humanidad. Pueden encontrarse en las enseñanzas de todas las grandes tradiciones culturales y religiosas del mundo. (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2018)

A nivel internacional, regional, nacional y local son diversas las experiencias de defensa de los derechos humanos -en ámbitos civiles, políticos, laborales, edu-

1 El objetivo general de este capítulo es analizar la situación de las personas que defienden los derechos humanos en Chile, así como el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales en la materia. Sus objetivos específicos son establecer las obligaciones del Estado de Chile en materia de derechos humanos para abordar la situación de estas personas; identificar situaciones de riesgos y obstáculos que enfrentan quienes ejercen la defensa de derechos humanos en el país; mapear las acciones implementadas por el Estado para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos, e identificar eventuales brechas entre esas obligaciones y las acciones estatales adoptadas para dar cumplimiento a dichas obligaciones.

cacionales, ambientales, entre otros-, que buscan su garantía para toda la sociedad, incluidos los grupos de especial protección, tales como mujeres; niños, niñas y adolescentes; pueblos indígenas; comunidades LGBTIQ+, entre otros. Sin embargo, desde el derecho internacional de los derechos humanos, la labor que ejercen personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos sólo ha recibido mayor visibilidad durante las últimas décadas, principalmente, debido a los riesgos que la tarea implica.

En 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó 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* -más conocida como *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*- que reconoció por primera vez "la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, grupos e instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de derechos humanos". Ese mismo año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) alertó por primera vez sobre la situación de vulnerabilidad de este tipo de personas, en el marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo que adoptó la Resolución *Defensores de derechos humanos en las Américas* (1999).

Posteriormente, en el año 2000, Naciones Unidas estableció la Relatoría Especial sobre los defensores de los derechos humanos, cuyo trabajo ha permitido identificar que los principales riesgos que enfrentan quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos son asesinatos, amenazas de muerte, secuestros, tortura, palizas, detenciones y prisión arbitraria, acusaciones de delitos o de otro tipo, que derivan en procesamientos y condenas, hostigamientos, calumnias, entre otros (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, pp. 13-15).

Enseguida, en 2001, la CIDH creó la Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos que, en consideración al aumento del número de denuncias recibidas, pasó a ser una Relatoría en 2011.

En el año 2005, diversas organizaciones de la sociedad civil se reunieron en Sri Lanka en la *Primera Consulta Internacional de Mujeres Defensoras*, que se realizó en el marco de la *Campaña Internacional sobre Mujeres Defensoras de Derechos Humanos*[2]. En esa ocasión se visibilizó la particular situación de vulnerabilidad y riesgos específicos que enfrentan las mujeres que defienden dere-

2 Esta campaña fue levantada por organizaciones de la sociedad civil: Amnistía Internacional (AI), Foro de Asia y Oceanía sobre Mujeres, Derecho y Desarrollo (APWLD), Centro para el Liderazgo Mundial de las Mujeres (CWGL), *Forum Asia*, *Front Line*, *Inform*, Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHRC), Servicio Internacional para los Derechos Humanos (ISHR), ISIS Intercambio intercultural Internacional de las Mujeres (ISIS-WICCE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), Mujeres bajo Leyes Musulmanas (WLUML) y la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT).

chos humanos, y se levantaron demandas dirigidas a los gobiernos, instituciones financieras internacionales, organismos de financiación, Naciones Unidas y a las organizaciones de la sociedad civil en general (De Cicco, 2005). En ese contexto, se proclamó el 29 de noviembre como el *Día internacional de las defensoras de derechos humanos*. Después de este reconocimiento especial, en 2013, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una resolución sobre la labor de las mujeres defensoras de derechos humanos, y los obstáculos, riesgos, violaciones e impactos adicionales y específicos que enfrentan por razones de género, y que requieren especial atención por parte de los Estados (Asamblea General de Naciones Unidas, 2014).

En 2006, la CIDH publicó su primer *Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas* (CIDH, 2006) y luego, en junio de 2007, la Asamblea General de la OEA adoptó una nueva Resolución (AG/RES. 2280) que otorga su apoyo a las tareas desarrolladas por personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la protección de los derechos humanos en las Américas, y alienta a los Estados a adoptar medidas al respecto.

También Naciones Unidas ha identificado un conjunto de riesgos específicos y dificultades que experimentan las mujeres defensoras de derechos humanos, tales como discriminación por género; violencia de género; amenaza a miembros de la familia y seres queridos; hostilidad de la población en general y de las autoridades; narrativas antigénero y campañas de difamación; exclusión, marginación, falta de reconocimiento e infrafinanciación; barreras de acceso a los espacios y plataformas de decisión; estigmatización y ostracismo por parte de los líderes comunitarios, grupos religiosos, familias y comunidades; violencia en línea y en espacios digitales (ACNUDH, s. f.); actitudes misóginas; amenazas de agresión sexual; prohibiciones de viajar; falta de protección y acceso a la justicia; encarcelamiento; asesinatos, leyes que violan sus derechos; difamación basada en el género que cuestiona su feminidad o sexualidad; y el uso de estereotipos de género que contribuyen a la reprobación de su participación en la vida pública, en lugar de atenerse a su papel de cuidadora en la familia (ACNUDH, 2016)[3].

Adicionalmente, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad junto con la Relatora Especial sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos han advertido los obstáculos específicos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos con discapacidad al enfrentarse a espacios de participación y consulta, debido a la ausencia de ajustes razonables que les permitan acceder a estos espacios con plenitud (Consejo de Derechos Humanos, 2022).

3 Levantamiento de los expertos de la ONU, Alda Facio, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica; Michel Forst, Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y Dubravka Šimonović, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Adicionalmente, Naciones Unidas agrupó los principales motivos de riesgos en tres categorías: quiénes son las defensoras (mujeres, niñas, personas LGBTI, etc.); con quién se identifican o de qué movimiento forman parte, y qué causas defienden.

A la fecha, la CIDH ha emitido diversos informes sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos. En 2011, el *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas* (2011) identificó diez principales amenazas para defensoras y defensores de derechos humanos, coincidentes con las señaladas por otros organismos: 1) asesinatos, ejecuciones y desapariciones forzadas, 2) agresiones, amenazas, hostigamientos, 3) actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales, arbitrarias o abusivas, 4) criminalización de la labor de defensoras y defensores, 5) uso abusivo de la fuerza en manifestaciones de protesta social, 6) restricciones al ejercicio de la libertad de asociación, 7) restricciones indebidas al acceso a la información en poder del Estado, 8) restricción a las acciones de *habeas data*, 9) limitaciones para el ejercicio de las actividades de defensa y promoción de derechos humanos por parte de ciudadanos extranjeros y 10) impunidad en las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos de las y los defensores. Luego, la CIDH elaboró los informes *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos* (2015) y *Hacia una política integral de protección de personas defensoras de derechos humanos* (2017).

En 2016, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó la resolución A/HRC/31/L.28 sobre protección de las personas defensoras de derechos humanos que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, que condena las diversas formas de represalias, violencia, ataques y criminalización que sufren quienes ejercen esta labor, y exhorta a los Estados a luchar contra la impunidad de estos ataques y amenazas.

Luego, en 2019, el mismo Consejo reconoció la contribución que hacen las personas defensoras de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, para el disfrute y protección de éstos y del desarrollo sostenible. Igualmente, planteó su preocupación por la situación de las personas defensoras de derechos humanos, condenando los asesinatos y otras violaciones de derechos humanos cometidas contra ellas, y destacó que estos actos, además de violar el derecho internacional, pueden socavar el desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional e internacional (Consejo de Derechos Humanos, 2019).

En abril de 2024, la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano (RINDHCA) -que integra el INDH chileno- publicó el *Protocolo para la defensa de las personas defensoras de los derechos humanos y espacio cívico como seguimiento a la Declaración de Marrakech* (RINDHCA, 2024a) suscrito por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), que definió el papel de estas instituciones en la promoción y protección de las personas defensoras de derechos humanos. Posteriormente, en octubre, GANHRI publicó el *informe Standing Strong: Challenges and Reprisals against NHRIs and Human Rights Defenders* donde advierte que las Instituciones nacionales de derechos humanos "frecuentemente enfrentan importantes desafíos, incluyendo acoso, amenazas y restricciones operativas", situación que les obliga a denunciar las graves amenazas a las que se enfrentan sus miembros y personal (GANHRI, 2024, p. 2).

También durante 2024, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha destacado la contribución de las personas defensoras de derechos humanos a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en tanto más del 90% de las metas de estos objetivos forman parte de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2024a). Sin embargo, también ha relevado que estas personas son amenazadas, criminalizadas, agredidas y asesinadas por promover el avance hacia los ODS. Por esa razón, instó a los Estados parte a reconocer el aporte de defensores y defensoras de derechos humanos en el alcance de los ODS, liberando de obstáculos su labor y evitando su criminalización, siguiendo investigaciones transparentes y rigurosas por los ataques y agresiones que reciben. Al mismo tiempo, recomendó a los Estados desarrollar -en colaboración con las instituciones nacionales de derechos humanos y las propias personas defensoras- mecanismos de vigilancia y presentación de informes para recopilar datos sobre esos ataques. Igualmente, exhortó a que se garantice la debida diligencia en materia de derechos humanos.

La organización internacional *Global Witness* señaló que, en 2022, 177 defensores de la tierra fueron asesinados, el 88% de ellos en Latinoamérica (Global Witness, 2023). Esta cifra es coherente con el reporte de Naciones Unidas que señala que América Latina era "una de las regiones más hostiles para los defensores del medio ambiente"(Consejo de Derechos Humanos, 2016, párr. 34).

En términos similares, la organización internacional *Front Line Defenders*, que publica un reporte sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, ha dado cuenta de 2106 personas defensoras muertas desde 2013 (Global Witness, 2024). En su *Informe de Análisis Global 2023/2024* notificó la muerte de 300 personas defensoras en 28 países, precisando que el 31% defendía los derechos indígenas (Front Line Defenders, 2024). El 79% de estos asesinatos se produjo en América, donde Colombia concentra el mayor número (142), seguido de México (30), Brasil (24), Honduras (19), Nicaragua (9), Guatemala (6), Perú (4), finalmente, Ecuador, El Salvador y Paraguay comparten la misma cifra (1). De este universo, el 31% eran personas indígenas o trabajaban en defensa de los derechos indígenas, 16% eran mujeres y el 5% eran personas del grupo LGBTIQ+ o trabajaban en torno a sus derechos (Front Line Defenders, 2024, pp. 8-9). En los reportes de *Front Line Defenders*, Chile registra nueve muertes entre los años 2018 y 2023, una cifra baja comparada con el resto de la región.

La CIDH ha señalado que la defensa de los derechos humanos en América "ha sido y sigue siendo una actividad extremadamente peligrosa" (CIDH, 2017, párr. 38) y, en efecto, el continente lidera los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos a nivel mundial (Global Witness, 2024).

En Chile existe una larga y conocida tradición de personas y organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en la defensa y promoción de los derechos humanos en diversos ámbitos y épocas, incluso cuando su quehacer no era reconocido como una actividad al servicio de las garantías fundamentales. Sin duda, durante

la dictadura se consolidó un movimiento en defensa y protección de los derechos humanos caracterizado por el surgimiento de organizaciones que denunciaron los crímenes que se cometían, junto con prestar asistencia a las víctimas (Orellana y Quay, 1991).

En 2009, la Ley 20.405 creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y estableció el Premio Nacional de Derechos Humanos; en 2013, a través del proyecto *Defensores y defensoras de derechos humanos en la historia*, el INDH comenzó a destacar los aportes de diversas personas que han contribuido a la defensa de la dignidad, especialmente de los grupos más vulnerables y discriminados.

En 2016, el INDH destacó la importancia de las organizaciones no gubernamentales de promoción y protección de derechos humanos en el país: "la existencia de ONG capaces de participar en la vida democrática de forma autónoma y sostenida en el tiempo, contribuir al control de las acciones del Estado, canalizar demandas y construir puentes de diálogo entre sectores de la sociedad y el Estado es demasiado importante como para quedar relegada" (p. 99). A la vez, manifestó especial preocupación por "las dificultades que enfrentan quienes laboran en ONG de derechos humanos involucrados en defensa de integrantes del pueblo mapuche procesados por delitos presuntamente cometidos en el marco del conflicto intercultural en La Araucanía, quienes han sido objeto de hostigamientos que entorpecen el ejercicio de su trabajo" (p. 99), además, recomendó al Estado reconocer la actividad de las personas defensoras de derechos humanos, y establecer medidas para prevenir y sancionar vulneraciones por su labor, en particular, frente a amenazas provenientes de otros órganos o agentes del Estado.

Sin embargo, el Estado no inició la adopción de medidas para la protección de las personas defensoras de derechos humanos hasta 2022, cuando se produjo la ratificación del *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*, más conocido como *Acuerdo de Escazú*, y el anuncio en la cuenta pública presidencial de un proyecto de ley en la materia.

En este contexto, este capítulo analiza desde una perspectiva exploratoria, la situación de quienes ejercen la defensa y promoción de derechos humanos en el país, con énfasis en las principales situaciones de riesgo y obstáculos que enfrentan, las obligaciones estatales respecto a los derechos que les asisten, y las medidas y acciones implementadas por el Estado para su cumplimiento, así como las eventuales brechas entre las obligaciones y las acciones estatales adoptadas para dar cumplimiento a los respectivos compromisos internacionales.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES REFERIDOS A PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

No existe un concepto universal de defensor de derechos humanos, sin embargo, la *Declaración sobre defensores de derechos humanos de Naciones Unidas* (1999) en su artículo 1, reconoció como derecho autónomo que "toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional". En 2006, la CIDH les definió como "toda persona que, de cualquier forma, promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional" (CIDH, 2006, párr. 13). El año 2017, en el informe *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de Derechos Humanos*, la CIDH estableció la amplitud de la definición de persona defensora:

> Existe consenso a nivel internacional, en cuanto a que el criterio para determinar si una persona es o no defensora o defensor de derechos humanos descansa sobre la actividad llevada adelante por esa persona. Personas defensoras pueden ser de cualquier género, edad, o proveniencia. Pueden estar luchando para obtener justicia por una causa personal o por un objetivo profesional sin importar que lo sea de manera temporal o permanente. Sus actividades pueden incluir monitoreo, información, divulgación, educación, promoción o defensa de los derechos humanos ante el sistema de justicia. (p. 26, párr. 21).

Por tanto, la categoría de persona defensora de derechos humanos es "amplia y flexible debido a la naturaleza propia de esta actividad (...) cualquier persona que realice una actividad de promoción y defensa de algún derecho humano, y se autodenomine como tal o tenga reconocimiento social de su defensa, deberá ser considerada como persona defensora", como estableció la Corte IDH en la sentencia del caso Baraona Bray[4]. En razón de dicha "amplitud y flexibilidad", es necesario tomar en consideración distintos factores que contribuyen a identificar a quienes ejercen esta labor.

En 2004, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señaló que "los defensores más evidentes son aquellos cuya actividad cotidiana consiste en promover y proteger los derechos humanos (...) sin embargo, lo que más caracteriza a un defensor no es su título o el nombre de la organización para la que trabaja sino el carácter de la actividad que desarrolla". Agrega que "no es fundamental que la persona de que se trate sea conocida como 'activista de los derechos humanos' o que trabaje en una organización cuyo nombre incluya las palabras 'derechos humanos' para que pueda calificarse de defensora de los derechos humanos" (ACNUDH, p. 8).

4 Corte IDH. *Caso Baraona Bray vs. Chile*, 24 de noviembre de 2022, párr. 71.

En cuanto al desempeño de labores propias del ejercicio profesional, ACNUDH indicó que "muchas actividades profesionales no siempre suponen un trabajo en favor de los derechos humanos, pero pueden tener una vinculación ocasional con ellos (...) cuando se esfuerzan concretamente en promover o proteger los derechos humanos de los trabajadores entonces sí pueden calificarse de defensores de los derechos humanos". En este sentido, por ejemplo, menciona la labor de periodistas que cumplen el mandato de reunir información y difundirla públicamente por medios de comunicación, en el desempeño de sus funciones no son defensores, no obstante "actúan como tales cuando informan de abusos y actos que han presenciado" (ACNUDH, 2004, pp.8-9).

Quienes contribuyen a que se haga justicia, tales como jueces y juezas, fiscales, procuradores, procuradoras, defensoras y defensores públicos y agentes de la administración de justicia "a menudo deben desempeñar una función especial y pueden ser objeto de fuertes presiones para que adopten decisiones favorables al Estado u otros intereses poderosos, por ejemplo, jefes de organizaciones delictivas. Cuando esas personas realizan un esfuerzo especial en un proceso para que se imparta justicia de manera independiente e imparcial y garantizar así los derechos de las víctimas, puede decirse que actúan como defensores de los derechos humanos" (ACNUDH, 2004, p. 9). En 2011, la CIDH consideró que, debido al rol que desempeñan en el acceso de las víctimas a la justicia, los operadores de justicia pueden ser defensores de derechos humanos (CIDH, 2011, párr. 349).

Por último, ACNUDH señala que de manera más circunstancial existe otro grupo de personas que actúan como defensoras de derechos humanos fuera de todo contexto profesional o laboral, por ejemplo, estudiantes que convocan a otros y organizan una campaña para acabar con la tortura; el habitante de comunidades rurales que organiza una manifestación para protestar contra la degradación ambiental de las tierras; el político que denuncia corrupción (ACNUDH, 2004, pp. 9-10).

Por lo tanto, una persona defensora de derechos humanos puede ser cualquiera que, de forma individual o colectiva a través de grupos de personas naturales o jurídicas (organizaciones, instituciones públicas, movimientos sociales, organizaciones o movimientos sociales); de forma permanente, intermitente u ocasional; en el plano internacional, regional, nacional o local; sin importar su edad, sexo, nacionalidad, orientación sexual, actúa en el desempeño de actividades profesionales o de manera voluntaria fuera de todo contexto profesional y desarrolla acciones de promoción, protección y difusión de cualquier ámbito de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y/o ambientales) de forma pacífica, aceptando el carácter universal de los derechos humanos y la validez de otros argumentos.

En 2011, la CIDH identificó ciertos grupos en especial situación de riesgo: liderazgos sindicales; mujeres defensoras de derechos humanos; liderazgos campesinos y comunitarios; defensores de personas indígenas, afrodescendientes, LGBTIQ+ y de trabajadores migratorios y sus familias; defensores del derecho a un medio ambiente sano (CIDH, 2011, pp. 102-159).

Luego, en 2017, al referirse a la situación específica de las personas defensoras de derechos humanos en América, la CIDH señaló que algunos grupos se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo. Concretamente, quienes trabajan en la defensa del medio ambiente, derechos de la tierra y derechos de pueblos indígenas (CIDH, 2017, párr. 41); mujeres defensoras de áreas urbanas y rurales, especialmente aquellas que trabajan en temas de violencia sexual, así como derechos sexuales y reproductivos (párr. 43); quienes trabajan en la promoción y defensa de los derechos relacionados con la orientación sexual e identidad de género (párr. 44); personas defensoras de derechos humanos, líderes comunitarios y pueblos indígenas (párr. 46); operadores de justicia, y periodistas y trabajadores de medios de comunicación (párr. 47).

Asimismo, al destacar la importancia del rol que ejercen las personas defensoras de derechos humanos, la Corte IDH afirmó que "el respeto por los derechos humanos en un Estado democrático depende en gran parte de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores y las defensoras para desplegar libremente sus actividades (...) las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las personas defensoras contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues actúan como garantes contra la impunidad, a la vez que complementan el rol de los Estados y del Sistema Interamericano en su conjunto"[5].

Adicionalmente, la CIDH ha señalado que cumplen un rol "fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como para la existencia plena de la democracia y el Estado de Derecho (...) pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta" (CIDH, 2011, párr. 13).

Los compromisos estatales en relación con las personas defensoras de derechos humanos, así como los estándares que se deben atender para cumplirlos, se desprenden de las obligaciones generales de respetar, garantizar y promover los derechos humanos establecidas en la Declaración Universal, los Pactos de derechos civiles y políticos; de derechos económicos, sociales y culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De estos instrumentos derivan obligaciones específicas para las personas defensoras de derechos humanos elaboradas por la Relatoría temática de Naciones Unidas; los informes de la CIDH y la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A continuación, se resumen las principales obligaciones junto a sus estándares:

5 Corte IDH, *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados «José Alvear Restrepo» vs. Colombia*, 18 de octubre de 2023, párr. 472

Cuadro 1. Obligaciones generales referidas a personas defensoras de derechos humanos

Obligación	Estándar	Descripción
Respetar los derechos humanos de las personas defensoras de derechos humanos.	Abstenerse de vulnerar, o impedir el acceso o realización de los derechos.	Esta obligación incluye respetar los derechos humanos a la vida, integridad personal, libertad de expresión, entre otros, ya reconocidos en los diversos catálogos de derechos humanos de los instrumentos vinculantes.
		Abstenerse de afectar o interferir arbitrariamente en el ejercicio y goce de derechos humanos de este grupo.
		Observar el principio de legalidad en la codificación de delitos, que requiere que las ofensas penales sean formuladas sin ambigüedades, en términos estrictos, precisos e inequívocos, para evitar su criminalización.
		Abstenerse de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan.
		Abstenerse de crear obstáculos o mantener cualquier impedimento o restricción desproporcionada al registro, establecimiento, financiamiento y operación de organizaciones de derechos humanos.

Continúa en la siguiente página

Personas defensoras pueden ser de cualquier género, edad, o proveniencia. Pueden estar luchan do para obtener justicia por una causa personal o por un objetivo profesional sin importar que lo sea de manera temporal o permanente. Sus actividades pueden incluir monitoreo, información, divulgación, educación, promoción o defensa de los derechos humanos ante el sistema de justicia

Obligación	Estándar	Descripción
Garantizar los derechos humanos de las personas defensoras de derechos humanos.	Adoptar medidas para generar condiciones para el ejercicio y protección de los derechos.	La adopción de medidas para garantizar un entorno propicio y seguro para las personas defensoras de derechos humanos incluye: 1. Elaborar marcos jurídico, institucional y administrativo, que se ajusten a los estándares internacionales. También modificar normas y remover obstáculos a la defensa de derechos humanos. 2. Luchar contra la impunidad y garantizar el acceso a la justicia por vulneraciones cometidas en contra personas defensoras. 3. Contar con instituciones nacionales de derechos humanos sólidas, independientes y eficaces. 4. Elaborar políticas y mecanismos eficaces de protección, incluido el apoyo público a la labor de los defensores. 5. Prestar especial atención a los riesgos y desafíos que afrontan quienes promueven los derechos de la mujer o las cuestiones de género. 6. Promover el respeto y apoyo de los actores no estatales a la labor de los defensores. 7. Promover el acceso seguro y sin trabas a las Naciones Unidas y los órganos internacionales de derechos humanos. 8. Promover una comunidad de defensores de los derechos humanos sólida, dinámica y diversa. 9. Establecer premios de derechos humanos. 10. Promover la educación de derechos humanos. 11. Promover la participación significativa, transparencia y rendición de cuentas. 12. Promover la debida diligencia en materia de derechos humanos.
	Proteger la adopción de esas medidas para cuidar que otros no priven a nadie del acceso al derecho.	Para prevenir vulneraciones a las personas defensoras se debe: - Crear una cultura de derechos humanos y reconocimiento de la labor de las personas defensoras. - Adoptar políticas integrales de protección, a través de mecanismos, leyes o políticas nacionales de protección. - Proteger a las personas defensoras frente a situaciones de riesgo y actos u omisiones de parte actores no estatales cuando i) existe una situación de riesgo real e inmediato y ii) el Estado conocía o debía conocer sobre ese riesgo real e inmediato (copulativos).
		Adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de las personas frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de derechos humanos.
		Investigar los hechos de violencia cometidos en contra de personas defensoras; juzgar, sancionar cuando corresponda y reparar a la persona afectada. - Iniciar una investigación seria, imparcial, efectiva, *ex officio* y sin demora, con la debida diligencia, a través de todos los medios legales disponibles y enfocada en el descubrimiento de la verdad, persecución, captura, procesamiento y sanción de los partícipes. - Adoptar todas las medidas razonables para garantizar el proceso apropiado en la recolección de evidencia. - Investigar la acumulación de causas similares que pudieran demostrar un posible patrón. - Indagar exhaustivamente posibles móviles como represalia a la calidad de defensora de la víctima, y tomar en cuenta su actividad para identificar los intereses que podrían haber sido afectados, y así establecer líneas de investigación en relación con esta hipótesis del delito.
Promover los derechos humanos de las personas defensoras de derechos humanos.	Difundir los derechos para que la ciudadanía pueda ejercerlos y exigir su cumplimiento.	Promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles de la educación y formación profesional oficial.
		Promover la comprensión pública de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
		Educar y formar a operadores de justicia, hasta los niveles más altos, sobre el rol principal que juegan las personas defensoras de derechos humanos en los sistemas democráticos, con el fin de aumentar su conocimiento, competencia y capacidad de respuesta cuando conozcan sobre estos casos. Incluido el impacto diferenciado de la violencia sobre mujeres defensoras y otros grupos particularmente expuestos.

Fuente: Elaboración propia a partir de las obligaciones previstas en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, informes de la Relatoría sobre la situación de defensores de derechos humanos de Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos, 2013), y el informe *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos* (CIDH, 2017).

En 2019, el Consejo de Derechos Humanos llamó a los Estados a poner en práctica los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas, y a elaborar un plan de acción nacional para alentar a las empresas "a actuar con la debida diligencia en la esfera de los derechos humanos, [incluido] medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible" (Consejo de Derechos Humanos, párr. 21), además subrayó que, conforme con estos Principios Rectores,

> todas las empresas, sean transnacionales o de otra índole, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos de los defensores de los derechos humanos, incluidos los relacionados con el medio ambiente, y en particular su derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, así como su ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación y su derecho a participar en los asuntos públicos, que son esenciales para la promoción y protección de todos los derechos humanos, y que es importante que las empresas creen o participen en mecanismos de reclamación efectivos y accesibles para las personas y comunidades que puedan verse afectadas negativamente por sus actividades. (párr. 22)

Por otra parte, el Acuerdo de Escazú establece garantías a los derechos de acceso de personas, grupos y organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos en asuntos ambientales (información, participación y justicia). Con todo, este instrumento no crea nuevos derechos, jurisdicciones especiales ni reconoce otros derechos que no sean los que ya tiene toda persona en el marco del derecho internacional de los derechos humanos (CEPAL, 2022). Sin embargo, una de sus principales novedades radica precisamente en que incluye la primera disposición vinculante del mundo, referida específicamente a personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales, y precisa el mencionado concepto de "entorno seguro y propicio".

Cuadro 2. Obligaciones específicas sobre personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales

Obligación	Estándar	Descripción
Garantizar un entorno seguro y propicio para defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.	Se entiende por entorno seguro y propicio, aquel donde los derechos se puedan ejercer con libertad y sin discriminación, sin amenazas, sin restricciones o inseguridad.	Ver estándares sobre entorno seguro y propicio, del cuadro N° 1
Tomar medidas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de las personas que defienden los derechos humanos en asuntos ambientales.	Reconocer los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.	En sus marcos nacionales, aprobar y aplicar leyes que protejan a los defensores de los derechos humanos en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.
	Proteger a las personas y los grupos contra vulneraciones de derechos humanos cometidas por terceros.	1) Abstenerse de violar los derechos humanos, y sólo limitarlos con arreglos a las disposiciones establecidas en los tratados. 2) Actuar con la debida diligencia para prevenir violaciones a los derechos humanos adoptando medidas legales, judiciales, administrativas o cualquier otra que garantice su pleno disfrute.
	Promover los derechos de los defensores.	Reconocer públicamente los aportes de los defensores de derechos humanos a la sociedad y garantizar que su labor no se vea penalizada ni estigmatizada.
Tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones contra quienes defienden los derechos humanos en asuntos ambientales.	Adoptar medidas apropiadas, efectivas y oportunas, en materia de prevención.	Establecer, en consulta con defensores de los derechos humanos, programas eficaces de protección y alerta temprana, que impartan una formación adecuada a los agentes de seguridad y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
	Adoptar medidas apropiadas, efectivas y oportunas, en materia de respuesta.	Garantizar una investigación y sanción a las amenazas o vulneraciones que puedan sufrir en el ejercicio de los derechos, el enjuiciamiento de presuntos autores, vías de recurso eficaces ante las vulneraciones, e indemnizaciones apropiadas.
	Adoptar medidas específicas ante afectaciones al derecho a la vida.	La investigación debe ser independiente, imparcial, pronta, exhaustiva, eficaz, fiable, transparente y, de constatarse una violación, se debe proporcionar reparación integral.

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo de Escazú (artículo 9), la Guía de implementación del Acuerdo de Escazú, e Informes del Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos de Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos, 2018).

Por último, la Declaración sobre los defensores de derechos humanos de 1998 enfatiza que la defensa de derechos humanos también incluye las siguientes responsabilidades: 1) aceptar el carácter universal de los derechos humanos, que implica no negar a unas personas algunos derechos humanos y pretender al mismo tiempo ser defensor de éstos porque los reconoce a otras. Por ejemplo, sería inaceptable defender los derechos humanos de los hombres, pero negar los

mismos derechos a las mujeres. 2) Validar los argumentos, es decir, se debe definir y aceptar a las personas defensoras de derechos humanos por los derechos que defienden y por su propio derecho a hacerlo. No es imprescindible que sus argumentos sean correctos para ser un auténtico defensor, lo más importante es si la persona defiende o no un derecho humano. 3) Accionar pacífico, siempre las acciones que se realicen a favor de los derechos humanos deben ser pacíficas (ACNUDH, 2004, pp. 10-11).

RIESGOS U OBSTÁCULOS A LA LABOR DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

La labor que ejercen las personas defensoras de derechos humanos ha permitido ampliar el goce y ejercicio de los más diversos derechos, de esa manera han transformado la vida de miles de personas y han fortalecido la democracia. Sin embargo, esta actividad conlleva ciertos riesgos y muchas veces se ve obstaculizada por distintas circunstancias. A continuación, se abordarán los principales peligros y obstáculos que se observan en Chile, para la actividad de defensa de los derechos humanos.

1. Atentados contra la vida

En su informe de 2023 referido a personas defensoras de derechos humanos asesinadas durante 2022, la organización internacional *Front Line Defenders* incluyó a Chile debido al caso de la reportera Francisca Sandoval, quien falleció por un impacto de bala recibido mientras cubría una manifestación con motivo de la conmemoración del día del trabajador, en el sector del bandejón central de la Alameda, en la ciudad de Santiago. Aunque fue trasladada al hospital, falleció once días después[6]. En el mismo hecho resultaron heridos otros dos reporteros.

En ese momento, tanto ACNUDH como la CIDH condenaron lo sucedido y llamaron al Estado chileno a adoptar medidas para garantizar el ejercicio del derecho a la reunión pacífica y el deber de proteger a los manifestantes contra la violencia física por parte de terceros (ACNUDH, 2022).

Agresiones a periodistas se habían registrado antes, entre los casos más graves, se encuentra el ocurrido en marzo de 2021, cuando un equipo de prensa de Televisión Nacional de Chile fue atacado a disparos en la comuna de Cañete, Región del Biobío (La Tercera, 2021). Posteriormente, el 11 de septiembre de 2023, cuando

6 Actualmente, el caso se encuentra con investigación cerrada y acusación formulada por parte del Ministerio Público, quien ha solicitado penas de 25 años en total en contra de una persona determinada, a quien se le acusa de los delitos de homicidio simple, porte ilegal de armas y disparos injustificados en la vía pública. El juicio oral, que ha sufrido cambios de fecha, estaba programado para el 7 de octubre de 2024 ante el 4° Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago (RIT O-106-2024).

cubrían las protestas en la población Villa Francia en la comuna de Estación Central, Región Metropolitana, dos equipos de televisión recibieron disparos, incluido un camarógrafo de Mega quien recibió un impacto de bala en su rostro (CNN, 2023).

El Observatorio del Derecho a la Comunicación (ODC) monitorea la violencia contra periodistas en Chile y elabora reportes anuales. En su informe 2024 registró 83 incidentes, principalmente agresiones físicas y verbales (55,4%), aunque también restricciones al acceso a la información; discursos estigmatizantes; acoso vía procesos judiciales; detenciones arbitrarias; restricciones de internet y violencia sexual. En total reportó 114 personas afectadas, en especial, periodistas y comunicadores dependientes (47,7%), además de fotógrafos, camarógrafos, reporteros independientes, editores, directores y ejecutivos de medios (ODC, 2024). Sobre estos datos, Javier García, presidente del OCD, indicó:

> El Estado apenas tiene información sobre los temas de seguridad en la labor de la prensa y no cuenta con unidades especializadas en agresiones a la prensa. En este sentido, resulta de gran importancia el registro y monitoreo de casos por parte de la sociedad civil, ya que nos permite identificar los principales riesgos y promover actuaciones para enfrentar la violencia. (Página 19, 2024)

En el contexto de las protestas sociales de 2019, la CIDH recibió diversas denuncias sobre ataques a periodistas y a la labor de la prensa. Al respecto, reiteró que "los Estados deben brindar el más alto grado de protección a las y los trabajadores de la prensa para que puedan cubrir hechos de notorio interés público" porque:

> Desempeñan un papel fundamental al informar a la ciudadanía, facilitar el proceso de rendición de cuentas de hechos de violencia cometidos en protestas sociales, condenar las agresiones, dar seguimiento sobre los hechos y el estado de las investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos como forma de presión para combatir la impunidad. (CIDH, 2022, párr. 206)

Por su parte, CIVICUS, alianza global de organizaciones de la sociedad civil y activistas dedicada a fortalecer la acción ciudadana en el mundo, sostuvo que "esta situación pone de manifiesto la importancia de garantizar la protección de los derechos y las libertades de la prensa, y la necesidad de contar con marcos jurídicos sólidos para prevenir y afrontar los ataques contra la prensa" (CIVICUS, 2024a).

En su más reciente informe, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2024) sugirió a los Estados que "se aseguren de que, cuando un defensor de los derechos humanos sea asesinado, las autoridades tengan siempre en cuenta la labor de derechos humanos que realizaba la víctima como línea de investigación sobre el motivo del asesinato" (párr. 94, letra h). Esta recomendación es relevante en el contexto nacional, pues existen otros casos de muertes de personas defensoras de derechos humanos en los que no ha sido posible establecer participación de terceras personas[7].

7 La opinión pública ha conocido acerca de las muertes de personas defensoras de derechos humanos o

2. Obstáculos, amenazas y hostigamientos a la labor de defensa de los derechos humanos

El último informe de *Front Line Defenders* (2024) reportó que la violación más comúnmente citada por las personas defensoras de derechos humanos fue la detención o detención arbitraria (15%), seguida por acciones legales (13%), amenazas de muerte (10,2%), vigilancia (9,8%), y ataques físicos (8,5%), entre otras. Asimismo, los ámbitos más afectados fueron los derechos LGBTIQ+ (10,2%), los derechos de la mujer (9,7%), los movimientos de derechos humanos (8,5%), los derechos de los pueblos indígenas (7,1%) y la documentación sobre los derechos humanos (5,2%).

A nivel nacional no existen cifras o un registro oficial de denuncias o agresiones a personas defensoras de derechos humanos. En el ejercicio de su mandato, el INDH ha tomado conocimiento sobre amenazas a la vida e integridad física de personas defensoras, principalmente en el ámbito ambiental, respecto de las cuales ha actuado a través de denuncias o querellas, de acuerdo a sus competencias legales[8].

En 2019, a propósito de la crisis social que se vivió en el país, el INDH -en su calidad de institución mandatada por ley para la defensa y promoción de los derechos humanos-, sacó a la luz los obstáculos e impedimentos[9] que debió afrontar para ejercer sus labores en razón del uso excesivo de la fuerza por parte de funcionarios policiales, una situación similar a la que experimentaron personas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el mismo propósito. Por estas circunstancias presentó 24 querellas por vulneraciones de derechos que incluyen a 29 personas defensoras de derechos humanos (INDH, 2021, pp. 65-68).

En 2021, el INDH informó sobre 65 casos de agresiones que afectaron a observadores de derechos humanos, periodistas y también a personas que concurrían a las movilizaciones sociales para asistir a personas afectadas por gases lacrimógenos, disparos y otro tipo de violencia ejercida en contra de manifestantes (INDH, 2021, p. 229), como se observa en la siguiente tabla:

---

ambientales, tales como Nicolasa Quintremán Calpán y Juan Pablo Jiménez en 2013, Macarena Valdés en 2016, Alex Muñoz García en 2018, y Marcelo Vega Cortés en 2019. En todos ellos, sus cercanos han alegado la intervención de terceros, en razón de su actividad como defensores, sin embargo, para la justicia no ha sido posible constatarlo.

8 Por ejemplo, en Valparaíso, la situación de integrantes de la agrupación Mujeres de zona de sacrificio en resistencia de Quintero y Puchuncaví y del Movimiento de defensa por el acceso al agua, la tierra y la Protección del medioambiente (MODATIMA) por su defensa de un humedal en Quillota. En Maule, el caso de un activista medioambiental de la Agrupación defensores del Maule dedicados a la protección del río Maule frente a empresas hidroeléctricas. En Ñuble, denuncias de activistas contra los embalses Zapallar y Punilla. En Los Ríos, denuncias, en el contexto de la disputa con una empresa, por el uso del río Pilmaiquén, y de comunidades de Mehuín, contra la instalación de un ducto.

9 Dificultades e impedimentos para acceder a vehículos policiales con personas detenidas en su interior; amenazas, amedrentamientos e insultos; dilaciones en el ingreso a unidades policiales.

Tabla 1. Víctimas defensoras de derechos humanos en acciones judiciales del INDH

Tipo de defensor/a de DD.HH	Disparos injustificados	Homicidio Frustrado	Tortura y otros tratos crueles con violencia sexual	Tortura y otros tratos crueles sin violencia sexual	Total
Observador/a DD.HH / INDH	0	0	0	15	15
Asistencia sanitaria	0	0	1	17	18
Prensa	1	1	3	27	32
Total	**1**	**1**	**4**	**59**	**65**

Fuente: Informe de Función Policial (INDH, 2019, pp. 270 - 271)

El INDH indicó que "no hay leyes ni medidas que protejan a defensores y defensoras de derechos humanos" (INDH, 2021, p. 233) y concluyó que "es necesario que Carabineros de Chile adecúe sus programas de formación y eduque de manera efectiva a sus funcionarios/as sobre el rol, valor y protección de los/as defensores/as de derechos humanos" (INDH, 2021, p. 283).

La situación de vulneración vivida por las personas defensoras de derechos humanos a partir de octubre de 2019 fue recogida también por la CIDH en su informe sobre la *Situación de Derechos Humanos en Chile*, en el cual consignó las agresiones a personal del INDH, personal médico y a personas voluntarias mientras desarrollaban labores de monitoreo. En el caso del INDH, se refiere a "impedimentos para acceder a los vehículos con personas detenidas, amenazas e insultos; uso de escopeta antidisturbios y carabinas lanza gases dirigida al cuerpo del personal de observación; uso de gases y direccionamiento del chorro del carro lanza aguas contra dicho personal" (CIDH, 2022, párr. 191-193).

A su vez, la CIDH informó sobre ataques sufridos por líderes estudiantiles durante las manifestaciones, presuntamente, por parte de fuerzas de seguridad; amedrentamientos, amenazas y agresiones a personas observadoras de derechos humanos; así como la amenaza de muerte a la directora de Amnistía Internacional Chile (CIDH, 2022, párr. 194-196). Por último, la CIDH reportó que tuvo noticias sobre casos de represión durante la atención médica, y en contra de personal de salud y personas voluntarias mientras prestaban primeros auxilios, aunque contaban con identificaciones distintivas (CIDH, 2022, párr. 197-198).

Sobre estas agresiones, la CIDH señaló que "los actos de hostigamiento en contra de personas defensoras de derechos humanos podrían tener como finalidad disminuir la capacidad de acción de [estas], y [recordó] el deber del Estado de investigar cada uno de estos ataques y sancionar a sus responsables" (CIDH, 2022, párr. 200).

Recientemente, en el contexto de la romería al Cementerio General que se realiza cada año en conmemoración del Golpe de Estado, el INDH acudió a monitorear el rol de las fuerzas policiales en resguardo del derecho a reunión pacífica y del uso proporcional de la fuerza. Allí, tomó conocimiento de situaciones de ausencia de eficacia policial y de focalización en el uso de la fuerza[10]. En la ocasión, la presidenta de la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos (AFEP) denunció que funcionarios de Carabineros de Chile la golpearon y rociaron gases en su rostro y cuerpo; tuvo que ser asistida por personas presentes hasta ser trasladada en ambulancia al Centro de Salud de Alta Resolutividad (SAR) de Recoleta[11]. Por esta razón, el INDH presentó una querella por el delito de apremios ilegítimos en contra de quienes resulten responsables.

En cuanto a agresiones a defensores y defensoras ambientales en Chile, la *Fundación Escazú Ahora* ha documentado 35 casos de amenazas que durante 2023 afectaron a 20 personas, de las cuales el 65% son mujeres. Por otra parte, el 60% de las denuncias que registra la Fundación se concentra en la Región de Valparaíso. Las agresiones registradas por la Fundación incluyen amenazas verbales y psicológicas; violencia física e intentos de homicidio; amenazas por correo electrónico y mensajes de texto; invasiones a inmuebles, seguimiento de vehículos y rondas sospechosas; violencia contra animales; amenazas escritas, persecución y falsificación de información (Fundación Escazú Ahora, 2023).

En septiembre de 2022, el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial analizó la situación chilena y manifestó su preocupación:

> El Comité está preocupado por las denuncias de que los defensores de los derechos humanos, en especial de los grupos minoritarios, han sufrido intimidación por parte de la policía y han sido objeto de la elaboración de perfiles raciales y amenazados con ser detenidos mientras llevaban a cabo sus actividades. El Comité observa que los protocolos policiales no abordan debidamente la situación de los defensores de los derechos humanos y le preocupan las informaciones sobre el presunto uso desproporcionado de la fuerza contra un defensor de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente. (art. 5, párr. 26).

Al respecto, recomendó al Estado chileno:

> El Comité recomienda que el Estado parte adopte medidas específicas, adecuadas y eficaces para prevenir cualquier forma de violencia o abuso policiales, y para proteger a los defensores de los derechos humanos, en particular a los pertenecientes a grupos minoritarios, frente a cualquier tipo de violencia o abuso. Recomienda además que el Estado parte adopte medidas para investigar cualquier caso de violencia o abuso, y procesar y castigar a los responsables. (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2022, párr. 27)

10 Oficio N° 573 del INDH, del 08 de octubre de 2024.

11 Caso RIT O-4668-2024, RUC 2410046087-0, del Tercer Juzgado de Garantía de Santiago

En enero de 2024, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, David R. Boyd, emitió su informe sobre la visita efectuada a Chile en el año 2023, donde concluyó que "defender los derechos humanos en Chile es una actividad de riesgo, especialmente para aquellos que defienden la tierra, el agua, el territorio y el medio ambiente". Asimismo, precisó que "los defensores de la naturaleza indígenas y los defensores de los derechos humanos ambientales han sido objeto de acoso, amenazas, cibervigilancia, criminalización, demandas judiciales y violencia (incluida violencia sexual contra las mujeres)" (Consejo de Derechos Humanos, 2024, párr. 74).

En julio de 2024, y por invitación del Gobierno, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre independencia de magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite, al término de su visita oficial a Chile, expresó haber tomado conocimiento de amenazas contra defensores indígenas del medio ambiente y se refirió a los "cuantiosos retos a los que se enfrentan los pueblos indígenas a la hora de relacionarse con el sistema judicial chileno. La información que recibí dejaba claro que se necesita capacitación para jueces y personal de los tribunales sobre los derechos de los pueblos indígenas en virtud del derecho internacional" (Consejo de Derechos Humanos, 2024b).

Adicionalmente, se han registrado ataques a grupos específicos como los denunciados por el *Movimiento de Integración y Liberación Homosexual* (MOVILH), organización de la sociedad civil que desde 1991 defiende los derechos de las personas LGBTQI+ en el país. Tras la última *Marcha del Orgullo* realizada en Santiago en junio de 2024, denunció:

> Agresores intentaron romper el cerco de seguridad que protegía a los asistentes, agrediendo a voluntarios que intentaban detenerlos. Golpearon a activistas y participantes, lanzaron piedras y pintura a las carrozas y dañaron un camión. El ataque ocurrió en medio de un clima de creciente homofobia, que incluyó llamados a boicotear el evento. (CIVICUS, 2024b)

Asimismo, el MOVILH reveló en su último informe anual que, durante la tramitación de la reforma a la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación, se cuestionó la presencia de un activista de la organización, quien solicitaba participar como oyente en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de diputadas y diputados. Al respecto, agrega que algunos diputados de derecha y ultraderecha cuestionaron su informe de derechos humanos que identifica a personas como homofóbicas o transfóbicas, y condicionaron la presencia del activista a la eliminación de esos nombres, además el representante de MOVILH sostuvo haber sido amenazado con ser sacado por la fuerza. Finalmente, indican que el INDH no abordó esta situación dentro de su mandato legal (MOVILH, 2024, pp. 277-279).

A las situaciones descritas se agregan también ataques a organizaciones de memoria y derechos humanos (que tienen a su cargo y gestionan sitios de memoria), y a los propios lugares, como monumentos y memoriales. Estos hechos han sido

calificados como agravios[12], que desde 2018 a la fecha ascienden a 185 casos a nivel nacional (UCMDDHH, 2024, p. 1)[13].

Aunque, por lo general, en estos hechos ha resultado difícil individualizar a los responsables, en marzo del presente año, se detuvo al autor de la colocación de una bomba de ruido en la *Casa Memoria de Copiapó*, que es la sede de la Agrupación de familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, quien fue aprehendido por personal de Carabineros de Chile (La Tercera, 2024).

Por último, otro obstáculo recurrente es la falta de financiamiento para el trabajo que realizan las personas defensoras de los derechos humanos. Como señaló el Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales "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" (Curihuinca, 2020, p. 187).

Si bien el Estado dispone de diversos mecanismos de financiamiento para agentes de la sociedad civil[14], la falta de ingresos estables, suficientes y oportunos se traduce en una precarización financiera que no permite a estas organizaciones costear sus operaciones[15].

3. Personas defensoras especialmente afectadas por su pertenencia a grupos específicos de la población

Diversas resoluciones, informes de Relatores Especiales e informes temáticos del sistema universal e interamericano de protección de derechos humanos han dado cuenta de que ciertos grupos de la población, vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos enfrentan riesgos y desafíos adicionales para desarrollar esta tarea.

12 Definidos como acciones que ofenden, denigran, lesionan, dañan, deterioran o amenazan con dañar la integridad física de los espacios de memoria y los valores que representan. Y que se expresan en vandalización (como rayados ofensivos que reivindican a victimarios, la autoría del ataque, etc.), pintura, excremento, basura, entre otros; destrucción, por alteración física o material, remoción de objetos o segmentos; robo o intento de robo, sustracción o intento de sustracción, o ingreso ilegal a los inmuebles; incendio o intento de incendio, que provocan daños totales o parciales por fuego o combustión. (López, 2021 citada en UCMDDHH, 2024).

13 Algunos de estos ataques han sido reivindicados por grupos como el *Movimiento Social Patriota* o *Acción Identitaria*.

14 Fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público creado por la Ley 20.500; los recursos específicos en materia ambiental para proyectos o actividades orientadas a la protección o reparación del medio ambiente, el desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental a través del Fondo de Protección Ambiental (FPA); y otros en materia de derechos humanos, como el Fondo concursable para proyectos de cultura y sitios de memoria de la Subsecretaría de Derechos Humanos, y el fondo del Programa de Sitios de Memoria del Servicio Nacional de Patrimonio Cultural.

15 Por ejemplo, la Fundación 1367 Casa Memoria José Domingo Cañas y el Centro Cultural Museo y Memoria Neltume anunciaron su cierre en abril de 2024.

a. Mujeres defensoras de derechos humanos

La situación de mayor vulnerabilidad que afecta a las mujeres defensoras de derechos humanos ha sido reconocida internacionalmente. Con ocasión del séptimo informe periódico de Chile ante el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (en inglés, CEDAW) en 2018, el Comité manifestó su preocupación por las defensoras indígenas que:

> [Son] víctimas de diversas manifestaciones de violencia, como las amenazas, los abusos sexuales, el hostigamiento y los homicidios (...) en algunos casos, esos actos de violencia han sido perpetrados por agentes del Estado (...) [y] por el hecho de que la legislación de lucha contra el terrorismo se haya aplicado de manera desproporcionada para penalizar determinados actos de las mujeres indígenas en relación con la reivindicación de sus derechos, incluidos sus derechos a las tierras ancestrales.

Por este motivo, recomendó al Estado chileno:

> Adoptar medidas específicas, adecuadas y efectivas para prevenir e investigar los ataques y otras formas de maltrato perpetrados contra defensoras de los derechos humanos, para enjuiciar y sancionar a los autores y para luchar contra la impunidad. También recomienda que el Estado parte no aplique la legislación de lucha contra el terrorismo a las mujeres indígenas por actos cometidos en relación con la reivindicación de sus derechos, incluidos sus derechos a las tierras ancestrales (Comité CEDAW, 2018, párr. 31).

Un ejemplo de esta situación es el caso de la defensora de derechos ambientales, Katta Alonso, dirigenta de *Mujeres en Zona de Sacrificio en Resistencia de Quintero y Puchuncaví*, quien en octubre de 2019 fue víctima de amenazas mientras salía de su casa, donde sujetos la increparon diciendo "por la culpa tuya vamos a quedar sin trabajo, y te vamos a quemar tu casa". En ese momento, ella denunció ante el INDH que, a su vez, presentó la denuncia al Ministerio Público. Sin embargo, la Fiscalía Local de Quintero decidió no investigar, tras considerar que los hechos "no configuran delito, amenazas son poco serias ni verosímiles"[16] (SIC), decisión que fue aprobada por el Juzgado de Letras y Garantía de Quintero sólo seis días después de formulada la denuncia (INDH, 2019).

En el mismo sentido, tres defensoras del derecho humano al agua en la Región de Valparaíso, integrantes del *Movimiento de defensa por el acceso al agua, la tierra y la protección del medioambiente* (MODATIMA) han sufrido actos de hostigamiento y amenazas debido a la labor que desempeñan. Verónica Vilches, presidenta del sistema de agua potable rural de San José de Cabildo, ha sido objeto de diversos actos de hostigamiento por la labor que ha estado haciendo, al menos, desde

16 Caso RIT O-2111–2019 del Juzgado de Letras y Garantía de Quintero.

2017[17]. En 2021, sufrió amenazas de muerte a través de mensajes rayados en la caseta del sistema de agua potable rural que preside[18]. Por estos hechos, presentó un recurso de amparo preventivo ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso[19], sin embargo, éste fue rechazado, argumentando que los hechos se encontraban bajo investigación por parte de la Fiscalía Local de La Ligua[20].

Anteriormente, en 2018, a propósito de la Misión de Observación en la provincia de Petorca (Región de Valparaíso), el INDH había dado cuenta de un "clima de amedrentamiento y amenazas recurrentes" en contra de la defensa del derecho humano al agua en Petorca (INDH, 2018, p. 28).

En junio de 2022, Lorena Donaire, con una trayectoria de más de 15 años por la defensa del derecho humano al agua en la zona de Petorca e integrante de MODATIMA, fue víctima de un incendio en su vivienda ubicada en La Ligua. Por estos hechos, Donaire presentó una querella y, dentro de su mandato, el INDH presentó una denuncia; el caso actualmente está con investigación vigente[21]. En la acción judicial, Donaire contextualiza este hecho entre otras situaciones hostiles y de peligro, debido a su labor como defensora ambiental:

> Amedrentamientos, persecuciones, hostigamientos y amenazas, realizadas por personas no identificadas, ejecutadas a través de (i) llamadas telefónicas; (ii) mensajes directos en redes sociales; (iii) aparcamiento de vehículos extraños sin patente y con vidrios polarizados a las afueras de mi domicilio; (iv) seguimientos en lugares públicos; (v) ingreso e intento de ingreso por parte de desconocidos en mi domicilio en diferentes ocasiones, sin ánimo de robo; y (vi) intento de secuestro de mi hija mayor en las cercanías de mi domicilio[22].

Por último, Carolina Vilches, integrante de MODATIMA y quien trabajó en la Oficina de Asuntos Hídricos y Ambientales de la Municipalidad de Petorca, también ha sido víctima de hostigamientos. En 2021, relató a Amnistía el intento de atropello del que fue objeto, cuando caminaba junto a su hijo menor de edad, hecho que ocurrió tras haber efectuado denuncias públicas en contra de una empresa de la zona, por extracción ilegal de agua (Amnistía Internacional, 2021a).

En esa oportunidad señaló: "No pude hacer la denuncia de lo ocurrido porque no sabía la identidad de la persona que había tratado de hacerme daño. Tampoco anoté la patente, solo me puse a llorar" (Amnistía Internacional, 2021a). "Recibí

17 Recursos de amparo rol N° 82-2017 y rol N° 357-2017, ambos ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso.

18 El primer mensaje, de febrero de 2021, decía "Muerte a Verónica Vilches"; el segundo, de junio de 2021, señalaba "Muerte, muerte, APR Verónica Vilches" (Business & Human Rights Resource Centre, 2021).

19 Recurso rol N° 1247-2021, Corte de Apelaciones de Valparaíso, sentencia de fecha 25 de junio de 2021.

20 Caso RUC N° 2100544541-5 de la Fiscalía Local de La Ligua.

21 Caso RIT O-941-2022 del Juzgado de Garantía de La Ligua.

22 Ídem.

amenazas de muerte en Petorca. Me cambié de casa tres veces, me intentaron atropellar, me tiraron paltas verdes al jardín de mi casa. Hice las denuncias, pero nadie te protege. Cuando se convirtió en amenaza de muerte decidí salir de Petorca por recomendación de mi psiquiatra" (Vega, 2024).

En estos casos, generalmente existen dificultades probatorias -la ausencia de testigos o registros audiovisuales- para sustentar una acusación contra una persona determinada. Por esa razón, las investigaciones no logran avanzar, lo que provoca desconfianza hacia la institucionalidad y desmotiva a las personas afectadas a denunciar. Lorena Donaire señaló que "nunca denunciamos porque sabemos que nadie nos va a proteger", luego agregó que "es habitual que cuando se realizan denuncias nunca obtenemos respuestas ni ayuda. Muchas veces no nos reciben las denuncias, y si una denuncia ingresa a la Fiscalía y prospera, al corto tiempo se cierra por falta de antecedentes. Ya estamos cansadas y no tenemos confianza en los procesos judiciales; pues todo queda en nada" (Amnistía Internacional, 2021c).

A propósito de estos hechos, la organización no gubernamental Amnistía Internacional emitió un comunicado en el que llamó al Estado a "generar canales de denuncia expeditos para quienes defienden los derechos humanos" (Amnistía Internacional, 2021b).

En entrevista del INDH con la Asociación de Abogadas Feministas (ABOFEM), al ser consultadas por amenazas u hostigamientos, reconocen la diferencia que existe desde la defensa de derechos humanos en el ámbito profesional y plantean que no han recibido amenazas, pero han enfrentado restricciones a su labor para no afectar el ámbito laboral de algunas socias, quienes se inhiben de participar en nombre de ABOFEM porque su intervención "puede chocar con sus trabajos, puede generar un conflicto de interés, o porque no necesariamente la postura de nuestra organización coincide con la postura de la institución a la que ellas representan", y plantean la necesidad de un reconocimiento oficial, ya que "las defensoras de derechos humanos lo que buscamos es poder proteger los derechos humanos de nuestra sociedad y generar una sociedad segura para todos y todas, en que todas las personas tengamos el derecho de poder desenvolvernos, especialmente, quienes hemos sido históricamente más discriminadas y más violentadas"[23].

b. Personas indígenas defensoras de derechos humanos

Un segundo grupo que ha sido reconocido por su situación de mayor vulnerabilidad en la defensa de los derechos humanos, es el de las personas defensoras integrantes de pueblos indígenas. En 2018, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas elaboró un informe donde dio cuenta, específicamente, de las agresiones y criminalización que enfrentan los pueblos indígenas que defienden sus derechos, las que vinculó con el desarrollo de pro-

23 Entrevista realizada por el INDH el 20 de agosto de 2024.

yectos de gran escala como principal factor que impulsa estos ataques (Consejo de Derechos Humanos, 2018, párr. 89).

En el informe *Criminalización de las personas defensoras de Derechos Humanos*, la CIDH subrayó su preocupación ante el uso indebido de tipos penales y otras leyes relativas a la seguridad nacional, en contra de personas defensoras de derechos humanos (párr. 139 y 140), como en el caso Norín Catrimán y otros (2014) en el que la Corte IDH condenó al Estado por la aplicación del tipo penal de terrorismo en contra de dirigentes, miembros y activistas del pueblo mapuche. Al respecto, el informe de la CIDH *Situación de Derechos Humanos en Chile* refrendó la "necesidad de no realizar interpretaciones extensivas de estos tipos penales, subrayando su relevancia en el marco de situaciones de protesta social" (CIDH, 2022, párr. 147).

En febrero de 2024, el INDH recibió una denuncia de Daniel Caniullán Huentel, dirigente de la comunidad indígena *Pu Wapi* de Melinka, en la Región de Aysén, quien ingresó en 2016 una solicitud de Espacio Costero Marino para Pueblos Originarios (ECMPO) bajo la Ley 20.249, con el objetivo de reconocer el uso consuetudinario sobre la zona costera y resguardar la riqueza natural del mar. Debido a estas gestiones, el dirigente fue objeto de una irrupción ilegal a su domicilio, en la que sufrió la destrucción de mobiliario y desorden de sus enseres, pero sin el robo de pertenencias, sumado al hostigamiento a través de dos audios que recibió de un consejero regional -integrante de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC) que debía votar por la aprobación o rechazo del ECMPO-, quien lo instaba a retirar la solicitud de ECMPO, amenazándolo de interponer acciones legales en su contra por supuestos delitos que habría cometido. Esta situación motivó la presentación de una denuncia al Ministerio Público, por parte del INDH, para investigar los hechos, y de un oficio a la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, dando cuenta de lo sucedido[24].

4. Criminalización de la defensa de derechos humanos y denuncias sobre SLAPP

A nivel internacional se ha identificado un tipo de intimidación específica contra personas defensoras de derechos humanos, que consiste en amedrentarles a través de procedimientos judiciales con ocasión de su labor, fenómeno que se conoce como "demandas estratégicas contra la participación pública", o por la sigla SLAPP, derivada de su nombre en inglés, *Strategic Lawsuits Against Public Participation*.

24 Oficios N° 07/2024 y 08/2024, respectivamente, ambos del 24 de enero de 2024.

En 2022, SLAPP fue definida por la UNESCO como una demanda que "suele iniciar un actor poderoso (un organismo/funcionario gubernamental, una persona o empresa de alto perfil) para intimidar y silenciar a partes más débiles que critican o difunden mensajes de interés público que les son desfavorables". Luego agrega que el verdadero objetivo de este tipo de acciones "no es ganar el caso, sino abrumar al demandado con un procedimiento judicial prolongado, costos excesivos -incluso con riesgo de quiebra- y la carga psicológica que conlleva" (UNESCO y Soraide, 2022, p. 12).

Este tipo de intimidación no es ajeno a Chile. A propósito del movimiento *#MeToo* que surgió en redes sociales y se viralizó a nivel mundial en octubre de 2017, y que convocaba a mujeres a denunciar públicamente las vivencias de acoso y agresiones sexuales que habían padecido, la Defensoría Penal Pública chilena registró un aumento de querellas por los delitos de injurias y calumnias, por lo que debió representar a mujeres acusadas por hechos de esta naturaleza. La institución diseñó una estrategia para abordar los casos y, al respecto, la encargada nacional de género de la Defensoría Penal Pública señaló:

> Logramos convencer a muchos jueces de que se trataba del derecho de las mujeres a expresar su dolor y que no era un delito, porque no se buscaba ir en contra del honor. Además, quienes se querellaban no buscaban una reparación por el daño a su honra, sino que querían que desistieran de la denuncia por el delito de connotación sexual. Si la mujer estaba mintiendo, eso se vería en el juicio por delito sexual, pero los querellantes no querían pasar por tal proceso. (Idealex press, 2024)

Un ejemplo de esta situación es una joven que denunció a su ex pareja por abuso sexual, y resultó condenada por el delito de denuncia calumniosa, según el artículo 211 del Código Penal, a una pena de tres años y un día[25]. Aunque posteriormente, fue absuelta por la Corte Suprema de Justicia, el caso alcanzó notoriedad pública y fue monitoreado por organizaciones feministas e incluso por organismos internacionales (como el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, MESECVI), que reconocen que la estrategia de ir en contra de las víctimas ha sido una práctica constante y conocida, porque con ello se busca un desconocimiento de las violencias que recurrentemente son denunciadas por víctimas y organizaciones que promueven el derecho de niñas y mujeres. Sobre este caso, el Mecanismo de Seguimiento instó al Estado chileno a "garantizar el acceso a la justica de Francisca, a proteger a las víctimas de agresiones sexuales y a promover que estos casos sean denunciados y procesados aplicando la normativa internacional de derechos humanos de las mujeres, especialmente los emanados de la Convención de Belém do Pará"[26].

25 Caso RIT O-101-2018 del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Puerto Montt.

26 Comunicado del Comité de Expertas (MESECVI, 2018).

Por su parte, el año 2022, la Corte IDH condenó a Chile en el caso Baraona Bray vs. Chile, por hechos ocurridos en mayo de 2004, cuando Carlos Baraona Bray declaró ante medios de comunicación que un senador de la Región de Los Lagos ejercía presiones políticas sobre las autoridades públicas encargadas de la conservación del alerce, para permitir la deforestación indiscriminada. Por estos hechos, Baraona Bray fue condenado por el delito de injurias graves, ante el Juzgado de Garantía de Puerto Montt.

La Corte IDH reprochó la utilización de acciones judiciales en vía penal para acallar la crítica sobre asuntos de interés público, pues "constituye un uso abusivo de los mecanismos judiciales que debe ser regulado y controlado por los Estados, con el objetivo de permitir el ejercicio efectivo de la libertad de expresión" (*Caso Baraona Bray vs. Chile*, 2022, párr. 91), y estableció que provoca un efecto amedrentador (*chilling efect*) "ya que inhibió la circulación de ideas, opiniones e información por parte de terceros" (párr. 127). Finalmente, la Corte IDH ordenó a Chile adecuar el tipo penal de injurias contemplado en el Código Penal Chileno[27], específicamente, "establecer vías alternativas al proceso penal para la protección del honor de los funcionarios públicos respecto de opiniones relacionadas con su actuación en la esfera pública" (párr. 174).

A propósito del Proceso Constitucional de 2023, la Asociación Nacional de la Prensa (ANP), en función de lo ordenado por la Corte IDH en la condena por el caso Baraona Bray, propuso incluir un artículo en este sentido: "No habrá delitos especiales de prensa ni de opinión, sin perjuicio de la responsabilidad civil; ni los medios podrán ser clausurados o sufrir medidas directas o indirectas que impidan la circulación de información y opinión".

En febrero de 2023, la organización no gubernamental de defensa medioambiental, *Fiscalía del Medio Ambiente* (FIMA) se reunió con la Oficina Regional de América del Sur del ACNUDH, para plantear la situación de un defensor ambiental demandado por una empresa privada, por un monto de 250.000 dólares por indemnización de perjuicios, debido a sus críticas en el contexto de un proyecto inmobiliario ubicado en las cercanías del santuario Arcos de Calán, en Pelluhue, Región del Maule (El Mostrador, 2020). En esa ocasión, la ONU llamó a "impulsar la creación de leyes y políticas para disuadir el uso de este tipo de acciones o estrategias legales, las que pretenden cargar al demandado con costes de litigio o enfrentar al riesgo de una sanción de cárcel o de indemnizaciones que le hagan desistir, cesar o retractarse de su discurso" (ACNUDH, 2023). Tras un litigio de cuatro años, la empresa demandante desistió de la acción y la justicia la condenó a cubrir los gastos del juicio[28].

27 El Código Penal chileno, en su artículo 416, tipifica el delito de injuria como "toda expresión proferida o acción ejecutada en deshonra, descrédito o menosprecio de otra persona".

28 Caso Rol N° C-95-2020 del Juzgado de Letras y Garantía de Chango, sentencia del 28 de agosto de 2024.

Con relación a este tipo de acciones, la *Fundación Escazú Ahora* (2023) reportó que el 29,4% de las agresiones se manifiesta a través de demandas de responsabilidad extracontractual, con peticiones monetarias abusivas, lo que implica una carga económica, y una táctica para socavar y desmoralizar a los defensores.

5. Injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada y comunicaciones de defensores

La Constitución Política de Chile resguarda el derecho a la vida privada y establece la inviolabilidad de las comunicaciones, sin embargo, ante circunstancias específicas como investigaciones criminales, es posible limitar estos derechos a través de medidas intrusivas (escuchas telefónicas, allanamiento encubierto, levantamiento del secreto bancario, entre otras) que deben ser aprobadas previamente por un juez de garantía. De acuerdo con los estándares internacionales, este tipo de medidas son injerencias arbitrarias o abusivas que pueden afectar el derecho a la vida privada, vulnerar la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones o el ejercicio de la libertad de prensa.

En octubre de 2019, la opinión pública conoció la existencia de fichas elaboradas por Carabineros de Chile referidas a organizaciones y movimientos sociales. Un informe de Inteligencia policial denominó "blancos de interés detectados" y "agrupaciones detectadas" a dirigentes sociales, sindicales y estudiantiles, como la entonces presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); el presidente del Colegio de Profesores; un vocero de la coordinadora No+AFP; la presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH); y el presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios y Funcionarias de la Salud Municipalizada de Chile (CONFUSAM). Algunas fichas incluían fotografías y antecedentes personales, otras daban cuenta de actividades, como una negociación colectiva de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) o el regreso al país de un dirigente de MODATIMA, luego de recibir un premio internacional de derechos humanos, por su lucha por el libre acceso al agua en Petorca (Interferencia, 2019).

Posteriormente, en 2022, el medio de periodismo de investigación CIPER publicó un reportaje sobre "pinchazos" telefónicos sin control, dando cuenta de escuchas de personal de Carabineros de Chile a humoristas, actores, alcaldes, abogados y sacerdotes.

En mayo de 2023, se conoció un caso de espionaje que, entre 2017 y 2018, afectó a cuatro exmilitares y también al periodista Mauricio Weibel, por investigar y denunciar hechos de corrupción al interior del Ejército de Chile. El ex director de la Dirección de Inteligencia del Ejército (DINE) habría solicitado, ordenado y dirigido una serie de operaciones ilícitas, para interceptar y grabar diversas señales de telefonía móvil, acciones que habrían sido autorizadas por un ministro

de la Corte de Apelaciones de Santiago mediante oficios reservados que luego fueron dirigidos a compañías de telecomunicaciones (Poder Judicial, 2023). El Ministerio Público sostuvo que estas interceptaciones telefónicas se realizaron al margen de la Ley 19.974 del Sistema de Inteligencia del Estado y formalizó una investigación en contra de ambos en calidad de autores de quince delitos de interceptación ilícita de comunicaciones[29], además de nueve delitos de falsificación de documentos. El INDH es querellante en este proceso debido a que estas intervenciones telefónicas ilegales generaron afectaciones al derecho a la privacidad de personas y a la libertad de prensa.

En julio de 2024, a través de la denuncia de un concejal de la Municipalidad de Lo Barnechea, se tomó conocimiento de que la Asociación de Municipalidades para la Seguridad Ciudadana de la Zona Oriente (AMSZO), organización de derecho privado integrada por los municipios de Lo Barnechea, Las Condes y Vitacura, habría instruido realizar labores de espionaje a dirigentes sociales de dichas comunas, a quienes consideraba de su interés[30]. El hecho causó preocupación debido a que este tipo de labores investigativas son propias de las policías, organismos mandatados por ley para estas funciones, por esa razón, se solicitó a la Contraloría General de la República su pronunciamiento. En tanto, el INDH, en el ámbito de sus competencias, ofició a los municipios aludidos[31] para recabar antecedentes por posibles vulneraciones al derecho al honor y la dignidad, basado en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que en su numeral 2 establece que "nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación".

6. Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile

Dentro de las dimensiones del "entorno seguro y propicio" que el Estado debe garantizar para ejercer la defensa de derechos humanos, se considera sostener "instituciones nacionales de derechos humanos sólidas, independientes y eficaces" (Consejo de Derechos Humanos, 2013a, párr. 77-83). La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos huma-

29 No se trataban de casos vinculados a actividades de inteligencia y contrainteligencia; casos que tuvieran por objeto resguardar la seguridad nacional y proteger al Estado de Chile y sus habitantes de las amenazas del terrorismo, el crimen organizado y narcotráfico; tampoco se trataba de medidas de inteligencia que tuvieran por objeto detectar, neutralizar y contrarrestar las acciones de grupos terroristas nacionales o internacionales y de organizaciones criminales transnacionales, ni de aplicar medidas de contrainteligencia, que tuvieran el propósito de detectar, neutralizar y contrarrestar actividades de inteligencia desarrolladas por grupos nacionales o extranjeros.

30 Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de lo Barnechea N° 1191, realizada el 4 de julio de 2024.

31 Oficio N° 513/2024, dirigido al municipio de Lo Barnechea; oficio N° 514, dirigido al municipio de Las Condes y Oficio N° 515/2024, dirigido al municipio de Vitacura, todos fechados el 2 de septiembre de 2024.

nos ha precisado que tanto las instituciones nacionales de derechos humanos como sus "miembros y personal" pueden considerarse defensoras de los derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2013b, párr. 34). Por lo tanto, las obligaciones estatales de respeto y garantía, específicamente sobre protección y promoción de los derechos humanos, también son aplicables a quienes desempeñan funciones en el INDH.

En este ámbito, en los últimos años el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha estado expuesto a situaciones que ponen en riesgo su autonomía y correcto funcionamiento, lo que incluye la disposición de recursos financieros para cumplir con su mandato legal. En julio de 2021, miembros de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES) junto a otras personas, ingresaron por la fuerza a las instalaciones del INDH en Santiago, donde permanecieron en una toma que fue depuesta tras ocho meses, en marzo de 2023[32].

En 2022, durante la tramitación de la Ley de Presupuestos para el año 2023 en el Congreso Nacional, una diputada solicitó votar por separado los recursos del INDH. La asignación presupuestaria para el Instituto fue rechazada, lo que fue revertido luego en el Senado[33].

En estas circunstancias, el INDH recibió el apoyo del Representante Regional Adjunto para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Federación Iberoamericana del Ombudsperson (FIO) y la Secretaria General Adjunta de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), quienes emitieron cartas o declaraciones instando al Poder Legislativo a rectificar sus disposiciones.

Recientemente, GANHRI ha advertido que las mermas en los presupuestos de las instituciones nacionales de derechos humanos es una situación que "limita las operaciones y la eficacia de las INDH" y que, según una reciente encuesta realizada a nivel global por esta red, el 38% se ha visto afectada por recortes presupuestarios (GANHRI, 2024).

En abril de 2023, un grupo de diputados presentaron un proyecto de resolución mediante el cual "se le hace presente al Presidente de la República la inconveniencia de que siga existiendo el 'Instituto Nacional de Derechos Humanos' (INDH), por constituirse en un organismo político partidista que socava la seguridad del Estado, y porque otros órganos ya cumplen y deben seguir cumpliendo con esa labor tutelar y normativa". El proyecto de resolución fue rechazado en sala con 74 votos en contra y 56 a favor.

32 Quienes participaban en la toma realizaron diversas demandas, entre ellas, reparaciones médicas y económicas a las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el marco de la crisis social de octubre de 2019 (CNN, 2022).

33 Quienes promovieron y respaldaron esta propuesta fundamentaron su decisión en "(...) la necesidad de exigir garantías y acciones concretas que perfilen de mejor manera su actuar" (Emol, 2022)

En la tramitación del presupuesto para el año 2024 también se presentaron solicitudes de votaciones separadas y glosas para eliminar o reducir el presupuesto del INDH a montos ínfimos, pero fueron finalmente retiradas antes de que se votaran.

La asignación de presupuesto ha sido un tema de interés para los organismos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, en 2021, el Comité de Trabajadores Migratorios recomendó al Estado chileno proporcionar al INDH "los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes y con oportunidad para permitirle promover y proteger eficazmente los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares" (Comité de protección de todos los Trabajadores Migratorios, 2021, párr. 20).

Por otra parte, en los últimos dos años, en algunas de sus sedes del INDH se han registrado situaciones de hostigamiento en el ejercicio de su mandato institucional. En mayo del presente año, en la sede de la Región del Biobío se realizó una manifestación de aproximadamente 20 personas quienes, portando banderas chilenas, gritaron consignas alusivas al término del INDH. Ante la consulta por la convocatoria, señalaron haberse informado a través de las redes sociales del llamado *Team Patriota*.

En agosto recién pasado, la sede regional de Antofagasta registró la manifestación de un reducido grupo de personas, quienes reclamaban al INDH por la falta de beneficios intrapenitenciarios para las personas privadas de libertad en el Centro de Detención Preventiva y Cumplimiento Penitenciario Especial *Punta Peuco*, donde se encuentran recluidos ex funcionarios de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad y otros ex agentes del Estado condenados por crímenes de lesa humanidad. Protestas similares se han desarrollado en el exterior de las dependencias en Santiago, donde periódicamente concurren grupos que atribuyen al INDH vulneraciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes, exigen la liberación de criminales de lesa humanidad o solicitan la disolución de la institución.

En la sede regional del Maule se han reportado robos en tres ocasiones, incluida la sustracción de *notebooks*, rompimiento de vidrios y, en otras oportunidades, ingresos que han terminado con el desorden de la documentación de la oficina, sin sustraer ningún elemento o especie de valor. Frente a estos hechos se efectuaron las denuncias correspondientes ante la fiscalía local respectiva y se encuentran en investigación.

Asimismo, durante el desarrollo de audiencias en tribunales de garantía y de juicio oral en lo penal a las que concurre el INDH como interviniente, se ha reportado preocupación por la presencia de público hostil al trabajo institucional, sin llegar a las agresiones físicas.

Por último, en junio de 2024, en razón de la aprobación por parte del Consejo del INDH de una querella por el delito de tráfico de influencias en el marco del caso "operación topógrafo" (INDH, 2024), se interpuso una querella en contra de

seis integrantes del Consejo del INDH debido a su votación a favor de tal acción judicial (BioBio Chile, 2024). Luego, en julio de 2024, en la misma querella por tráfico de influencias, bajo la causal de "negligencia manifiesta e inexcusable en el ejercicio de sus funciones", la Cámara de diputados y diputadas aprobó una solicitud de remoción de dos consejeros del INDH, remitiéndose a la Corte Suprema para proceder a su conocimiento y decisión.

Al respecto, la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de América Latina y el Caribe (RINDHCA) emitió un comunicado en el que no sólo planteó su preocupación por los "cuestionamientos que se han dirigido hacia el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile", sino también reforzó la naturaleza autónoma del INDH en conformidad con los Principios de París (1993) y que "el Consejo del INDH de Chile, es un cuerpo colegiado que adopta sus decisiones conforme a procedimientos previamente establecidos" (RINDHCA, 2024b).

ACCIONES DEL ESTADO PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

1. Acuerdo de Escazú: ratificación e implementación

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) es el primer instrumento a nivel mundial que expresamente consagra la protección a personas defensoras de derechos ambientales.

Si bien Chile participó en las distintas etapas de elaboración del Acuerdo, finalmente no lo ratificó, y el Acuerdo entró en vigencia el 22 de abril de 2021 sin Chile como Estado parte. Posteriormente, el 22 de junio de 2022, Chile suscribió el Acuerdo de Escazú, convirtiéndose en el 13° Estado parte.

Tras su promulgación en el Congreso (octubre de 2022), se está ejecutando el *Plan de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú* (PIPE)[34], liderado por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), luego de un trabajo que comenzó el último trimestre de 2022 con apoyo del *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA) y de la CEPAL. PNUMA se orientó a analizar la situación actual del país con respecto al Acuerdo, y mediante este diagnóstico se identificaron brechas y necesidades para determinar acciones generales para su implementación. CEPAL, en cambio, desarrolló una *Hoja de Ruta para la implementación del Acuerdo de Escazú en Chile* que culminó con una propuesta de gobernanza y estrategias de participación para convocar a diversos actores[35].

34 Aprobado por Resolución Exenta N° 2256 del 28 de junio de 2024.

35 Ambos documentos son públicos y se encuentran disponibles en la página web del Ministerio del Medio Ambiente.

A partir de ambas consultorías, el MMA elaboró un anteproyecto que primero contempló una etapa de participación temprana en todo el país, en la que se realizaron actividades presenciales y virtuales, encuestas abiertas al público y entrevistas a funcionarios públicos. Luego, fue sometido a una consulta pública -durante la que se recibieron más de 960 observaciones- que fue acompañada con actividades de difusión tales como encuentros presenciales abiertos y con pertinencia cultural, encuentros con niños, niñas y adolescentes, actividades virtuales, cabildos (MMA, 2024, pp. 10-15). Finalmente, el 15 de abril de 2024, el PIPE fue aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático con una estructura basada en cinco pilares: 1) acceso a la información ambiental, 2) acceso a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, 3) acceso a la justicia en asuntos ambientales, 4) defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales y 5) fortalecimiento de capacidades y cooperación.

El MMA, con apoyo del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible de la Subsecretaría de Economía y CORFO, elaboró un curso introductorio al Acuerdo de Escazú (dirigido al mundo público, el sector productivo, académico y a las organizaciones de la sociedad civil), junto con material de difusión en diversos formatos para facilitar el acceso y comprensión del Acuerdo, tales como tríptico, cuadernillo, guía informativa y traducciones a las lenguas rapa nui y mapuzugun.

En relación con la situación de las personas defensoras de derechos ambientales, el Plan señala que:

> En Chile no existe regulación especial relativa a la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos en materias ambientales. Sin embargo, lo anterior no obsta a que la normativa nacional garantice que las personas puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad y que, además, nuestro ordenamiento contemple la protección del derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas, y derecho a circular libremente y por tanto puede interponer una acción cautelar como el recurso de protección en caso de que acontezcan actos u omisiones arbitrarias o ilegales, o los(as) defensores(as) sufran privación, perturbación o amenaza de ciertos derechos y garantías constitucionales. (Ministerio del Medio Ambiente, 2024, p. 48)

En el contexto de los procesos participativos para la elaboración del PIPE, el MMA elaboró un primer diagnóstico sobre las personas defensoras del medio ambiente, en el cual identificó los siguientes problemas:

- No existe reconocimiento a la labor de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales y, por lo tanto, no existen mecanismos institucionales que reconozcan su aporte.

- Falta información con enfoque de derechos humanos en asuntos ambientales que entregue criterios adecuados para actuar a los operadores de justicia, autoridades locales, funcionarios públicos y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- Ausencia de diagnóstico, con perspectiva de género e interseccional, respecto a la situación en que se encuentran las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales.
- Faltan instituciones y/o mecanismos que entreguen asesorías jurídicas gratuitas en los procedimientos de denuncias por amenazas o agresiones a los defensores ambientales.
- Se requiere mayor financiamiento para las iniciativas de protección y defensa del medio ambiente que permita mayor autonomía del apoyo proveniente de fondos internacionales (Ministerio del Medio Ambiente, 2024, pp. 48-49).

Estas problemáticas surgieron del proceso de consulta ciudadana para la elaboración del PIPE, por medio del cual se recabaron 243 aportes, que el Ministerio agrupó en 31 problemáticas, divididas por ámbito:

Las Demandas Estratégicas contra la Participación Pública o SLAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation) son acciones que suele iniciar un actor poderoso para intimidar y silenciar a partes más débiles que critican o difunden mensajes de interés público que les son desfavorables. El objetivo es abrumar al demandado con un procedimiento judicial prolongado, costos excesivos y la carga psicológica que supone.

Cuadro 3. Problemáticas identificadas por el MMA para la elaboración del PIPE

Ámbitos	Problemáticas sobre la defensa en asuntos ambientales
Entorno seguro y propicio para personas defensoras (art. 9.1).	1. Presión y manipulación empresarial, principalmente en comunidades vulnerables que buscan cooptar a los defensores y dividir a la comunidad. 2. Desprestigio y exclusión de personas defensoras ambientales, quienes son tildados de conflictivos por parte de autoridades. 3. Amenazas, cuestionamientos e invisibilización a las personas defensoras ambientales. 4. Disminución de las instancias seguras para las personas o grupos defensores ambientales. 5. Estigmatización al trabajo de las personas defensoras ambientales, por parte de medios de comunicación, contribuyendo a un clima adverso para su labor. 6. Desconfianza generalizada hacia el manejo de datos personales por entidades gubernamentales. 7. Estigmatización de personas defensoras de origen mapuche, a quienes se les vincula con actos de violencia
Medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover los derechos de las personas defensoras (art. 9.2).	8. Sesgo en medios de comunicación y ausencia de regulación respecto a la difusión de información falsa respecto a defensores ambientales. 9. Falta de respaldo legal e institucional para el actuar de las personas o grupos defensores del medio ambiente. 10. Protección y apoyo insuficientes para los defensores ambientales frente al actuar de los agentes del Estado. 11. Carencia de recursos y herramientas jurídicas y técnicas en los municipios para apoyar a las personas o comunidades que defienden el medio ambiente. 12. Falta de estrategias de comunicación efectiva y diversidad en los canales de difusión del rol que cumplen los defensores ambientales. 13. Asimetrías económicas, educacionales y políticas entre los grupos que defienden el medio ambiente y los generadores de proyectos que tienen impactos ambientales en los territorios. 14. Ausencia de educación y entrenamiento con perspectiva de derechos humanos para quienes administran la justicia, autoridades locales y funcionarios públicos. En particular, las Fuerzas Orden y Seguridad no reciben formación suficiente en derechos humanos. 15. Necesidad de mayor financiamiento para iniciativas de protección y defensa del medio ambiente. 16. Ausencia de un reconocimiento específico a los defensores de derechos humanos en el ámbito ambiental y la labor que realizan. 17. Información sobre evaluaciones o estadísticas que consideren género e interseccionalidad para comprender la situación de las personas defensoras ambientales en el país. 18. Vaga definición e identificación de quiénes son considerados defensores ambientales. 19. Dificultades para hablar con las autoridades y expresar inquietudes y demandas de quienes defienden el medio ambiente.

Continúa en página siguiente

Medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones a las personas defensoras (art. 9.3).	20. La lentitud de la justicia ambiental y sus resultados, que no benefician a los defensores ambientales y/o a las comunidades involucradas en problemáticas ambientales, provoca desconfianza en ella. 21. Inexistencia de una regulación especial o medidas específicas (protocolos) para la protección de los defensores ambientales. 22. Ausencia de un registro oficial de agresiones hacia defensores, e insuficiente información sobre cómo y dónde reportar dichos incidentes. 23. Las denuncias por amenazas o agresiones en contra de defensores ambientales no son priorizadas por el sistema, incluyendo a las Unidades Regionales de Atención a las Víctimas y Testigos (URAVIT), por lo que las respuestas son lentas y no siempre se investigan ni sancionan los hechos. 24. Ausencia de herramientas adecuadas para prevenir, investigar y sancionar agresiones a personas defensoras ambientales. 25. Ausencia de estrategias de reparación integral y apoyo psicológico adecuado para personas defensoras afectadas por amenazas o agresiones. 26. Inexistencia de estrategias para enfrentar las demandas y acciones estratégicas para disuadir presentadas por las empresas en contra de la participación pública (SLAPP). 27. Inexistencia de un organismo que entregue asesoría jurídica gratuita en los procedimientos de denuncias por amenazas o agresiones. La Corporación de Asistencia Judicial no brinda este tipo de asesoría. 28. Deficiencias en la protección contra la violencia, tanto digital como física, y dificultades para cumplir los estándares probatorios que permitan adoptar medidas cautelares. Los mecanismos de denuncia son percibidos como inseguros. 29. Respuesta tardía del sistema de justicia a situaciones de amenazas o agresión a personas defensoras ambientales. 30. Dificultades para obtener sanciones ante amenazas, hostigamientos, intimidaciones o violencias cometidas contra personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. 31. Inexistencia de equipos especializados dentro de las policías para la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe del proceso de participación temprana para la elaboración del plan de implementación participativa del Acuerdo de Escazú - Identificación y análisis de brechas y medidas propuestas* (MMA, 2024, pp. 50-52).

No obstante, este diagnóstico no incluye un panorama general sobre los obstáculos a la labor de defensa que realizan otros grupos o personas en torno a otros ámbitos de los derechos humanos, y las dificultades que enfrentan para acceder a recursos efectivos para su protección.

En el contexto de la elaboración del *Protocolo de protección a las personas defensoras de derechos humanos*, la Subsecretaría de Derechos Humanos (2023) realizó una consulta pública hacia personas defensoras de derechos humanos, que registró que "71 personas habían estado en situación de riesgo o temor, y 55 habían sido amenazas en los últimos cinco años; la mayoría se identificaba con el género femenino (47); sólo 19 habían realizado una denuncia formal y a la principal institución a la que acudían para ello era al Ministerio Público".

Entre los principales hallazgos del proceso participativo se señalan las siguientes condiciones para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos: un contexto de vulnerabilidad y precariedad; falta de educación en derechos humanos; ignorancia del rol de las personas defensoras; y un contexto de olvido y abandono que genera desconfianza en el sistema y riesgos asociados (amenaza, criminalización, ridiculización), lo que hace que no se denuncie institucionalmente.

En relación con las amenazas y riesgos, se identificaron las siguientes:

- Obstaculización de defensa en contexto de protesta; represión; omisión de socorro y no reconocimiento de identificación, por parte de agentes del Estado.
- Criminalización en el sistema judicial (acoso judicial, amenazas e intimidación; agresiones físicas y verbales; hostigamiento y omisión de deber).
- Amenaza e intimidación por parte de privados - no institucionales (agresiones físicas y verbales, y hostigamiento).

Por último, en cuanto a los actores en mayor riesgo, se consideró a las mujeres (en todos los ámbitos de defensa); vocerías y dirigencias sociales; defensores ambientales (especialmente del agua); activistas feministas y de las disidencias sexuales y de género; observadores brigadistas y reporteros gráficos en contexto de protesta; organizaciones que sostienen sitios de memoria; abogados y operadores de justicia en causas contra el crimen organizado.

2. Proyectos de ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos

En la cuenta pública de 2022, el Presidente de la República anunció la presentación de un proyecto de ley sobre defensores de derechos humanos. Sin embargo, aún no hay avances con respecto a este compromiso, por esa razón, días antes de la cuenta pública de 2024, diversas organizaciones defensoras de derechos humanos instaron al Presidente a priorizar temas de género y derechos humanos, entre ellos, un proyecto de ley que reconozca y proteja la labor de las personas defensoras de derechos humanos (Corporación Humanas, 2024)[36].

Al margen del anuncio presidencial, actualmente se encuentran en trámite tres proyectos de ley en el Congreso Nacional, relativos al reconocimiento y protección de las personas defensoras de derechos humanos. Dos se encuentran en primer trámite constitucional, sin mayores avances, mientras el tercero, que surgió después del asesinato de la periodista Francisca Sandoval -relativo a la protección de comunicadores sociales- está en el segundo trámite.

36 El comunicado fue suscrito por once organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos en Chile: Corporación Humanas. Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Círculo Emancipador de Mujeres y Niñas con Discapacidad de Chile (CIMUNIDIS), Corporación Colectivo Sin Fronteras, Corporación Opción, Fundación 1367 Casa Memoria José Domingo Cañas, ONG LEASUR (Litigación Estructural para América del Sur), Movimiento Acción Migrante (MAM), Observatorio de Género y Equidad (OGE), Observatorio de Violencia Institucional en Chile (OVIC) y Red Nacional Organizaciones Migrantes y Promigrantes.

Cuadro 4. Resumen de los proyectos de ley en materia de personas defensoras de derechos humanos

Boletín	Ingreso	Nombre del proyecto de ley	Estado
14694-17	23/11/2021	Otorga reconocimiento a las personas defensoras de Derechos Humanos[37].	Primer trámite constitucional
14964-24	10/05/2022	Regula la protección de los periodistas y trabajadores del área de las comunicaciones[38].	Segundo trámite constitucional
16886-12	29/05/2024	Dicta normas sobre protección de personas defensoras de la naturaleza y los derechos humanos medioambientales[39].	Primer trámite constitucional

Elaboración propia a partir de la información disponible en los sitios web de la Cámara de Diputados y Diputadas y del Senado.

3. Protocolo para la protección de personas defensoras de derechos humanos

El 28 de septiembre de 2022, al alero de la *Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal*[40], el Gobierno creó la *Subcomisión Sistema de Protección para defensores de derechos humanos y ambientales, comunicadores y operadores del sistema de justicia*, con el propósito de elaborar un protocolo de protección para quienes defienden los derechos humanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022).

Esta labor incluyó la participación directa de defensores y defensoras de derechos humanos, a través de diálogos a los que asistieron 88 personas, representantes de 65 organizaciones de la sociedad civil[41] y la aplicación de un cues-

37 Proyecto de ley presentado por el senador Juan Ignacio Latorre.

38 Proyecto de ley presentado por las diputadas Karol Cariola, Nathalie Castillo, Claudia Mix, Lorena Pizarro, Daniela Serrano, y los diputados Alejandro Bernales, Jorge Brito, Luis Cuello, Hotuiti Teao y Nelson Venegas.

39 Proyecto de ley presentado por la diputada Viviana Delgado y los diputados Alejandro Bernales, Luis Malla, Vlado Miroseciv y Sebastián Videla.

40 La Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, creada por la Ley N° 20.534, es un órgano permanente y consultivo, que procura el fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema procesal penal. Se encuentra integrado por las máximas autoridades de las instituciones relacionadas con el proceso penal: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Excelentísima Corte Suprema, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, entre otros. Asimismo, participan como invitados permanentes la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Subsecretaría de Prevención del Delito y Seguridad Pública, Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Menores.

41 Distribuidas en seis categorías distintas: 1) organizaciones de derechos humanos y sitios de memoria, 2) organizaciones feministas, diversidades sexuales y género, 3) periodistas y comunicadores, 4) operadores de Justicia, 5) Organizaciones sindicalistas y de defensa de trabajadores y 6) Centros de estudio e investigación en derechos humanos.

tionario público. Este cuestionario consultó sobre tipos de amenazas y riesgos que enfrentan; actores relevantes en mayor riesgo, y medidas propuestas para enfrentar los riesgos y otorgar protección a las personas defensoras. A partir de los diálogos y el cuestionario se formularon propuestas sobre seis ejes: 1) reconocimiento de la importancia de la labor de defensores y defensoras, 2) protocolos para denuncias, 3) investigaciones rápidas y efectivas, 4) políticas de Estado, 5) fortalecimiento de organismos autónomos y 6) producción de información, sistematización y visibilización de casos emblemáticos (Senado de la República, 2023).

Finalmente, el 4 de abril de 2024, la Comisión de Justicia Penal aprobó el *Protocolo para la protección de las personas defensoras de derechos humanos*, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, específicamente del Acuerdo de Escazú (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2024a).

Este protocolo tiene por objetivo establecer "medidas de articulación interinstitucional para la protección de personas defensoras de derechos humanos, de manera tal de promover que éstas desempeñen sus actividades de promoción y defensa en un entorno seguro y propicio" (artículo 2); y establece su ámbito de aplicación cuando "se produzca lesión o amenaza a la vida; a la integridad física y/o psíquica; a la honra, a la vida privada; a la libertad personal; a la libertad sexual; a la propiedad u otro derecho fundamental de una persona defensora de derechos humanos, siempre que dicha lesión o amenaza tenga su causa en el ejercicio de su labor de defensa de derechos (artículo 6).

En términos operativos, el Protocolo establece un mecanismo para su activación, a cargo de la Subsecretaría de Derechos Humanos (artículos 7 y 8); la posibilidad de adoptar medidas de protección cuando los hechos revistan el carácter de delito, facultad a cargo del Ministerio Público; eventuales derivaciones a programas estatales de atención especializada[42] (artículo 9); derivaciones en casos no constitutivos de delitos (artículo 10); activación de una mesa de coordinación integrada por los órganos firmantes del protocolo, cuya secretaría técnica reside en la Subsecretaría de Derechos Humanos (artículo 11 y 12). Adicionalmente, considera la creación de un portal informativo para disponer la aplicación e implementación del Protocolo (artículo 13); la elaboración de un informe anual sobre la información de implementación del Protocolo (artículo 14), y la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con otras entidades (artículo 15).

El Protocolo establece su entrada en vigencia 180 días después de la firma de los órganos suscriptores, dentro de ese plazo, la Subsecretaría tiene las obligaciones de habilitar el portal digital para la activación del Protocolo y elaborar un formulario único para la recepción de denuncias.

42 Unidad Regional de Atención a las Víctimas y Testigos del Ministerio Público (URAVIT), Programa de Apoyo a Víctimas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos de las Corporaciones de Asistencia Judicial, Centros de Atención y Reparación para mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia sexual del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, u otros.

4. Reconocimiento y promoción de la defensa de derechos humanos

El *Registro de instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos* del INDH constituye un reconocimiento a la labor de las organizaciones que en Chile defienden y promueven los derechos humanos. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 20.405 que creó al Instituto Nacional de Derechos Humanos, este Registro está facultado para elegir cuatro integrantes del Consejo del INDH.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley 20.405 estableció el Premio Nacional de Derechos Humanos, "con el propósito de cultivar una memoria histórica sana de la Nación chilena, a través de resaltar y valorar cada dos años una persona de nacionalidad chilena, hombre o mujer, que se haya distinguido en tal esfuerzo"[43].

Hasta el momento, este reconocimiento se ha entregado a cuatro mujeres y tres hombres, por su trabajo en materia de derechos humanos.

Cuadro 5. Premios Nacionales de Derechos Humanos

Año	Nombre	Ámbitos de trabajo
2011	Viviana Díaz	Defensa de la verdad, justicia y reparación para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar.
2014	María Soledad Cisternas Reyes	Defensa de los derechos de las personas con discapacidad.
2016	José Aldunate Lyon	Defensa de los derechos humanos de las y los trabajadores del mundo obrero, acompañamiento y resguardo de hombres, mujeres, niñas y niños vulnerabilizados, y por su acción para la protección de la vida de personas perseguidas por la dictadura militar.
2018	Fabiola Letelier Del Solar	Defensa de la verdad, justicia y reparación para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar.
2020	Roberto Garretón Merino	Defensa de la verdad, justicia y reparación para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar.
2022	Elizabeth Andrade Huaringa	Defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, específicamente en la zona norte del país.
2024	Claudio González Urbina	Defensa de la verdad, justicia, reparación, memoria y medidas de no repetición para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información oficial disponible en el sitio web del INDH.

43 El Estado ya concedía premios nacionales a través de la Ley 19.169, pero no incluía el reconocimiento a la defensa de los derechos humanos.

El INDH también desarrolla diversas acciones de promoción en torno a la labor de defensa de los derechos humanos que realizan personas u organizaciones. En 2012, por ejemplo, elaboró una cartilla informativa sobre las personas defensoras de derechos humanos, que describe en un lenguaje simple el significado y alcance de la defensa de los derechos humanos (INDH, 2012).

En 2013, el INDH creó la páginawww.defensoresydefensoras.indh.cl que reconoce a personas defensoras de derechos humanos en Chile y su contribución en distintos períodos de la historia. Incluye a 49 personas que han desempeñado un destacado rol en la protección de los derechos humanos en los siguientes ámbitos: educación, derecho a voto, derechos de grupos de especial protección (pueblos indígenas, personas con discapacidad, privadas de libertad, migrantes y refugiadas), derechos laborales, libertad de expresión y la denuncia de las violaciones a los derechos humanos y asistencia a las víctimas durante la dictadura.

5. Prevención de vulneraciones a personas defensoras a través de la educación sobre sus derechos en los operadores de justicia

Actualmente, todas las instituciones relacionadas con la justicia cuentan con unidades especializadas en derechos humanos, encargadas de implementar las políticas, estrategias, planes y programas que operativizan las obligaciones del Estado en la materia.

La Corte Suprema de Justicia cuenta con la Dirección de Asuntos Internacionales y Derechos Humanos (DAIDH); el Ministerio Público, desde abril de 2023, tiene la Unidad Especializada en Derechos Humanos; en la Defensoría Penal Pública existe la Unidad de Derechos Humanos, alojada en el Departamento de Estudios; Carabineros de Chile dispone de una Dirección de Derechos Humanos, luego de subir de grado al antiguo Departamento de derechos humanos; y en la Policía de Investigaciones hay una unidad especializada llamada Brigada Investigadora de Delitos Contra los Derechos Humanos (BRIDEHU).

Asimismo, en todas estas instituciones se han realizado actividades de capacitación sobre derechos humanos. Por ejemplo, la Academia Judicial -institución cuya misión es seleccionar y preparar a las personas que serán integrantes del escalafón primario del Poder Judicial y capacitar a todas las personas que integran el Poder Judicial- contempla cursos relativos al derecho internacional de los derechos humanos y grupos en situación de vulnerabilidad, y de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (Academia Judicial, 2024a). Asimismo, la oferta de perfeccionamiento dirigida a la dotación funcionaria considera cursos que van desde introducción a los derechos humanos hasta programas específicos sobre mujeres e infancia indígena; empresas y derechos humanos; libertad de expresión, entre otros (Academia Judicial, 2024b).

No obstante, ninguna institución registra capacitaciones referidas a la temática específica de las personas defensoras de derechos humanos y sus derechos.

A propósito del reciente *Protocolo de protección a las personas defensoras de derechos humanos*, las principales instituciones que integran la *Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal* -Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones- se comprometieron a capacitar a sus funcionarios y funcionarias para la correcta identificación de las personas defensoras de derechos humanos. En el mismo sentido, en entrevista con el INDH, la directora de la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público señaló:

> Durante la mesa de trabajo del Protocolo [pusimos énfasis en] cuál era la importancia [de] las capacitaciones. Entonces, además de trabajar en algún documento que permita hacer una bajada del Protocolo, también estamos organizándonos para hacer capacitaciones a futuro a los operadores del sistema en el Ministerio Público para que puedan entender mejor la problemática y cuáles son los énfasis que se tienen que poner en la investigación para detectar los casos.

Consultada sobre el público objetivo de estas capacitaciones, precisó que "estamos pensando que sea más comprensivo y no se refiera solamente a los fiscales, porque entendemos que los fiscales no son los que reciben las denuncias".

A propósito de este compromiso, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos anunció, el 27 de agosto, el lanzamiento del curso virtual *Protección de personas defensoras de derechos humanos* dirigido a Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público y otros organismos que forman parte de la mesa de trabajo del Protocolo. Esta herramienta educativa busca, justamente, fortalecer la implementación de dicho protocolo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2024b).

6. Medidas en el ámbito investigativo

A los estándares generales de debida diligencia que aplican en la obligación de investigar violaciones a derechos humanos, relativos a "oficiosidad, oportunidad, competencia, independencia e imparcialidad, exhaustividad, y participación de las víctimas y sus familiares" (CEJIL, 2010, pp. 20-33), se deben agregar ciertos estándares específicos para la investigación de casos sobre personas defensoras de derechos humanos.

En Chile, el Ministerio Público es el órgano autónomo que, de acuerdo con su Ley Orgánica Constitucional (N° 19.640), le corresponde dirigir de forma exclusiva las investigaciones de hechos que puedan constituir delito (artículo 1). Desde abril de 2023, esta institución cuenta con una Unidad Especializada en Derechos

Humanos encargada de asesorar y apoyar la transversalización del enfoque de derechos humanos en la persecución penal, con énfasis en el respeto y garantía de las personas que pertenecen a grupos de especial protección.

Por otra parte, las principales conductas que afectan a las personas defensoras son delitos específicos incorporados en el ordenamiento jurídico, es decir, homicidio, amenazas, lesiones, daños, violación de morada, apremios o vejámenes injustos, entre otros, descritos en el Código Penal. En el contexto del monitoreo de la situación de derechos humanos durante la crisis social, algunas de las agresiones sufridas por personas defensoras fueron sancionadas por sentencia firme dictada en causas contra personal de Carabineros de Chile. Entre ellos, el caso de un abogado que fue golpeado por un carabinero con su bastón institucional debido a que grabó un procedimiento policial en la vía pública en Viña del Mar[44], otro caso fue el de un abogado y una abogada observadores de derechos humanos, quienes resultaron agredidos por un carabinero de servicio, quien les roció gas pimienta cuando esperaban ingresar a una comisaría para verificar la situación de las personas detenidas[45].

Sin embargo, como se advierte en los diagnósticos levantados por el Ministerio del Medio Ambiente y la Subsecretaría de Derechos Humanos, existe una actitud de desconfianza hacia la institucionalidad que desalienta a las personas defensoras a denunciar las agresiones de las que son víctimas. Esta ausencia de denuncias representa un problema para una posterior investigación y sanción de los responsables pues, si bien los estándares indican que las autoridades estatales que tengan conocimiento de "una violación a los derechos humanos de una persona defensora, deben iniciar una investigación seria, imparcial y efectiva *ex oficio* y sin demora. Aun cuando el deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, debe ser encarada por el Estado como un deber propio y no una mera formalidad preestablecida e inefectiva que dependa del impulso de las víctimas o sus familiares" (CIDH, 2017, párr. 338), en la práctica, resulta difícil avanzar en las investigaciones y sustentar la acción penal sin el relato de la persona directamente afectada.

Por ende, es fundamental que las personas que reciben denuncias, ya sean del Ministerio Público, de Carabineros de Chile o de la Policía de Investigaciones, tengan total claridad sobre el concepto de persona defensora de derechos humanos, su rol, importancia y las obligaciones estatales aparejadas, para que la recepción de la denuncia contemple esta condición desde un comienzo y se evalúe la adopción de medidas de protección que generen confianza en la institucionalidad pública.

44 Caso RIT O-15183-2019, Juzgado de Garantía de Viña del Mar, sentencia del 20 de junio de 2022.

45 Caso RIT O-2707-2020, Juzgado de Garantía de San Felipe, sentencia del 24 de noviembre de 2022.

En cuanto a la investigación de estos casos, además de considerar la calidad de persona defensora de derechos humanos, se deben adoptar "todas las medidas para garantizar el proceso apropiado en la recolección de evidencia, incluyendo la investigación con base en el contexto o bien la acumulación de causas similares que puedan demostrar un posible patrón" (CIDH, 2017, párr. 339), y considerar posibles móviles como represalia a la calidad de defensor o defensora de la víctima, tomando en cuenta los intereses de terceros que podrían haber sido afectados en el ejercicio de actividad de defensa (CIDH, 2017, párr. 341).

En circunstancia de asesinatos, se refuerzan estas obligaciones y se exige "actuar con la debida diligencia en las actuaciones iniciales de la investigación, recogiendo pruebas sin retardo y manejando la escena del crimen de acuerdo a los estándares internacionales, debiendo actuar con la debida diligencia en relación con las líneas lógicas de investigación, en la recolección y procesamiento de evidencia y debe ser oportuna" (CIDH, 2017, párr. 339).

Aunque la Fiscalía Nacional ha emitido instrucciones generales con criterios de conducta en diversos casos, como aquellos referidos a violencia institucional[46] que aplican en buena medida estos estándares, ninguno se refiere específicamente a personas defensoras de derechos humanos.

No obstante, recientemente, el 29 de agosto de 2024, la Unidad Especializada en Derechos Humanos de la Fiscalía Nacional presentó la *Guía de diligencias investigativas. Violencia institucional, muertes potencialmente ilícitas y desaparición forzada de personas* dirigida a fiscales, abogados, asesores y equipos investigativos del Ministerio Público. El objetivo de la Guía es "fortalecer la persecución penal mediante un enfoque práctico que integre la perspectiva de derechos humanos y garantice el acceso a la justicia para grupos de especial protección" (Ministerio Público, 2024b).

La sección sobre muertes potencialmente ilícitas incluida en la Guía reconoce la obligación del Estado de "investigar con debida diligencia y rendir cuenta, cuando se verifica la muerte de alguna persona, en circunstancias que se sospeche el incumplimiento por parte del Estado de los deberes de respeto y garantía del derecho a la vida" (Ministerio Público, 2024a, p. 24). Además, indica cuáles son los casos de muertes potencialmente ilícitas conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos: muerte causada por acciones u omisiones del Estado, de sus órganos o agentes, o de particulares en el ejercicio de funciones públicas, o actuando con consentimiento o aquiescencia de agentes del Estado; muerte de personas en contexto de privación de libertad, o bajo la custodia, control o cuidado del Estado, o de instituciones privadas en las que el Estado delega el cuidado o custodia de personas; y muerte de personas en que se denuncie el incumplimiento del Estado en su obligación de proteger la vida (Ministerio Público, 2024a, p. 24).

46 Fiscalía Nacional, Oficio N° 037, del 15 de enero de 2019, actualizado por oficio N° 618 del 28 de julio de 2021.

Entre otros casos, la Guía contempla la "muerte de defensores de derechos humanos, defensores ambientales, comunicadores o periodistas, por parte de agentes del Estado" (Ministerio Público, 2024a, p. 26). En todos ellos, se instruye la aplicación del Protocolo de Minnesota para la investigación de muertes potencialmente ilícitas, y sugiere diligencias generales y específicas para su investigación.

La Guía incluye también una sección referida a la muerte de personas por agentes no estatales, ante incumplimiento de la obligación de protección de las personas, y reconoce que el Estado tiene una obligación de protección reforzada de sus derechos:

> En estos casos se requiere que el riesgo concreto de afectación de su derecho a la vida haya sido conocido por el Estado, por ejemplo, a través de denuncias o solicitudes de medidas protección. Así mismo, en estos casos será fundamental que las diligencias investigativas esclarezcan junto a las circunstancias de muerte, el rol que ejerce la persona o bien su condición, y si la muerte está vinculada a ese rol o condición. (Ministerio Público, 2024a, p. 32)

Entre los casos contemplados se mencionan:

- Muertes de personas defensoras del medio ambiente, en el contexto de la labor de defensa del derecho a vivir en un medio ambiente sano.
- Muerte de comunicadores, fotógrafos, periodistas, en el contexto del ejercicio de la libertad de prensa y la libertad de expresión.
- Muerte de operadores del sistema de justicia (fiscales, defensores o jueces), en el ejercicio de su cargo vinculado a la persecución y sanción de casos de violencia institucional, corrupción, crimen organizado y otros.
- Muerte de personas defensoras de derechos humanos, en el contexto de la labor de denuncia que realizan, entre otras. (Ministerio Público, 2024a, p. 33).

Capítulo III

SITUACIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Garantías para las personas defensoras de derechos humanos

- Entorno seguro y propicio
- Medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover sus derechos
- Medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques o amenazas

Problemáticas de la defensa de derechos humanos

- Obstaculización de la labor en contexto de protesta
- Criminalización en el sistema judicial



- Amenaza e intimidación por parte de privados



Proyectos de ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos

- Otorga reconocimiento a las personas defensoras de Derechos Humanos
- Regula la protección de los periodistas y trabajadores del área de las comunicaciones
- Dicta normas sobre protección de personas defensoras de la naturaleza y los derechos humanos medioambientales

CONCLUSIONES

Al cumplirse 26 años de la Declaración sobre personas defensoras de derechos humanos de Naciones Unidas (1998) y tras la ratificación del Acuerdo de Escazú, el Estado chileno tiene la oportunidad de llevar adelante distintas iniciativas que contribuyan a proteger y fortalecer la actividad de personas, grupos y organizaciones que aportan a la defensa y promoción de los derechos humanos de toda la ciudadanía. Para lograrlo, es preciso considerar las obligaciones estatales que le asisten en la materia, así como los estándares internacionales por medio de los cuales dichos deberes se deben cumplir.

En este ámbito, el Estado debe respetar los derechos humanos de las personas defensoras; prevenir vulneraciones a sus derechos; investigar los hechos de violencia cometidos en su contra, juzgando y sancionando cuando corresponda; ofrecer protección ante situaciones de riesgo; y adoptar medidas para garantizar un entorno seguro y propicio para defensores y defensoras de derechos humanos.

La prevención de vulneraciones de los derechos de quienes se ocupan de defender los derechos humanos requiere implementar acciones de reconocimiento público de su labor y la educación a los distintos actores que intervienen en los procesos de justicia sobre las garantías que les asisten. Al respecto, si bien el Estado ha creado unidades y direcciones al interior de distintos órganos del Poder Judicial, así como en Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, y a la vez se imparten capacitaciones y cursos de diverso alcance sobre derechos humanos, no se observan procesos educativos referidos específicamente a defensores de derechos humanos. Es fundamental fomentar a todo nivel la difusión del concepto de persona defensora de derechos humanos, sus derechos y deberes, la importancia de su rol tanto para la democracia como para el Estado de Derecho, y también el impacto diferenciado que la violencia implica para mujeres y otros grupos particularmente expuestos, como es el caso de quienes ejercen la defensa ambiental.

En este sentido resulta positivo el anuncio del curso virtual Protección de personas defensoras de derechos humanos que proyecta dictar el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para las instituciones que forman parte de la mesa de trabajo que estuvo encargada de formular el Protocolo de protección a las personas defensoras de derechos humanos.

En materia de reconocimiento, en Chile aún no existe un marco normativo específico sobre personas defensoras de derechos humanos que reconozca y proteja de manera transversal a quienes realizan esta labor. Si bien el artículo 1º de la Constitución Política de Chile, en su inciso tercero establece que “el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”, este reconocimiento no identifica expresamente la labor de las personas defensoras de derechos humanos, por lo tanto, es insuficiente.

Por su parte, los planes nacionales de derechos humanos -Plan Nacional de Derechos Humanos y un Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (PAN)-, no consideran a las personas defensoras de derechos humanos como grupo de especial protección y, por ende, tampoco contemplan acciones asociadas a ellos.

En cuanto a la protección de las personas defensoras de derechos humanos, es importante advertir que en Chile no se dispone de un registro oficial de cifras sobre hostigamientos y/o ataques a estas personas que permitan dimensionar la situación. La única información existente es la que aporta la sociedad civil a través de registros propios. No obstante, debido a la implementación del Acuerdo de Escazú y la formulación del Protocolo de protección a las personas defensoras de derechos humanos, las instituciones encargadas efectuaron un levantamiento de información que permitió contar con una aproximación diagnóstica sobre las principales dificultades y amenazas para la labor de defensa. Es importante que estos diagnósticos preliminares permitan avanzar en la cuantificación y caracterización constante de las personas defensoras y las afectaciones de sus derechos, así como en la formulación de medidas concretas para abordarlas.

Por su parte, el Ministerio Público tampoco cuenta con medidas específicas para otorgar protección a personas defensoras de derechos humanos. En ese sentido, es indispensable disponer de medidas específicas para quienes puedan verse expuestos a riesgos durante el desempeño de estas funciones, o hayan sido víctimas de vulneraciones a sus derechos en el contexto de su labor de defensa.

En este contexto, destaca la elaboración del Protocolo de protección a las personas defensoras de derechos humanos, adoptado al alero de la Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal. Este documento utiliza un concepto amplio de personas defensoras, pero sus medidas y coordinaciones apuntan específicamente al ámbito penal, excluyendo otros ámbitos, como el civil. De esta forma, el Protocolo no previene ni mitiga el efecto de acciones SLAPP que afectan a defensores y defensoras en el ejercicio de su labor, y que se utilizan como mecanismo de intimidación por parte de sus detractores. Aunque se valora positivamente la aprobación del Protocolo, su vigencia comenzaría 180 días después de su publicación, plazo que se cumplió la primera semana de octubre de 2024, pero a la fecha de cierre de este informe, no se tenía conocimiento sobre la creación de un formulario único para la recepción de denuncias ni de un portal digital para activar el Protocolo.

En materia penal, y a propósito de la reciente sentencia de la Corte IDH que condena al Estado chileno en el caso Baraona Bray (2022), el delito de injurias -contemplado en el artículo 416 del Código Penal- amerita ser revisado para adecuarse a los estándares interamericanos de derechos humanos sobre libertad de expresión, de manera que se evite el uso de acciones judiciales en contra de la participación pública.

Desde el ámbito de la investigación, si bien el ordenamiento jurídico chileno ya consagra los principales delitos que afectan a las personas defensoras, tales como, homicidios, amenazas, lesiones, daños, violación de morada, el problema no recae en la tipificación, sino más bien el enfoque con que se dirige una investigación por este tipo de delitos, al no indagar patrones. Cuando una persona defensora de derechos humanos denuncia una vulneración de derechos o es denunciada, que surgen obligaciones específicas para la recepción de denuncias e investigación de estos hechos.

En la reciente elaboración de la Guía de diligencias investigativas. Violencia institucional, muertes potencialmente ilícitas y desaparición forzada de personas por parte del Ministerio Público, se incluye por primera vez cómo abordar la eventual muerte de una persona defensora de derechos humanos en ejercicio de su labor, lo que ciertamente constituye un importante avance para el proceso investigativo. No obstante, la Guía sólo ofrece recomendaciones y buenas prácticas, sin carácter vinculante para el quehacer investigativo y/o judicial. Tampoco cuenta con lineamientos o directrices institucionales para abordar otro tipo de denuncias sobre personas defensoras de derechos humanos, tales como, amenazas y lesiones, entre otras situaciones. En este sentido, deben formularse lineamientos institucionales para incorporar en las investigaciones un enfoque específico sobre personas defensoras de derechos humanos. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos de prevención, si se produce algún hecho de violencia en contra de una persona defensora de derechos humanos, se debe considerarse su rol como factor de riesgo; el contexto y circunstancias específicas; posibles patrones entre causas y su eventual acumulación y, sobre todo, se debe indagar exhaustivamente la posibilidad de un móvil de represalia basado en la calidad de personas defensora de derechos humanos. Por lo tanto, en este ámbito existen obligaciones que hasta hoy no han sido abordadas por el Estado.

Más allá de la investigación, un punto que no está contemplado es la existencia de apoyos o medidas de protección de carácter urgente en casos de situaciones que ameriten ayudas ágiles, oportunas y pertinentes para apoyar a personas defensoras que enfrentan riesgos, amenazas o ataques. El Ministerio Público cuenta con Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT) conformadas por equipos multidisciplinarios -compuestos por profesionales de las áreas de psicología, trabajo social y abogacía- quienes evalúan el riesgo al que puedan estar expuestas las personas, aunque no cuentan con medidas especiales para otorgar ayudas específicas con un enfoque diferenciado a personas defensoras. Tampoco existe otra institución estatal que lo haga.

El Estado debe continuar implementando medidas para garantizar un entorno seguro y propicio, de acuerdo con los estándares y obligaciones vigentes. Por lo tanto, es indispensable contar con una política integral de protección a las personas defensoras de derechos humanos, incluido un marco jurídico e institucional robusto, y la adopción de medidas específicas para su implementación que, en su conjunto, permitan asegurar la seguridad que requieren quienes defienden los derechos humanos en Chile.

RECOMENDACIONES

1. Se reitera la recomendación del año 2016 dirigida a los poderes del Estado para que, junto con el reconocimiento, se establezcan medidas para prevenir y sancionar vulneraciones a la actividad de los defensores y defensoras de derechos humanos, en particular, frente a amenazas de órganos o agentes del Estado (INDH, Informe Anual 2016), así como también de parte de terceros.

2. Al Poder Judicial y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, se les recomienda producir información periódica que permita dimensionar la situación de las personas defensoras de derechos humanos en Chile, en cuanto a los riesgos, amenazas y atentados contra sus derechos.

3. Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos considerar, tanto en el Plan Nacional de Derechos Humanos como en el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, a las personas defensoras de derechos humanos como grupo de especial protección, con objetivos y acciones específicas para su protección.

4. A los órganos colegisladores, se les recomienda discutir y aprobar una legislación específica que incorpore un marco normativo de reconocimiento, protección y promoción para las personas defensoras de derechos humanos.

5. A los órganos colegisladores, se les recomienda adecuar el tipo penal de injurias del Código Penal, en los términos indicados por la Corte IDH en la sentencia en que condenó a Chile, en el caso Baraona Bray del año 2022, para cumplir con los estándares interamericanos de derechos humanos y evitar el uso de acciones judiciales en contra de la participación pública (SLAPP).

6. Se recomienda al Ministerio Público dictar instrucciones generales, de naturaleza vinculante, para incorporar la calidad de persona defensora de derechos humanos en sus tareas de dirección de la investigación de hechos constitutivos de delitos, el ejercicio de la acción penal y la protección de víctimas y testigos.

7. Se propone al Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Defensoría Penal Pública capacitar de forma permanente a sus funcionarios y funcionarias, respecto a las personas defensoras de derechos humanos, así como sus obligaciones y estándares asociados.

8. A Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones, se les recomienda incorporar el concepto, rol, valor y protección de las personas defensoras de derechos humanos en sus procesos formativos y capacitaciones referidas a derechos humanos.

9. En línea con las recomendaciones formuladas en el Informe de Función Policial 2020, se recomienda al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y a Carabineros de Chile actualizar sus protocolos de control del orden público para asegurar que observadores y observadoras de derechos humanos, comunicadores sociales y personas que brindan asistencia médica en el contexto de las manifestaciones, puedan llevar a cabo su trabajo de monitoreo, promoción y protección de derechos humanos, sin restricciones ni temor a represalias.

BIBLIOGRAFÍA

Academia Judicial. (2024a). Currículum Programas de Formación. Academia Judicial. https://academiajudicial.cl/programas/formacion/

Academia Judicial. (2024b). *Oferta de cursos 2024*. Academia Judicial. https://academiajudicial.cl/programas/perfeccionamiento/oferta-y-programas/

ACNUDH. (s. f.). *Defensoras de los derechos humanos. El ACNUDH y los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género*.

ACNUDH. (2004). *Folleto informativo No. 29: Los defensores de los derechos humanos: Protección del derecho a defender los derechos humanos.*

ACNUDH. (25 de noviembre de 2016). *Día Internacional de las Defensoras de derechos humanos 29 de noviembre de 2016.*

ACNUDH. (12 de mayo de 2022). *ONU Chile lamenta muerte de periodista y llama a respetar la libertad de prensa.*

ACNUDH. (14 de febrero de 2023). *Chile: Oficina recibió antecedentes sobre caso de defensor ambiental demandado por empresa privada.*

Amnistía Internacional. (4 de junio de 2021a). *Carolina Vilches: "Intentaron atropellarme junto a mi hijo"*.

Amnistía Internacional. (7 de junio de 2021b). *Declaración sobre nueva amenaza de muerte a la defensora del agua Verónica Vilches*.

Amnistía Internacional. (4 de julio de 2021c). *Lorena Donaire: "Nunca denunciamos porque sabemos que nadie nos va a proteger"*.

Asamblea General de Naciones Unidas. *Declaración sobre el derecho el deber de los individuos, los grupos las instituciones de promover proteger los derechos humanos las libertades fundamentales universalmente reconocidos: Resolución aprobada por la Asamblea General*, A/RES/53/144, 8 marzo 1999.

Asamblea General de Naciones Unidas. *Promoción 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: Protección de las defensoras de derechos humanos. A/RES/68/181, 30 de enero de 2014**.**

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos *Defensores de derechos humanos en las Américas,* AG/RES. 1671, 7 de junio de 1999.

Biobío Chile. (18 junio de 2024). *Desbordes se querella por prevaricación contra consejeros del INDH y pide que se cite a Ximena Chong. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2024/06/18/desbordes-se-querella-por-prevaricacion-contra-consejeros-del-indh-y-pide-que-se-cite-a-ximena-chong.shtml*

Business & Human Rights Resource Centre. (21 de junio de 2021). *Chile: Sociedad civil denuncia amenazas de muerte contra Verónica Vilches, defensora del agua y crítica del uso de ese recurso por empresas de palta o aguacate*. Business & Human Rights Resource Centre.

Cámara de Diputados/as. (Junio de 2024). *Solicitud de remoción de Consejeros del INDH*. Archivo PDF] https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=79058&formato=pdf

CEJIL. (2010). *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*.

CEPAL. (2022). *Guía de implementación del Acuerdo de Escazú | Observatorio del Principio 10*.

CIDH. *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006.

CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66. 31 diciembre 2011.

CIDH. *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015.

CIDH. *Hacia una política integral de protección para las personas defensoras de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 207/17, 29 diciembre 2017.

CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Chile 2022*. Series. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 1/22, 24 de enero de 2022.

CIPER Chile. (21 de marzo de 2022). «Pinchazos» telefónicos sin control: Las escuchas de Carabineros a humoristas, actores, alcaldes, abogados y sacerdotes.

CIPER Chile. https://www.ciperchile.cl/2022/03/21/pinchazos-telefonicos-sin-control-las-escuchas-de-carabineros-a-humoristas-actores-alcaldes-abogados-y-sacerdotes/

Civicus. (2024a). *Agresiones a periodistas y enfrentamientos en el 50 aniversario del golpe militar*. Civicus Monitor.

Civicus. (26 Julio 2024b). *CHILE: "Grupos antiderechos atacaron la Marcha del Orgullo para intentar socavar su carácter pacífico"*. https://www.civicus.org/index.php/es/medios-y-recursos/noticias/entrevistas/7198-chile-grupos-antiderechos-atacaron-la-marcha-del-orgullo-para-intentar-socavar-su-caracter-pacifico

CNN Chile. (3 de enero de 2022). Voceros de la toma del INDH se reunieron con consejeros: Exigen respuesta al petitorio que incluye reparación integral https://www.cnnchile.com/pais/toma-indh-reunion-consejeros-respuesta-petitorio-reparacion_20220103/

CNN. (11 de septiembre de 2023). *Camarógrafo de Mega recibió un impacto de bala en medio de disturbios en Villa Francia*. CNN Chile. https://www.cnnchile.com/pais/camarografo-mega-impacto-bala-villa-francia_20230911/

Comité CEDAW, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile,* CEDAW/C/CHL/CO/7, 14 de marzo de 2018.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile,* CMW/C/CHL/CO/2, 11 de mayo de 2021.

Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, sobre los elementos de un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos,* A/HRC/25/55, 23 de diciembre de 2013a.

Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya,* A/HRC/22/*47*, 16 de enero de 2013b.

Consejo de Derechos Humanos. *Situación de los defensores de los derechos humanos: Nota del secretario general,* A/71/281*,* 03 de agosto de 2016.

Consejo de Derechos Humanos. *Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible: Nota del secretario general,* A/73/188, 19 de julio de 2018.

Consejo de Derechos Humanos. *Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible*. A/HRC/RES/40/11, 02 de abril de 2019.

Consejo de Derechos Humanos. *Declaración oficial de la Relatora Especial sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos sobre las personas defensoras con discapacidad*, 06 de diciembre de 2022.

Consejo de Derechos Humanos. *Situación de los defensores de los derechos humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/79/123, 9 de julio de 2024a.

Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible* . A/HRC/55/43/Add.1, 03 enero 2024.

Consejo de Derechos Humanos. *Observaciones Preliminares de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Margaret Satterthwaite, al final de su visita oficial a Chile, 9 de agosto de 2024b.*

Corporación Humanas. (2024, mayo). *Organizaciones de la sociedad civil de cara a la tercera cuenta pública del Presidente Gabriel Boric – Humanas*. https://www.humanas.cl/organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-cara-a-la-tercera-cuenta-publica-del-presidente-gabriel-boric/

Corte IDH, Caso Baraona Bray vs. Chile, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 24 de noviembre de 2022.

Corte IDH, Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" vs. Colombia, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 18 de octubre de 2023.

Curihuinca, E. (2020). Amenazas a defensores y defensoras de derechos humanos y ambientales. En *Informe Anual sobre derechos humanos en Chile 2020*. Centro de Derechos Humanos UDP.

De Cicco, G. (2005). *En peligro: Las defensoras de los derechos humanos*. En peligro: las defensoras de los derechos humanos. *Mujeres en Red*. https://www.mujeresenred.net/spip.php?article438

Emol. (22 de noviembre de 2022). *Bancada RN notifica al INDH que rechazará nuevamente los recursos repuestos por el Senado*. https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/11/25/1079389/rn-y-recursos-indh-presupuesto.html

El Mostrador. (16 de noviembre de 2020). El proyecto inmobiliario que pone en peligro al santuario de la naturaleza Arcos de Calán. https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2020/11/16/el-proyecto-inmobiliario-que-pone-en-peligro-al-santuario-de-la-naturaleza-arcos-de-calan/

Front Line Defenders. (2024). *Informe de Análisis Global 2023/2024*. https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-202324

Fundación Escazú Ahora. (2023). *2° Informe de seguimiento: Balance de la situación de los defensores ambientales en Chile durante el 2023 y análisis de la implementación del artículo 9° del Acuerdo de Escazú a más de un año de su entrada en vigencia*.

GANHRI. (2018). Declaración de Marrakech "Ampliar el espacio cívico, promover y proteger a los defensores de los derechos humanos, con especial atención a las mujeres: el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos"

GANHRI (2024). *Standing Strong: Challenges and Reprisals against NHRIs and Human Rights Defenders*.

Global Witness. (13 de septiembre de 2023). *Siempre en pie: Personas defensoras de la tierra y el medioambiente al frente de la crisis climática*.

Global Witness. (10 de septiembre de 2024). *Más de 2.100 personas defensoras de la tierra y el medioambiente asesinadas en el mundo entre 2012 y 2023*.

Gobierno de Chile. (1 de junio de 2022). *Cuenta Pública 2022*.

INDH. (2012). *Cartilla informativa: Defensores de derechos humanos.*

INDH. (2018). *Segunda Misión Observación Provincia de Petorca*. https://bibliotecadigital.indh.cl/items/256de68d-be68-46bc-be04-a08709129ad0

INDH. (9 de octubre de 2019). *INDH presenta denuncia por amenazas a dirigenta social ambiental de Quintero-Puchuncaví*. *INDH*.

INDH. (2021). *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2019*.

INDH. (11 de junio de 2024a). *INDH interpuso querella por tráfico de influencias en el marco del llamado Caso "Operación Topógrafo"*.

INDH. (17 de septiembre de 2024b). *INDH querellante: Corte Suprema ratificó penas a cuatro involucrados en trata de personas con fines de explotación sexual en Los Lagos*. https://www.indh.cl/indh-querellante-corte-suprema-ratifico-penas-a-cuatro-involucrados-en-trata-de-personas-con-fines-de-explotacion-sexual-en-los-lagos/

Idealex Press. (14 de marzo de 2024). SLAPP: luchando contra el uso abusivo del Derecho. *Idealex*. https://idealex.press/slapp-luchando-contra-el-uso-abusivo-del-derecho/

Interferencia. (1 de noviembre de 2019). *PacoLeaks: Estos son los nombres y organizaciones que han sido vigiladas por Carabineros en los últimos meses*. Interferencia. https://interferencia.cl/articulos/pacoleaks-estos-son-los-nombres-y-organizaciones-que-han-sido-vigiladas-por-carabineros-en

La Tercera. (27 de marzo de 2021). *Ataque a equipo de prensa de TVN: Camarógrafo herido en ojo y tórax fue trasladado a hospital en Curanilahue*. https://www.latercera.com/nacional/noticia/atacan-a-equipo-de-tvn-en-tirua/SN5TMZA-5VZGSFGKX4FPW6NDYNM/

MESECVI. (2018). *Comité de Expertas expresa su preocupación por el caso de Francisca Díaz Williams en Chile*. https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/CEVI-ComunicadoChile3-2018-ES.pdf

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (23 de noviembre de 2022). *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de Medioambiente, inician trabajo de protec-*

ción de Defensores de Derechos Humanos por protocolo de Escazú.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2024a). *Comisión de Justicia Penal aprobó protocolo para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en su segunda sesión de 2024*.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2024b). *Dando cumplimiento al acuerdo de Escazú: Ministerio de Justicia y DDHH lanza Curso Virtual "Protección de personas defensoras de DDHH"*.

Ministerio del Medio Ambiente. (s. f.). *Escazú en Chile—MMA*. https://mma.gob.cl/escazu-en-chile/

Ministerio del Medio Ambiente. (2023). *Informe del proceso de participación temprana para la elaboración del plan de implementación participativa del Acuerdo de Escazú - Identificación y análisis de brechas y medidas propuestas*. En https://consultasciudadanas.mma.gob.cl/portal/consulta/158

Ministerio del Medio Ambiente. (2024). *Plan Nacional de implementación Participativa del Acuerdo de Escazú Chile (2024-2030)*.

Ministerio Público. (2024a). *Guía de diligencias investigativas. Violencia institucional, muertes potencialmente ilícitas y desaparición forzada de personas*.

Ministerio Público. (29 de agosto de 2024b). *Fiscalía lanza Guía de Diligencias Investigativas sobre Violencia Institucional, Muertes Potencialmente Ilícitas y Desaparición Forzada de Personas*. Fiscalía de Chile. http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/fiscalias_nacional/noticias_det.do?id=23859

MOVILH. (2024). *XXII Informe Anual de Derechos Humanos de la Diversidad Sexual y de Género en Chile. Hechos 2023.*

Municipalidad de Lo Barnechea. (4 de julio de 2024). *Sesión ordinaria de Concejo Municipal*. https://www.youtube.com/watch?v=bzuQD1V8bxw.

Observatorio del derecho a la comunicación. (2024). *Informe de vulneraciones a la libertad de prensa 2023—Informe ejecutivo*. https://x.com/OdcChile/status/1818432025738506690

Orellana, P. y Quay, E. (1991). *El movimiento de derechos humanos en Chile, 1973 – 1990*. Ed. CEPLA.

Página 19. (20 de enero de 2024). *Chile no está preparado para enfrentar ataques y otorgar protección a la prensa*. https://pagina19.cl/nacional/chile-no-esta-preparado-para-enfrentar-ataques-y-otorgar-proteccion-a-la-prensa/

Poder Judicial. (4 de mayo de 2023). *7° Juzgado de Garantía de Santiago decreta prisión preventiva de imputados por interceptación ilícita de comunicaciones y falsificación de instrumento público*. https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/92138

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. (2018). *C. Kofi Annan: 50 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. https://centroderecursos.educarchile.cl/handle/20.500.12246/54025

RINDHCA. (2024a). *Protocolo para la defensa de las personas defensoras de los derechos humanos y espacio cívico como seguimiento de la Declaración de Marrakech*.

RINDHCA. (15 de agosto de 2024b). *Sobre los ataques y cuestionamientos que se han dirigido hacia la INDH de Chile derivados de una querella por prevaricación.* Comunicado 6/2024 RINDHCA. https://www.rindhca.org/institucional/declaraciones-pronunciamientos/comunicado-6-2024-rindhca-sobre-los-ataques-y-cuestionamientos-que-se-han-dirigido-hacia-la-indh-de-chile-derivados-de-una-querella-por-prevaricacion

Senado de la República. (12 de diciembre de 2023). *Conocer el estado de avance sobre protección y resguardo de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, establecido en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú*.

Subsecretaría de Derechos Humanos. (2023, abril). *Hallazgos proceso participativo: Diálogos participativos y consulta 2023*. (presentación).

Unidad de Cultura, Memoria y Derechos Humanos (UCMDDHH), Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. (2024). *Informe de agravios a lugares y sitios de memoria entre enero de 2018 y agosto de 2024*. (en mimeo).

UNESCO y Soraide, R. (2022). El “mal uso” del sistema judicial para atacar la libertad de expresión: Tendencias, retos y respuestas*. En Biblioteca Digital Unesco*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832_spa

Vega V. (2024) Perseguidas por defender el agua: Las historias de acoso y violencia que sufren las ambientalistas de Petorca. *Doble Espacio Revista de Periodismo Universidad de Chile*. https://doble-espacio.uchile.cl/2024/07/29/perseguidas-por-defender-el-agua-las-historias-de-acoso-y-violencia-que-sufren-las-ambientalistas-de-petorca/

CAPÍTULO IV

Derecho a la vivienda adecuada: asentamientos informales

Capítulo 4.

Derecho a la vivienda adecuada: asentamientos informales

ANTECEDENTES[1]

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Naciones Unidas, 2015) define los asentamientos informales como "áreas residenciales en las cuales los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana, y las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas" (p. 2).

La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada (2018) ha indicado que las condiciones de vida en los asentamientos informales "constituyen una de las violaciones más generalizadas de los derechos humanos en todo el mundo" (p. 2). Bajo un enfoque de derechos humanos, la informalidad de este tipo de asentamientos debe comprenderse como consecuencia de la exclusión sistémica, generada por la acción o inacción del Estado, que afecta al ejercicio del derecho a la vivienda adecuada y que repercute sustantivamente en la vulneración de otros derechos humanos[2].

Sobre esta base, distintos órganos internacionales, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991, 1997) y la Relatora Especial (2018 y 2020) han efectuado recomendaciones a los Estados para garantizar los derechos de quienes residen en asentamientos informales. Estas recomendaciones se vinculan también con los compromisos adquiridos por los Estados en la Agen-

1 El objetivo de este capítulo es analizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada, enfocado en las afectaciones de este derecho en personas que viven en asentamientos irregulares, considerando las particularidades de grupos de especial protección. Para ello se identifican y describen los estándares internacionales que orientan el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada; se describe la situación de asentamientos irregulares y la afectación a este derecho de las personas que allí habitan, junto con las posibles afectaciones a otros derechos derivados de la situación en la que viven, como los derechos a la salud y educación, entre otros, incluido el derecho a la propiedad en consideración de su función social. Asimismo, se describen y analizan las medidas adoptadas por el Estado para garantizar el derecho a la vivienda adecuada y su adecuación a los estándares internacionales en la materia, en el caso de personas en asentamientos irregulares, considerando además la función social de la propiedad que favorece un uso del suelo orientado a la satisfacción del derecho a la vivienda.

2 La Relatora Especial (2018) precisa, respecto de la exclusión sistémica, que "la informalidad es creada y agravada por la imposición de un sistema determinado de leyes, mercados privados, planificación y asignación de recursos que no respeta y viola los derechos fundamentales de quienes no tienen más remedio que recurrir a los asentamientos informales" (p. 5).

da 2030 para el Desarrollo Sostenible[3], particularmente, aquellos asociados al objetivo 11 que se propone "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

En Chile, la situación de los asentamientos informales se enmarca en el contexto de una aguda crisis de acceso a la vivienda que, según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), es similar a la experimentada a inicios de los años 90[4]. La realidad actual se caracteriza por un elevado número de hogares que comparten viviendas en condición de allegados, con un alto grado de hacinamiento; familias incapaces de continuar pagando un arriendo; barrios que en el pasado accedieron a soluciones urbano-habitacionales de precaria calidad, donde hoy se concentran la pobreza y la inseguridad (MINVU, 2022).

Los factores detrás de esta crisis son diversos y revelan las variables que concurren en el enfoque asumido por el Estado como facilitador de la relación entre quienes demandan una vivienda y quienes las proveen a través de proyectos inmobiliarios, al subsidiar la capacidad de adquisición de una parte de la población. En este sentido, el MINVU destaca el incremento en los precios de venta y arriendo de las viviendas en la última década, superior al alza de las remuneraciones[5]; las condiciones de financiamiento y la exclusión en el acceso al crédito de numerosas familias; el aumento del costo de los materiales y el alza de los precios de los terrenos situados en zonas bien ubicadas (MINVU, 2024a). Al respecto, la Cámara Chilena de la Construcción (2023) ha advertido sobre la escasez de suelos aptos para la construcción en zonas urbanas, unido a una creciente demanda en áreas densamente pobladas. Asimismo, los expertos también señalan que en las alzas de precios incide la compra de viviendas con fines de inversión y no para destino residencial (Larraín y Razmilic, 2019)[6].

3 Aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

4 En marzo de 1990 en Chile, 800.000 familias no disponían de una vivienda digna, en su inmensa mayoría vivían como allegados. Otras 330.000 familias, si bien tenían un techo, se encontraban en condiciones precarias y no contaban con los servicios elementales.

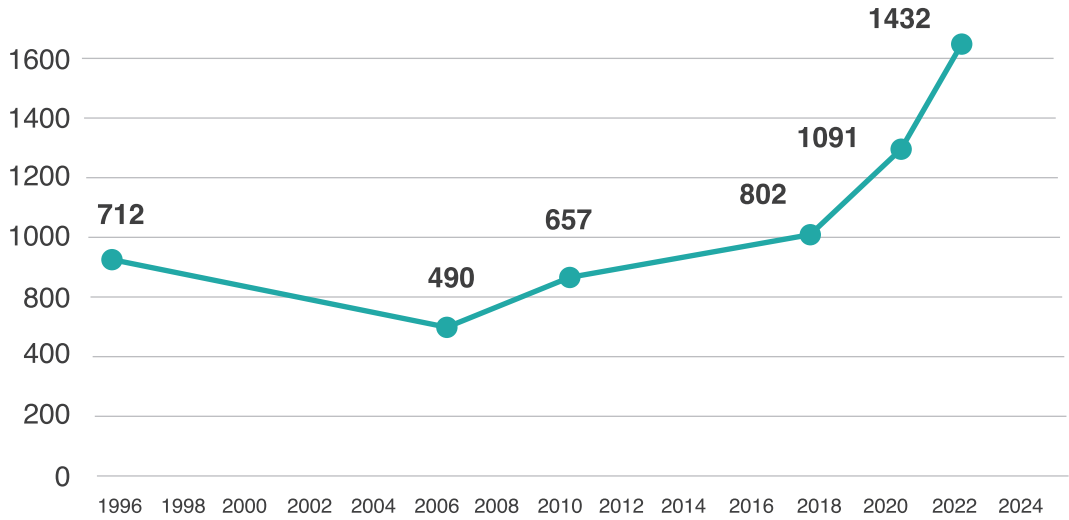
5 "Según datos de los estudios realizados por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2019), Inciti (2021) y Serey (2022) existe una brecha creciente en el precio de las viviendas y los ingresos de las familias. En concreto, los datos de Inciti dan cuenta que a partir del año 2010 comienza a evidenciarse un desacople entre los precios de las viviendas y los ingresos autónomos de los hogares, de acuerdo a los datos del Conservador de Bienes Raíces (CBR) y Casen, según lo cual para el año 2021, el ingreso de las familias había aumentado un 55,4% y el de las viviendas un 202,8%" (Centro Políticas Públicas UC, 2022, p. 26).

6 Estos autores mencionan otros estudios que indican que "las alzas se deben principalmente a la especulación, a las altas expectativas de rentabilidad y a la creciente demanda por vivienda como inversión más que como espacio residencial (Vergara y Aguirre, 2019; López y Herrera, 2018; Gasic, 2018). Entre otras cosas, se señala que este fenómeno descansaría en la lógica subsidiaria del Estado que promovería el endeudamiento de la clase media y en la renuncia a cualquier tipo de regulación de precios o rentabilidades" (p. 3).

A la vez, la modalidad de subsidio ofrecida por el Estado ha encontrado sus limitaciones debido a la restrictiva oferta inmobiliaria para sectores de menores ingresos quienes, aunque dispongan de un subsidio, no encuentran alternativas para utilizarlo (MINVU, 2022; Vergara, Greene y Correa, 2021; Brown, 2021)[7].

En este contexto, el MINVU ha estimado que la falta de vivienda afecta a cerca de 650.000 hogares[8]. Esto genera distintos problemas que impactan el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, entre ellos, el incremento de la precariedad, a través de asentamientos informales o campamentos, que actualmente llegan a 1.432, y que han aumentado sostenidamente desde el año 2007, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Evolución del número de campamentos



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por MINVU, 2024.

Las regiones del país que concentran mayor número de campamentos son Valparaíso con un total de 374, Biobío con 225 y la Región Metropolitana con 168.

7 Adicionalmente, las soluciones habitacionales promovidas por el Estado se han localizado en lugares periféricos, precisamente por las dificultades de acceso al mercado de suelos en las ciudades (CEDEUS, 2018).

8 Un hogar puede estar constituido por una persona o un grupo de personas. Puede ocurrir que en una vivienda existan uno o más hogares. Sin embargo, un hogar no puede ocupar más de una vivienda. Se consideran miembros de un hogar a todas aquellas personas que residen en una misma vivienda, que pueden tener, o no, vínculos de parentesco y habitualmente hacen vida en común, es decir, se alojan y se alimentan juntas. Dicho de otra forma, habitan en la misma vivienda y tienen presupuesto de alimentación común (CASEN, 2022).

Tabla 1. Número de campamentos, según región

Región	Número de campamentos
Arica y Parinacota	14
Tarapacá	64
Antofagasta	116
Atacama	121
Coquimbo	52
Valparaíso	374
Metropolitana	168
O' Higgins	59
Maule	25
Ñuble	24
Biobío	225
La Araucanía	70
Los Ríos	40
Los Lagos	67
Aysén	10
Magallanes	3
Total nacional	**1.432**

Fuente: Elaboración propia a partir del Catastro de Campamentos MINVU, 2024.

Sin embargo, al revisar el porcentaje de hogares que residen en campamentos, respecto del total de hogares en cada región, se advierte que las regiones que concentran la mayor proporción de hogares en asentamientos informales respecto del total regional de hogares, son Tarapacá (7,2%) y Atacama (4,8%).

Tabla 2. Número de hogares en campamentos y proporción respecto al total de hogares, según región

Región	Hogares en campamentos	Proporción de hogares en campamentos respecto al total de hogares
Arica y Parinacota	1.412	1,6%
Tarapacá	9.300	7,2%
Antofagasta	7.384	3,0%
Atacama	5.463	4,8%
Coquimbo	1.748	0,6%
Valparaíso	18.405	2,6%
Metropolitana	13.392	0,5%
O' Higgins	1.191	0,3%
Maule	324	0,1%
Ñuble	371	0,2%
Biobío	7.122	1,2%
La Araucanía	1.545	0,4%
Los Ríos	1.182	0,8%
Los Lagos	2.715	0,8%
Aysén	236	0,6%
Magallanes	171	0,2%
Total nacional	**71.961**	**1,0%**

Según datos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF, 2021), la mayoría de los campamentos (58,3%) se ubican en terrenos de propiedad fiscal, un 32% se encuentra en terrenos de propiedad privada (245 campamentos) y el 9,5% se sitúa en terrenos de propiedad mixta (73 campamentos).

TECHO-Chile (2023a) señala que el aumento de personas que residen en campamentos se debe al alto costo de los arriendos (74,8%), la necesidad de independencia (73,6%), los bajos ingresos (72,5%) y la falta de empleo (52,9%). Igualmente, el MINVU (2022) indica que dificultades económicas como los bajos ingresos del hogar (55%), el alto costo de los arriendos (47%) y la falta de empleo o cesantía (21%) son factores determinantes para el desplazamiento de los hogares a campamentos.

En cuanto a la caracterización socioeconómica de los campamentos, de acuerdo con el Catastro de Campamentos 2022 del MINVU y la Encuesta Casen 2022, el 48% de las personas que viven en campamentos están bajo la línea de la pobre-

za, versus el 7% a nivel nacional; el 58% de las personas que viven en campamentos sólo ha alcanzado la educación básica, mientras que a nivel nacional, el 30% tiene educación media incompleta o menos; por otro lado, un 7% de las personas en campamentos se encuentra desocupada, similar al 8% en el país. A su vez, el 51% de quienes viven en campamentos son mujeres, 31% son niños, niñas o adolescentes, 6% son personas mayores y un 4,5% son personas con discapacidad.

Entre los cambios más significativos en las características sociales de los campamentos en los últimos diez años, destaca su creciente diversidad cultural, debido a la presencia de población migrante (Anderson, Dastres y Vergara, 2023). Si en 2011 el 1,2% de las familias que vivían en campamentos eran de origen extranjero, en 2022 aumentó a 40% (MINVU, 2022). Según el MINVU (2022), los campamentos que concentran la mayor cantidad de personas migrantes están en las regiones Metropolitana (31%), Tarapacá (27%) y Antofagasta (24%).

Al evaluar las condiciones de vida en los campamentos, la Relatora Especial en su visita a Chile en 2018 observó hacinamiento y ausencia de servicios básicos, incluida el agua potable. Asimismo, manifestó su preocupación por la ubicación de asentamientos informales en antiguos vertederos y/o sitios expuestos a una mayor contaminación ambiental y en zonas de riesgos socio naturales, como inundaciones e incendios forestales (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018b, p. 21).

El aumento de campamentos a través de las tomas de terrenos ha puesto de relieve también la necesidad de analizar la afectación del derecho a la propiedad de quienes son titulares de aquellos terrenos donde se emplazan los asentamientos. En este sentido, Chile cuenta con mecanismos normativos para resguardar el derecho de propiedad y para que los dueños de un bien inmueble -ya sea el Estado o particulares- puedan obtener su restitución, cuando otras personas se lo apropien indebidamente.

Por otro lado, actualmente no existe un marco regulatorio que permita conciliar el resguardo del derecho a la propiedad con el respeto de los estándares de derechos humanos de las personas que viven en campamentos y que los proteja frente a posibles desalojos. Esto, teniendo en cuenta que la función social de la propiedad implica reconocer su valor social y que “debe estar al servicio de la persona y de la sociedad”, según lo ha establecido el Tribunal Constitucional[9] al interpretar el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política que consagra el derecho de propiedad en Chile[10].

9 Tribunal Constitucional, Rol N° 245 y Rol N° 246, del 2 de diciembre de 1996, considerandos 22° y 25°.

10 El artículo 19 N° 24 de la Constitución establece en su inciso 2° que sólo “la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Al considerar las problemáticas expuestas relacionadas con la situación de los asentamientos informales, este capítulo se propone analizar las obligaciones del Estado en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada y las condiciones de vida en los campamentos, y que inciden en la afectación de este y otros derechos, como el derecho a la salud, a un medio ambiente libre de contaminación y a la vida e integridad física y psíquica.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA Y ASENTAMIENTOS INFORMALES

El derecho a la vivienda adecuada está consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en concordancia con el artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, como uno de los elementos que integran el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Asimismo, distintos instrumentos internacionales referidos a grupos de especial protección -entre ellos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas migrantes y personas mayores- contienen disposiciones y obligaciones específicas sobre el ejercicio de este derecho por parte de quienes pertenecen a dichos grupos[11].

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), el derecho a la vivienda adecuada no debe concebirse como el mero cobijo físico, sino como "el derecho a vivir en un hogar en paz, con seguridad y dignidad" (Comité DESC, 1991, p. 2). Esto implica considerar la estrecha relación entre este derecho y el ejercicio de otros, como el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a la integridad física y psíquica.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 2.1 del PIDESC, una de las principales obligaciones de los Estados para lograr la efectividad de este derecho es adoptar todas las medidas requeridas, incluidas las legislativas. Al respecto, tanto el Comité DESC (2015) como la Relatora Especial (2018b) han precisado que, en el caso

11 En este sentido, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) en su artículo 14.2, letra h); la Convención sobre los derechos del niño (1989), en su artículo 27.3; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), en su artículo 28.1; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), en su artículo 5, letra e, numeral iii); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), en su artículo 43.1, letra d), y la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (2015), en su artículo 24.

de Chile, una de estas medidas debe ser incluir una referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada en la Constitución y disponer su exigibilidad mediante recursos o acciones judiciales[12].

Adicionalmente, para orientar y asegurar la adopción de las medidas para garantizar este derecho, los órganos mencionados han recomendado a los Estados la elaboración de una estrategia nacional de vivienda que priorice a los segmentos más marginados de la población, como las personas que residen en asentamientos informales[13]. En esa línea, la Relatora Especial (2018), luego de su visita a Chile, recomendó al Estado "prevenir, combatir y eliminar la falta de hogar mediante la adopción de una estrategia, y regularizar todos los asentamientos informales de conformidad con esos compromisos" (p. 20).

Esta estrategia debería aportar a garantizar la coherencia y coordinación entre distintos sectores y materias[14]; precisar las obligaciones por cumplir, detallar los objetivos, plazos y responsables; incorporar un mecanismo de supervisión independiente; considerar la participación efectiva de personas que viven en asentamientos informales y de otros grupos desfavorecidos, y asegurar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por las medidas que se incluyan (Comité DESC, 2016; Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2020).

En cuanto a las medidas administrativas y presupuestarias, los Estados deben demostrar que las medidas que desarrollan son suficientes para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de todos sus habitantes en el menor tiempo posible y utilizar el máximo de los recursos disponibles, ya sea que las acciones para la provisión de la vivienda las realice directamente el Estado o en colaboración con el sector privado. Adicionalmente, los Estados deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables (Comité DESC, 1991).

---

12 En el año 2016, el Comité reiteró su preocupación por la falta de reconocimiento constitucional de este derecho, precisando que "el recurso de protección establecido en la Constitución deja fuera de la protección jurídica algunos de los derechos contenidos en el Pacto, limitando su aplicabilidad directa por los tribunales nacionales (art. 2, párr. 1). A la luz de su recomendación anterior (E/C.12/1/Add.105, párr. 29), el Comité recomienda al Estado parte que garantice el reconocimiento integral y la protección jurídica necesaria de los derechos económicos, sociales y culturales en el nuevo texto constitucional". (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2015, p. 2).

13 Al abordar esta materia, la Relatora Especial enfatiza la necesidad de dar cumplimiento a la recomendación del Comité DESC (2016) a Chile en cuanto a elaborar "una estrategia integral basada en los derechos humanos para la vivienda social, con los siguientes aspectos: a) prioridad para los segmentos más marginados de la población, como los que viven en asentamientos informales, zonas rurales o en condiciones inadecuadas; b) protección contra los desalojos forzosos; c) prohibición de la segregación; d) dotación de fondos suficiente, con rendición de cuentas y supervisión". (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018b, p. 19).

14 Específicamente, la Relatora Especial menciona que la estrategia debería abordar la coordinación de los siguientes sectores: "el urbanismo, la regulación de la tierra, la fiscalidad y las finanzas, y los servicios y las prestaciones sociales" (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2020, p. 8).

A este respecto, el Comité DESC (2016) observó que en Chile existe "un déficit habitacional afectando especialmente a las familias más desfavorecidas y marginadas que viven en zonas rurales, zonas urbanas desfavorecidas y en asentamientos informales" (párrafo 26), y que las medidas adoptadas han sido insuficientes para eliminar la persistente segregación habitacional y exclusión social. Consecuentemente, recomienda al Estado disponer "una dotación de recursos acorde con la necesidad de vivienda social que aún no se ha satisfecho" (párrafo 26, letra d).

En 1991, el Comité identificó las siguientes siete dimensiones que componen el concepto de adecuación de la vivienda, que deben ser considerados por los Estados al adoptar las medidas mencionadas y las estrategias específicas para abordar la situación de los asentamientos informales (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018b, 2020).

1. **Seguridad jurídica de la tenencia:** comprende la protección legal contra el desahucio, hostigamiento y otras amenazas. Esta protección debe operar en todas las formas de tenencia, incluido el caso de las personas que residen en asentamientos informales (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018a y 2018 b).

   Para cumplir esta dimensión los Estados deben abstenerse de realizar desalojos forzosos[15]. Esta obligación también deriva de las normas de derecho internacional que consagran los derechos a la no discriminación, a no ser sujeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia y a la protección de la ley contra esas injerencias (Comité DESC, 1997; Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2007).

   El Comité DESC (1991) ha señalado que "los casos de desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sólo pueden justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional" (párrafo 18).

   Un ejemplo de circunstancia excepcional que podría habilitar al Estado para ejecutar un desalojo, de acuerdo a lo que plantea el Comité DESC (1991), podría ser efectuar daños a una propiedad alquilada injustificadamente. Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades competentes siempre deben garantizar que

15 En los *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada (2007) define los desalojos forzosos como todos aquellos "desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras (...), eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda" (párrafo 4).

los desalojos se lleven a cabo de acuerdo a una legislación compatible con el Pacto, y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados (Comité DESC, 1997).

En consecuencia, las acciones que adopte el Estado para garantizar el derecho de propiedad de quienes tienen legítimamente el dominio de los terrenos ocupados por los asentamientos informales deben ponderar la garantía del derecho a una vivienda adecuada de las personas que allí residen y la eventual afectación de otros derechos, como su integridad física y psíquica, debido a la adopción de una medida de desalojo y el despliegue de la fuerza pública.

Específicamente, el Estado debe cumplir los siguientes estándares aplicables a este tipo de procedimientos en las siguientes etapas:

- Antes de que se produzcan los desalojos: el Relator Especial sobre Vivienda Adecuada (2007) ha recomendado a los Estados informar oportunamente a las personas que podrían verse afectadas por un desalojo sobre su posible ejecución y los respectivos planes de reasentamiento, junto con otorgar un plazo razonable para la formulación de comentarios y/o objeciones a los planes propuestos; ofrecer asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo a las personas afectadas sobre sus derechos y opciones; celebrar audiencias públicas para que las personas afectadas puedan impugnar la decisión de desalojo y presentar propuestas alternativas.

- Durante el desalojo: el Comité DESC (1997) recomendó disponer de la presencia de funcionarios de gobierno o sus representantes en el desalojo; entregar la identificación exacta de quienes materializan el desalojo, y no efectuar desalojos de noche o con mal tiempo, salvo que las personas afectadas den su consentimiento. El Relator Especial sobre vivienda adecuada (2007) también sugirió permitir el acceso de observadores neutrales; respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, así como los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; garantizar que nadie sea objeto de ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, especialmente dirigidos contra las mujeres, niños y niñas, así como asegurar que nadie sea privado arbitrariamente de sus bienes o posesiones a consecuencia de la demolición, el incendio intencionado y otras formas de destrucción deliberada, negligencia o cualquier forma de castigo colectivo; y permitir a las personas conservar sus posesiones y materiales de construcción.

- Después del desalojo: el Estado debería entregar una indemnización justa, alojamiento alternativo suficiente o la restitución cuando sea factible. Además, las autoridades competentes deben garantizar que las personas o los grupos desalojados, especialmente los que

no pueden ganarse el sustento, tengan acceso seguro a alimentos esenciales, agua potable, alojamiento básico y vivienda, vestimenta apropiada, servicios médicos esenciales, educación e instalaciones para el cuidado de niños y niñas, alimento para los animales y acceso a otros recursos comunes (Relator Especial sobre el Derecho a la vivienda adecuada, 2007).

2. **Gastos soportables:** los gastos destinados a vivienda deben ser proporcionales a los niveles de ingreso y no deberían comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2019), también denominado ONU-Hábitat, este tipo de gastos no deberían ser superiores al 30% de los ingresos de un hogar. Este ámbito se relaciona con el deber del Estado de proveer subsidios y apoyo al financiamiento de las viviendas y disponer la protección de los inquilinos contra aumentos desproporcionados de los alquileres[16].

   El cumplimiento de esta dimensión se vincula también con la obligación del Estado de evitar toda discriminación por motivos socioeconómicos para ejercer el derecho a una vivienda adecuada, puesto que la exclusión de grupos desfavorecidos incide directamente en el surgimiento de asentamientos informales y su mantenimiento (ONU-Habitat, 2020).

   Por lo mismo, diferentes organismos han recomendado a los Estados abordar la discriminación sistémica por motivos socioeconómicos por medio de, entre otras medidas, la revisión de las políticas relativas al uso del suelo, ordenamiento territorial y planificación urbana (Comité DESC, 1991; Naciones Unidas, 2017; ONU-Habitat, 2020; Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018a, 2020).

3. **Disponibilidad:** considera el acceso a prestaciones necesarias para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de quienes habitan una vivienda. En particular, todas las viviendas deberían disponer de acceso a "recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia" (Comité DESC, 1991, p.3).

16 Al abordar la situación de los asentamientos informales, este estándar resulta especialmente relevante para evaluar las acciones desarrolladas por el Estado orientadas a prevenir la proliferación de asentamientos informales, en particular, medidas de financiamiento o provisión de viviendas, regulación de los precios de alquiler y otorgamiento de créditos y otras formas de financiamiento de las viviendas (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018b).

Esta dimensión se relaciona también con la obligación del Estado de garantizar el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud[17]. En este sentido, el Comité DESC (1991) especifica que para asegurar este derecho es deber de los Estados proveer servicios indispensables, tales como, agua potable, calefacción, instalaciones sanitarias, aseo, eliminación de desechos, drenaje y acceso a servicios de emergencia.

Asimismo, según lo planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los Estados tienen el deber de ofrecer protección a todos sus habitantes, mediante políticas de seguridad ciudadana. Este deber deriva de la obligación de adoptar medidas positivas para garantizar otros derechos -a la vida, integridad física y psíquica, a la libertad y seguridad personal- que podrían verse amenazados como consecuencia de hechos delictivos y su concentración en ciertos territorios (CIDH, 2009).

En el marco de las medidas que se adopten, la Relatora Especial destacó la importancia de que la policía y fuerzas de seguridad reciban capacitación y educación en derechos humanos para combatir los estereotipos discriminatorios respecto de las personas que viven en asentamientos informales. Además, recomienda que las autoridades trabajen junto con los residentes para encontrar respuestas eficaces a la delincuencia (Consejo de Derechos Humanos, 2018b).

4. **Ubicación apropiada:** las viviendas se deben ubicar a poca distancia o de fácil acceso a los lugares de trabajo, servicios de salud, escuelas y servicios sociales. El Estado debe adoptar medidas para evitar la segregación habitacional, respetar la decisión de las personas que viven en asentamientos informales de permanecer en sus lugares de residencia, y proporcionar alternativas de vivienda que cumplan con estas condiciones de ubicación.

5. **Habitabilidad:** exige que las características espaciales y materiales de la vivienda ofrezcan seguridad y resguardo frente a condiciones climáticas adversas, riesgos estructurales, amenazas para la salud y vectores de enfermedades[18]. En este sentido, el Comité ha precisado que las condiciones materiales de las viviendas deberían ofrecer protección frente a amenazas a la salud (Comité DESC, 1991).

   Esta dimensión también se relaciona con el deber de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación[19] de quienes habitan en asentamientos informales. En particular, el Comité DESC (1991) y la Relatora

17 Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

18 Esta dimensión del derecho a la vivienda suele verse fuertemente amenazada en los asentamientos informales, debido a la ausencia de planificación urbana y la falta de desarrollo de planes que permitan prevenir daños generados por catástrofes, enfermedades y los efectos devastadores del cambio climático en ciertos territorios (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018a).

19 Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Especial (2018a) han recomendado a los Estados prevenir su instalación en lugares contaminados o cercanos a fuentes de contaminación y que se adopten medidas para la reubicación de estas viviendas en tales casos.

6. **Asequibilidad:** el Estado debe atender las necesidades especiales de los grupos marginados y garantizar el acceso a la vivienda de manera equitativa, además de otorgar prioridad a los grupos desfavorecidos.

   Esta condición se vincula con la obligación general del Estado de garantizar el derecho a una vivienda adecuada sin discriminación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 del PIDESC. Esta obligación exige la adopción de medidas para evitar la exclusión de grupos que han sido tradicionalmente marginados del pleno disfrute del derecho a la vivienda adecuada[20].

   Específicamente, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar a las personas con discapacidad la accesibilidad de las viviendas y su entorno. Además, debe identificar y eliminar los obstáculos y barreras de acceso en estos espacios, conforme al artículo 9.1, letra a) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2017) ha recomendado establecer normas de construcción obligatorias para asegurar la accesibilidad de las viviendas nuevas y renovadas.

   Al mismo tiempo, los órganos de tratados del Sistema Universal de Derechos Humanos han recomendado a Chile diversas medidas dirigidas a garantizar este derecho a los grupos de especial protección. Entre ellas, reforzar las acciones adoptadas para salvaguardar el acceso de niños, niñas y adolescentes a una vivienda adecuada (Comité sobre los Derechos del Niño, 2022); combatir y sancionar la explotación de los alquileres y facilitar el acceso a programas de subsidios de vivienda a las personas migrantes (Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2021) y desarrollar una estrategia para prevenir la discriminación por los motivos prohibidos por el PIDESC en el acceso a la vivienda (Comité DESC, 2016).

   En cuanto a la población LGBTIQ, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (2016) advirtió en su visita a Chile las dificultades que tienen las personas transgénero para acceder a la vivienda. Al respecto, recomendó al Estado incorporar la dimensión de la orientación sexual y la identidad de género en sus programas sociales y establecer "una institución especializada encargada de examinar, en consulta con los grupos afectados,

20 La Relatora Especial señala que "los refugiados, los solicitantes de asilo, los migrantes, especialmente los indocumentados, los desplazados internos, los apátridas, las personas con discapacidad, los niños y los jóvenes, los pueblos indígenas, las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, las personas de edad y los miembros de minorías raciales, étnicas y religiosas están desproporcionadamente representados entre las personas que no tienen hogar o viven en alojamientos informales y viviendas inadecuadas, y a menudo son relegados a las zonas más marginales e inseguras" (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2020, p. 12).

todas las políticas sociales o de otra índole que haya que reformar a los fines de tener en cuenta las necesidades específicas de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y asegurar la igualdad de trato" (párrafo 80).

7. **Adecuación cultural:** es deber del Estado respetar la identidad y diversidad cultural de quienes acceden a una vivienda, lo que debería incidir en la manera en que se diseña la política habitacional, los materiales utilizados y los usos de los espacios.

A continuación, se expone el cuadro resumen de las obligaciones y estándares vinculados con la garantía del derecho a la vivienda adecuada.

Bajo un enfoque de derechos humanos, la informalidad de los campamentos debe comprenderse como consecuencia de la exclusión sistémica, generada por la acción o inacción del Estado, que afecta al ejercicio del derecho a la vivienda adecuada y que repercute sustantivamente en la vulneración de otros derechos humanos.

Cuadro 1. Obligaciones y estándares relativos al derecho a la vivienda adecuada

Obligación	Estándar	Descripción
Adoptar todas las medidas requeridas para garantizar el derecho a la vivienda adecuada[21] sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social[22].	Adoptar medidas para el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda adecuada y mecanismo de exigibilidad.	El Estado debería incluir una referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada en la Constitución y disponer su exigibilidad mediante recursos o acciones judiciales.
	Elaborar una estrategia nacional de vivienda que aborde la situación de asentamientos informales.	La estrategia nacional de vivienda debe proporcionar coherencia intersectorial; determinar objetivos, plazos y responsables; establecer un mecanismo de monitoreo y garantizar la participación de grupos marginados.
	Adoptar medidas administrativas y presupuestarias para garantizar el derecho a la vivienda adecuada.	Los Estados deben disponer de recursos suficientes, hasta el máximo disponible, y priorizar las necesidades de los grupos desfavorecidos para asegurar el derecho a la vivienda adecuada.
	Cumplir con las dimensiones de adecuación del derecho a la vivienda adecuada.	Los Estados deben garantizar el cumplimiento de los elementos esenciales que componen el derecho a una vivienda adecuada, es decir, seguridad de la tenencia, gastos soportables, disponibilidad, ubicación apropiada, habitabilidad, asequibilidad y adecuación cultural. En el marco de la dimensión de seguridad de la tenencia, los Estados no sólo deben abstenerse de efectuar desalojos forzosos[23], sino también velar por que cuando un desalojo se lleve a cabo en virtud de la legislación nacional, se ajuste plenamente al derecho internacional. Además, deben derogar todas las leyes y medidas que sancionen o penalicen la falta de hogar. La dimensión de asequibilidad se vincula al deber de los Estados de adoptar medidas positivas para garantizar el derecho a la vivienda adecuada a los grupos de especial protección que han sido tradicionalmente excluidos del ejercicio de este derecho. Además, las políticas habitacionales no deben tener efectos discriminatorios y se debe asegurar la accesibilidad de las viviendas a las personas con discapacidad. La garantía de las dimensiones de disponibilidad y habitabilidad se vinculan también con el ejercicio de otros derechos, tales como, derecho al nivel más alto posible de salud, derecho a un medio ambiente libre de contaminación y los derechos a la seguridad personal e integridad física y psíquica.

Fuente: Elaboración propia a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y recomendaciones del Comité DESC (1991, 1997) y del Relator Especial sobre vivienda adecuada (Consejo de Derechos Humanos, 2007, 2018a, 2018b).

21 Artículos 2.1 y 11, ambos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

22 Artículo 2, inciso 2°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

23 Artículos 2.2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ASENTAMIENTOS INFORMALES EN CHILE Y EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

Para cumplir con las obligaciones derivadas del derecho a la vivienda adecuada, el Estado debe implementar medidas legislativas, administrativas y presupuestarias que, como se mencionó anteriormente, contemplen la seguridad de la tenencia, disponibilidad, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, ubicación apropiada y adecuación cultural.

A continuación, se revisarán los alcances y limitaciones de la normativa vigente relacionados con el derecho a la vivienda. Luego, se abordarán los planes y programas que permiten al Estado enfrentar la situación de los asentamientos informales y cómo, a través de éstos, se han dispuestos medidas para que quienes allí habitan puedan acceder a las soluciones habitacionales que ofrece el Estado, mientras se les ofrecen condiciones de habitabilidad, aunque de carácter transitorio, que les permitan efectuar distintas acciones que contribuyan a la materialización del derecho a la vivienda adecuada.

1. Adopción de medidas legislativas, administrativas y presupuestarias

a. Marco constitucional y legal

Tanto el Comité DESC (2014) como la Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada (2018) y el INDH (2012, 2013 y 2014) han recomendado a Chile "reconocer, a nivel constitucional y legal, el derecho a una vivienda adecuada de acuerdo a los estándares internacionales en derechos humanos" (INDH, 2012, p. 339), ante la omisión que se mantiene en el catálogo de derechos fundamentales que consagra el artículo 19 de la Constitución vigente[24].

Asimismo, estos órganos han recomendado al Estado establecer en el derecho interno mecanismos de reclamación judicial ante la amenaza y vulneración del derecho a la vivienda adecuada (Comité DESC, 2014, y Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada, 2018).

Por su parte, el INDH (2013) recomendó al Estado efectuar modificaciones normativas e institucionales que aseguren a la población que vive en asentamientos precarios "la mejora de su situación habitacional, de acuerdo con estándares internacionales" (p. 270).

24 Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5°, inciso 2°, de este cuerpo normativo, los órganos del Estado tienen el deber de respetar y promover los derechos garantizados tanto por la Constitución como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Dentro de este marco constitucional, el derecho a la vivienda adecuada debería ser igualmente respetado y promovido por las distintas instituciones estatales considerando las disposiciones del derecho internacional que consagran el derecho a una vivienda adecuada.

En el marco normativo actual se omite el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en asentamientos informales (Alarcón et al, 2016; Gil, 2015). Específicamente, no provee la suficiente planificación territorial y regulación del uso de los suelos para garantizar que las personas con menores ingresos, incluidas quienes viven en asentamientos informales, puedan acceder a una vivienda en una ubicación adecuada (Alarcón et al, 2016; Gil, 2015) y carece de protección del derecho de las personas que viven en campamentos frente a desalojos y hostigamientos (Lorca y Gil, 2023).

En este contexto, se reconoce como un avance la promulgación, en 2022, de la Ley 21.450 sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional, que fortalece las funciones del MINVU para implementar políticas y programas habitacionales dirigidos a las familias más vulnerables, e incluye políticas de suelo para promover la integración e inclusión social y urbana. De este modo, la Ley obliga a los municipios y Gobiernos Regionales a incorporar disposiciones que resguarden o incentiven la construcción de viviendas de interés público[25] en los instrumentos de planificación territorial.

b. Planes y programas

El Estado ofrece distintos apoyos para acceder a una vivienda, a través de programas implementados por el MINVU. La mayoría consideran la asignación de subsidios, es decir, aportes en dinero dirigidos a hogares de diferentes realidades socioeconómicas, para financiar parcialmente la compra, construcción, arriendo[26], mejoramiento del entorno o ampliación de una vivienda.

Entre los programas orientados a los hogares de menores ingresos destaca el *Fondo Solidario de Elección de Vivienda* (FSEV) regulado por el Decreto Supremo N° 49 del MINVU (2012), cuyo objetivo es facilitar el acceso a la compra o construcción de una vivienda al 40% más vulnerable de la población[27]. Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 1 del MINVU (2011) regula el *Sistema Integrado de Subsidio Habitacional* (SISH), a través del cual se entregan subsidios para financiar la adquisición o construcción de una vivienda, a hogares de distintos niveles de ingreso.

25 En su artículo tercero, esta Ley define viviendas de interés público como aquellas "destinadas a hogares que, en atención a su condición de vulnerabilidad socioeconómica o derivada de otros factores, requieren apoyos estatales u otras medidas de colaboración o impulso que les permitan acceder a una solución habitacional adecuada, sea ésta temporal o definitiva".

26 El programa del subsidio de arriendo regulado por el Decreto Supremo N° 52 del MINVU (22 de noviembre de 2013) está dirigido a familias pertenecientes hasta el 70% más vulnerable de la población nacional, pero capaces de financiar un arriendo mensual.

27 El Decreto Supremo N° 49 establece que "el precio de la vivienda estará conformado por el monto del subsidio habitacional, el ahorro acreditado por el postulante y los aportes adicionales públicos y/o privados, si los hubiere. Los beneficiarios del presente programa no podrán optar a un crédito para complementar el financiamiento del precio de la vivienda a adquirir o construir".

Los requisitos de ahorro para acceder al subsidio varían según los tramos del valor de la vivienda[28]. El *Programa de Integración Social y Territorial* (PIST) regulado por el Decreto Supremo N° 19 del MINVU (2016) entrega un subsidio habitacional específico, o complementario a otro previamente otorgado, para financiar la adquisición de una vivienda dentro de un conjunto habitacional ubicado en un terreno que favorezca la integración de los hogares. Finalmente, el objetivo del *Programa de Habitabilidad Rural* (PHR), según el Decreto 10 del MINVU (21 de octubre de 2015), es mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias que residen en sectores rurales, mediante proyectos de construcción o mejoramiento de vivienda y su entorno.

En los últimos 30 años el Estado ha formulado e implementado diversas iniciativas para abordar la situación de los campamentos. Entre 1996 y 2005 se implementó el programa intersectorial *Chile Barrio*, enmarcado en el *Programa Nacional de Superación de la Pobreza* de 1994, que comprendía medidas de mejoramiento de las viviendas, así como habilitación social y laboral para las familias que vivían en este tipo de asentamientos (Madrid et al., 2019).

Luego, entre 2005 y 2010, la *Línea de Atención a Campamentos* del MINVU se focalizó en ofrecer soluciones habitacionales por medio de los programas, instrumentos y normativa vigentes, con la intención de integrar este tipo de asentamientos en la atención regular del ministerio (Madrid et al., 2019).

En 2011, se creó el *Programa de Campamentos* del MINVU que sigue vigente y está enfocado a la obtención de soluciones habitacionales definitivas para avanzar en el cierre de los asentamientos informales[29]. Este programa contempla tres estrategias de intervención:

- Radicación mediante el otorgamiento de subsidios para adquirir una vivienda en el mismo emplazamiento del campamento.
- Radicación por medio de un proyecto de urbanización y consolidación barrial que considera el acceso a servicios básicos, obtención del título de dominio y mejoramiento del entorno.

28 El subsidio habitacional de los tramos 1 y 2 está orientado a familias de sectores medios con capacidad de ahorro y/o endeudamiento. El tramo 1 corresponde a familias de hasta el 60% más vulnerable de la población nacional y el tramo 2 hasta el 80%, según la información derivada de la aplicación del instrumento de caracterización socioeconómica. En ambos tramos, si se trata de postulantes de 60 años o más, incluso quienes los cumplen durante el año calendario del llamado a postulación, podrán pertenecer hasta el 90% más vulnerable de la población nacional.

29 Las intervenciones siguen criterios de priorización, entre ellos, factores de riesgo, antigüedad del campamento, déficit de servicios, número de hogares por campamentos y composición de la población de cada campamento en cuanto a grupos etarios y criticidad social. También se priorizan campamentos "que tengan inversiones de arrastre o continuidad en la operación, es decir, aquellos que están en proceso de atención y se debe continuar a la siguiente fase de atención" (MDSF, 2023).

- Relocalización, que implica el otorgamiento de subsidios para acceder a una vivienda en un lugar distinto al campamento, con traslado individual o del conjunto de la comunidad (DIPRES, 2019).

Según el MINVU (2022), en el marco de este programa, en el período comprendido entre 2011 y 2022 se finalizó "la intervención en un total de 179 campamentos, de un universo histórico de 1.543". Del total, 141 campamentos fueron relocalizados, en cambio, sólo 15 fueron intervenidos exitosamente mediante la estrategia de radicación vía urbanización y 23 se adjudicaron proyectos habitacionales para su radicación.

En 2013, se formuló la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU)[30] que entre sus objetivos incluye fortalecer y mejorar los programas para erradicación o radicación de campamentos; fomentar el emplazamiento de viviendas sociales en sectores con buena infraestructura, conectividad y equipamiento, e implementar mecanismos normativos y de gestión pública que aseguren la disponibilidad de suelo para la vivienda social, orientados a la generación de barrios integrados y diversos (MINVU, 2013).

Para la implementación de esta política se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, 2014). Esta instancia consultiva elaboró el documento *Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana*, cuyas recomendaciones fueron consideradas parcialmente en la Ley 21.450 de 2022[31].

Adicionalmente, esta Ley incluyó el mandato de implementar un *Plan de Emergencia Habitacional* (PEH) y mecanismos periódicos de seguimiento, evaluación y reporte de su avance y cumplimiento. El desarrollo de este Plan responde al diagnóstico realizado por el MINVU (2022) sobre el déficit habitacional en todas las regiones del país, focalizado en la situación de los hogares más vulnerables y en el 40% de la población con menores ingresos.

El objetivo general del PEH es "recuperar el rol del Estado en la planificación y gestión habitacional para avanzar en el derecho a la vivienda digna y adecuada, garantizando la tenencia segura ya sea en propiedad individual, colectiva o en arriendo, evitando los abusos y la especulación" (MINVU, 2022, p. 25). Específicamente, el PEH busca "reducir el déficit habitacional cuantitativo, en particular el derivado

30 Esta política fue elaborada por una comisión asesora en el mandato del Presidente Sebastián Piñera, que estuvo conformada "por 28 personas, de distintas áreas de la sociedad y del conocimiento, representantes gremiales, decanos de universidades, parlamentarios, ex ministros, representantes de organizaciones ciudadanas, ministros en ejercicio, y profesionales expertos en diferentes materias" (MINVU, 2013, p. 3).

31 Historia de la Ley 21.450 sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional. Mensaje del 3 de diciembre de 2018.

del allegamiento, del hacinamiento, de la habitabilidad precaria y los campamentos, en todas las comunas del país" (MINVU, 2022, p. 25) y, en particular, beneficiar a 25.894 hogares, que equivalen al 36% de los hogares en campamentos[32].

El PEH incluye la implementación de un *Sistema Nacional de Atención a Campamentos*, en cuyo marco "se proyecta utilizar diversas estrategias para los asentamientos precarios", también el desarrollo de una cartera de inversión plurianual y multisectorial, y el acceso a viviendas en arriendo protegido para familias provenientes de campamentos. Sin embargo, el MINVU informó al INDH que este sistema aún no se ha concretado, por lo tanto, todo lo relacionado con asentamientos informales sigue siendo gestionado por el Departamento de Asentamientos Precarios, dependiente de la División de Política Habitacional de ese ministerio.

Ante los resultados insuficientes del *Programa de Campamentos*, el MINVU en el reciente PEH (2022) anunció el desarrollo de dos nuevos planes para reformular las estrategias del Programa.

En primer lugar, el plan *Construyendo Barrios* busca fortalecer y agilizar las estrategias de radicación dirigidas a campamentos factibles de ser radicados. Sus acciones apuntan a consolidar barrios y comunidades; mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, acelerar los procesos de urbanización y mejoramiento de sus viviendas, y facilitar la convivencia e integración de las personas en las distintas ciudades y localidades donde se emplazan actualmente los asentamientos (MINVU, 2022).

Adicionalmente, el *Plan de Gestión Habitacional* se propone potenciar la relocalización de aquellos asentamientos informales que no pueden ser radicados, ya sea por no contar con factibilidad para implementar servicios básicos, riesgos ambientales u otros factores. Este Plan considera la ejecución de proyectos habitacionales; la aplicación de subsidios individuales para viviendas nuevas o usadas; la gestión de suelo a nivel nacional para la materialización de 5.000 viviendas; el desarrollo de planes de acompañamiento social y comunitario y procesos participativos con las comunidades; la ejecución de proyectos para mejorar el espacio público e infraestructura comunitaria en territorios de asentamientos informales relocalizados, y acciones de atención primaria dirigidas a mejorar la habitabilidad de los asentamientos (MINVU, 2022).

Respecto del avance del PEH en *Construyendo Barrios* y el *Plan de Gestión Habitacional,* TECHO (2024a) ha estimado un avance de un 29,5%, en tanto, las intervenciones terminadas llegan a 2,4%.

Una de las principales observaciones al *Programa de Campamentos*, derivada de la última evaluación realizada por la DIPRES (2019), es que "la modalidad de subsidio como mecanismo principal de resolución de carencia de vivienda por parte de este programa es insuficiente para el propósito mismo del programa, que es

32 Mediante soluciones colectivas de radicación (12.626) y soluciones individuales con aplicación del subsidio para adquisición de una vivienda construida (5.365), urbanizaciones (4.034) y proyectos de arriendo (200), y subsidios de arriendo (3.669) (MINVU, 2022, p. 57).

el mejorar la habitabilidad de las familias (obteniendo soluciones de vivienda y/o urbanización) más allá de la gestión de los 'vouchers' a cobrar en el mercado de la vivienda que caracterizan a la política habitacional chilena" (p. 14).

En ese sentido, en entrevista con el INDH, tanto Benjamín Donoso SJ, de Techo Chile, como Ana Sugranyes[33] critican que la mayor parte de la oferta de este programa sigue estando centrada en el otorgamiento de subsidios para la adquisición de viviendas, pese a la intención manifiesta del PEH de reformular y ampliar las prestaciones.

Recientemente, un conjunto de expertos convocados por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2024) recomendaron diversificar las acciones del Estado para abordar las barreras de acceso a una vivienda adecuada[34]. Su sugerencia es fomentar la política de arriendo protegido; descentralizar la oferta de servicios de centros urbanos; aumentar la inversión pública focalizada para disminuir los niveles de inequidad territorial en bienestar, además de "revisar los efectos de la masificación de viviendas como inversión" (p. 2).

En cuanto a la disponibilidad de suelo para la construcción de nuevas viviendas y avanzar hacia un desarrollo coherente entre densificación e infraestructura, los expertos sugieren mayor coordinación entre los instrumentos de planificación territorial y los planes de inversión. Asimismo, destacan la necesidad de "alinear los intereses de vecinos y autoridades locales con los de la ciudadanía en general y el Estado, especialmente en los casos de desarrollo de Viviendas de Interés Público" (Centro de Políticas Públicas UC, 2024, p.2).

c. Medidas presupuestarias

En cuanto a las medidas presupuestarias adoptadas para la implementación de las acciones que considera el *Programa de Campamentos*, el aporte fiscal que recibió en 2023 representa el 1% del monto neto de la partida asignada al MINVU en la Ley de Presupuestos[35], pese a que los hogares en campamentos en 2022 representaban, aproximadamente, el 11% de la demanda habitacional proyectada para ese año[36] por el MINVU (2022). A su vez, se observa un progresivo

33 Arquitecta, Presidenta del Comité Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile y *de Housing and Land Rights Network*, entrevistada por el INDH el 10 de junio de 2024.

34 El Centro desarrolló mesas de diálogo en las que contó con la participación "de más de 60 expertos del sector público, privado, sociedad civil y la academia en las 5 instancias virtuales del mes de diciembre de 2023, y presencial en enero de 2024". El propósito fue revisar los hallazgos de un estudio sobre asequibilidad de las viviendas, realizado junto a la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y TOCTOC (Centro Políticas Públicas UC, 2024).

35 Según la información reportada en el sitio web del Senado, la partida 18 referida al Ministerio de Vivienda Urbanismo registra un monto de $4.241.602.688.

36 Esta demanda se calcula basada en una proyección del Censo 2017 y del Catastro de Campamentos 2021 (MINVU, 2022).

aumento del aporte para la implementación del programa entre el año 2019 y 2023 (Tabla 3).

Tabla 3. Aporte fiscal destinado a la implementación del Programa de Campamentos en miles de pesos entre 2019 y 2023

Año	2019	2020	2021	2022	2023
Aporte fiscal	19.659.091	25.200.538	37.912.819	34.101141	45.071.748

Fuente: DIPRES, 2024[37].

Sin perjuicio de esta progresión, la Tabla 4 indica que el MINVU reportó una subejecución presupuestaria inicial[38] de este Programa en los años 2022 y 2023. Específicamente, en 2022 se ejecutó un 76% del presupuesto, mientras que en 2023 disminuyó 15 puntos porcentuales debido a dificultades en la gestión de los recursos[39]. Esta situación ha obstaculizado el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del PEH en relación con los asentamientos informales, en consecuencia, el Estado ha incumplido su deber de utilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar el derecho a una vivienda adecuada a todos sus habitantes en el menor tiempo posible (Comité DESC, 1991).

Tabla 4. Ejecución presupuestaria inicial y final del Programa de Campamentos del MINVU en los años 2021, 2022 y 2023

Año	Ejecución presupuestaria inicial	Ejecución presupuestaria final
2021	143%	92%
2022	76%	103%
2023	61%	99%

Fuente: Elaboración propia a partir de ficha de evaluación del *Programa de Campamentos* de 2023 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

37 Información publicada en el sitio web de la Dirección de Presupuestos (2024), en el apartado "Presupuesto por instituciones".

38 El presupuesto inicial corresponde al total de gastos definidos en la Ley de Presupuestos del sector público, o en su defecto, es el monto asignado inicialmente por el Servicio cuando el programa no está expresamente identificado en la Ley de Presupuestos. La ejecución presupuestaria inicial corresponde al presupuesto ejecutado año t / presupuesto inicial año t *100 (MDSF, 2023).

39 El MINVU señala que esta subejecución se habría ocasionado debido a la sobrecarga laboral de los equipos del Programa que tuvieron que responder solicitudes de transparencia y reportar información en el marco de las auditorías de la Contraloría General de la República en el nivel central y regional, y otras solicitudes del Ministerio Público, derivadas del llamado "Caso Convenios" (referido a denuncias sobre transferencias irregulares del MINVU a terceros, a través de convenios con organizaciones no gubernamentales que gestionan actividades o componentes específicos de los programas). Adicionalmente, debieron concentrar sus esfuerzos en el desarrollo "de nuevas normativas para las transferencias de recursos, rendiciones y preparación de sistemas" (MDSF, 2023 p. 8).

Por su parte, la Tabla 5 muestra el aumento del gasto promedio[40] del Programa por campamento beneficiado[41]. El incremento en 2023 se debe a que, desde el año 2022, se implementó *Construyendo Barrios,* que implica el desarrollo "de planes maestros, urbanizaciones y soluciones transitorias como habitabilidades primarias", cuyos componentes son más costosos que otros tipos de gasto (MDSF, 2023). La mayor inversión en medidas dirigidas a la radicación de las familias que viven en asentamientos informales va en línea con la recomendación de la Relatora Especial de vivienda (2019) de garantizar que las personas permanezcan en el lugar en el que residen, siempre que sea posible, para evitar el desarraigo con su entorno[42].

Tabla 5. Evolución de gasto promedio por campamento beneficiado por la intervención del Programa Campamentos

Año	Gasto promedio por campamento beneficiado (en millones de pesos)
2021	$54.806,93
2022	$51.660,99
2023	$69.083,75

Fuente: Elaboración propia a partir de ficha de evaluación del *Programa de Campamentos* de 2023 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

En la Tabla 6 se advierte que el mayor número de campamentos intervenidos se registra -en concordancia con la cantidad de campamentos que allí existen- en la Región de Valparaíso, seguida por las regiones del Biobío y Metropolitana. Por su parte, las regiones con mayor porcentaje de campamentos intervenidos respecto del total de asentamientos catastrados son Aysén, Maule y Los Ríos, mientras que las regiones de O'Higgins, Arica y Parinacota, y La Araucanía cuentan con menos campamentos intervenidos respecto del total.

40 Considera el gasto por componentes y administrativo ejecutado cada año.

41 En este Programa, la población objetivo es el número de campamentos catastrados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en los que no se ha finalizado su intervención. La población beneficiada comprende "la totalidad de campamentos en los que se invirtieron recursos" durante el año en que se evalúa su ejecución (MDSF, 2023).

42 Según recomienda la Relatora (2019) "Los Estados deberían defender el derecho de los residentes a permanecer en el lugar siempre que sea posible y estos así lo deseen. La reubicación sólo debería producirse si los residentes están de acuerdo y una vez se hayan explorado todas las demás opciones a través de consultas significativas con los residentes y con la participación de estos" (p. 11).

Tabla 6. Número de campamentos registrados y número de campamentos beneficiados por el programa, según región

Región	Número de campamentos	Campamentos beneficiados	Porcentaje respecto del total de campamentos beneficiados	Porcentaje de campamentos beneficiados respecto al total de campamentos en la región
Arica y Parinacota	12	2	0,5%	17%
Tarapacá	55	32	7,8%	58%
Antofagasta	85	40	9,7%	47%
Atacama	106	48	11,7%	45%
Coquimbo	43	18	4,4%	42%
Valparaíso	255	64	15,6%	25%
Metropolitana	142	49	12, 1%	11,9%
O'Higgins	47	5	1,2%	11%
Maule	18	19	4,6%	106%
Biobío	156	61	14,8%	39%
Ñuble	21	12	2,9%	57%
La Araucanía	59	11	2,7%	19%
Los Ríos	28	27	6,6%	96%
Los Lagos	56	16	3,9%	29%
Aysén	6	6	1,5%	100%
Magallanes	2	1	0,2%	50%
Total nacional	**1.091**	**411**	**100%**	**38%**

Fuente: Elaboración propia a partir del Catastro de Campamentos MINVU, 2022 y de la de ficha de evaluación del *Programa de Campamentos* de 2023 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

DIMENSIONES DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

A continuación, se describen las dimensiones que abarca el derecho a la vivienda, teniendo en cuenta la realidad de las personas que viven en campamentos y las acciones del Estado frente a esta situación.

a. Seguridad de la tenencia

Esta dimensión del derecho a la vivienda adecuada, por regla general, no está garantizada en el caso de las personas que viven en asentamientos informales. La propia definición del concepto de campamento señala que comprende a "hogares que habitan en posesión irregular un terreno"[43] (MINVU, 2024).

No obstante, según han establecido el Comité DESC (1991, 1997) y la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada (2018a y 2018 b), los Estados tienen el deber de ofrecer "protección legal contra el desahucio, hostigamiento y otras amenazas" a aquellas personas que carecen de la tenencia regular de sus tierras, incluidos quienes viven en asentamientos informales. El cumplimiento de esta obligación constituye un importante desafío para el Estado puesto que, al mismo tiempo, debe resguardar el derecho de propiedad de los legítimos dueños de los terrenos en los que se encuentran los campamentos.

Para conciliar el resguardo del derecho a la propiedad y la garantía de seguridad de la tenencia de quienes viven en campamentos, el Estado -basado en la función social de la propiedad[44]- podría establecer "una regulación que permita adscribir un cierto uso a una propiedad, manteniendo el dueño no obstante su título" (Alarcón et al., 2016, p. 120)[45]. Sin embargo, a la fecha, el Estado no cuenta con una política pública que apunte al cumplimiento de este objetivo.

---

43 El MINVU (2022) precisa que, al evaluar la tenencia irregular del terreno en el catastro de campamentos, se incluyen "terrenos arrendados sin contratos, cedidos, propiedad privada ocupada de hecho, propiedad del Estado ocupada de hecho, propiedad municipal ocupada de hecho", entre otras situaciones.

44 La Corte IDH ha enfatizado que "la función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional". Corte IDH, Salvador Chiriboga vs Ecuador, Sentencia de 6 de mayo de 2008 (excepción preliminar y fondo), párrafo 60.
La Constitución chilena también se refiere expresamente a la función social del derecho a la propiedad. El artículo 19, N° 24 señala que "comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental". Según ha establecido el Tribunal Constitucional (TC), la función social de la propiedad implica reconocer su valor social y que "debe estar al servicio de la persona y de la sociedad". Además, la misma norma constitucional precisa que el Estado puede establecer, legalmente, limitaciones y obligaciones que deriven de la función social de la propiedad.

45 En 2016 el Informe Anual de Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, basado en el cumplimiento de los estándares exigibles sobre vivienda adecuada en los asentamientos informales, recomendó al Estado desarrollar políticas habitacionales para garantizar la seguridad de tenencia a las personas que viven en campamentos y sugirió "considerar la posibilidad de reinterpretar la función social de la propiedad para permitir que el Estado defina su uso, sin tener que expropiar" (Alarcón et al, p. 121).

En línea con las recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos, el Estado, a través del PEH, se ha propuesto fortalecer las estrategias de radicación de los asentamientos informales mediante su urbanización, o el desarrollo de nuevos proyectos habitacionales en los terrenos donde se encuentran o en lugares cercanos. Según ha señalado la Relatora (2018), las reubicaciones sólo se deberían hacer efectivas cuando no sea posible ni deseable para sus habitantes permanecer en los terrenos en los que se encuentran los campamentos.

Hasta la fecha, el *Programa de Campamentos* del MINVU ha ofrecido soluciones habitacionales centradas en la entrega de subsidios para la adquisición de viviendas, pero en las cifras que reporta sobre estos subsidios no distingue si apuntan a la radicación o reubicación de las viviendas, y si esta respondería al riesgo asociado a la localización de los campamentos[46] o a otros factores que justifiquen esta medida.

Los subsidios que ofrece este programa se pueden otorgar a quienes viven en campamentos en el marco del desarrollo de un nuevo proyecto habitacional, en los que un grupo de personas postulan colectivamente a subsidios para financiar la compra de una vivienda en el nuevo proyecto, o mediante subsidios individuales a los que postulan de manera independiente para la adquisición de una vivienda nueva o usada.

A pesar de la intención del PEH de agilizar la respuesta del Estado para ofrecer este tipo de soluciones, la Tabla 7 muestra que, desde marzo de 2022 a julio de 2024, sólo un 3,4% de los hogares en campamentos ha sido beneficiado con un subsidio habitacional. Además, el otorgamiento de estos subsidios es dispar a lo largo del país, pues fluctúa entre 0% en las regiones más extremas del país y 9,9% (Los Ríos); la única región fuera de ese rango es Maule donde llega a 31,7%.

La aplicación de subsidios para hogares en campamentos, ha sido insuficiente y lenta considerando la dimensión que actualmente alcanza en el país esta problemática.

46 MINVU, Oficio N° 330 de 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH. Indica que se ha avanzado en identificar el número de campamentos en áreas de amenazas antrópicos, remoción en masa, inundación, incendio forestal y tsunami, los que alcanzan 889 asentamientos irregulares

Tabla 7. Número de hogares en campamentos en 2022 y subsidios habitacionales asignados entre 2022 y 2024, porcentaje de hogares con subsidios asignados respecto del total de hogares en campamentos, según región

Región	Hogares en campamentos	Subsidios habitacionales asignados desde 2022	Porcentaje de hogares con subsidios asignados respecto del total de hogares en campamento en la región
Arica y Parinacota	1.412	3	0,2%
Tarapacá	9.300	383	4,1%
Antofagasta	7.384	277	3,7%
Atacama	5.463	95	1,7%
Coquimbo	1.748	82	4,7%
Valparaíso	18.405	284	1,5%
Metropolitana	13.392	493	3,7%
O´Higgins	1.191	30	2,5%
Maule	324	103	31,7%
Ñuble	371	33	8,8%
Biobío	7.122	291	4,1%
La Araucanía	1.545	129	8,3%
Los Ríos	1.182	117	9,9%
Los Lagos	2.715	153	5,6%
Aysén	236	7	2,9%
Magallanes	171	0	0%
Total nacional	**71.961**	**2.480**	**3,4%**

Fuente: Elaboración propia a partir del Catastro de Campamentos MINVU 2022 e información proporcionada por MINVU al INDH vía Oficio N° 330 de 26 de agosto de 2024.

Por su parte, la tabla 8 muestra que, entre enero de 2022 y junio de 2024, 2.890 hogares -que equivalen al 4% de los que viven en asentamientos informales- han logrado acceder a una solución habitacional mediante subsidios. Si se compara la aplicación de subsidios[47] con años anteriores, se observa que es superior al período 2018-2021, pero inferior al período 2014-2017.

47 Por "aplicación de subsidios" se entiende el uso del subsidio habitacional previamente asignado en la adquisición de una vivienda.

Tabla 8. Número y promedio anual de subsidios aplicados entre enero de 2014 y junio de 2024

Período de años	Subsidios aplicados	Promedio de subsidios aplicados por año
2014-2017	4.783	1.195
2018-2021	2.906	727
Enero 2022-junio 2024	2.890	1.156

Fuente: Elaboración propia a partir de la presentación del Departamento de Asentamientos Precarios del MINVU, julio de 2024 (Cámara de Diputados, 2024).

En cuanto a la construcción de nuevos proyectos habitacionales, desde marzo de 2022 a junio de 2024 se han gestionado nueve terrenos a nivel nacional, en los cuales se proyecta cabida para 1.276 familias[48]. En ese mismo período, se debieron gestionar suelos para la construcción de proyectos habitacionales para más de 2.800 familias, según la meta propuesta (MINVU, 2022). Esto revela un lento avance en el compromiso del PEH respecto a la disposición de suelos a nivel nacional para construir más de 5.000 viviendas destinadas a familias que viven en campamentos.

Además del trabajo desarrollado para la ejecución de subsidios y desarrollo de nuevos proyectos habitacionales, en el marco del PEH, el MINVU (2022) se propuso potenciar la radicación *in situ* de los campamentos que cumplan con las condiciones requeridas, lo que debería contribuir a asegurar la tenencia regular de las viviendas en los mismos lugares o en lugares cercanos a su ubicación actual, con foco en su integración social y urbana. Con ese fin, el *Plan Construyendo Barrios* considera la intervención en 276 campamentos mediante la estrategia de radicación vía urbanización, equivalente al 19,27% de los campamentos incluidos en el último catastro del MINVU (2024). Actualmente, 230 asentamientos ubicados en trece regiones del país están siendo intervenidos a través de acciones como el diseño de planes maestros y proyectos urbanos integrales[49] y el desarrollo de proyectos y obras de urbanización[50].

48 Ídem.

49 Los planes maestros y proyectos urbanos integrales son instrumentos de planificación urbana para ayudar a las comunidades a crear una visión de cómo quieren y proyectan sus territorios, solucionar y mejorar las condiciones de urbanización, movilidad, centralidad, encuentro, medio ambiente, riesgos de desastres y espacios públicos recreativos y deportivos (MINVU, 2024).

50 Este tipo de proyectos comprende un conjunto de iniciativas de inversión relacionadas con la estrategia de radicación de campamentos, tales como sistemas de agua potable, sistemas de evacuación de aguas servidas, electrificación domiciliaria y alumbrado público, sistema de evacuación de aguas lluvias, pavimentación local y áreas verdes (MDSF, 2023).

Según informa el MINVU, el compromiso 2022-2025 del *Construyendo Barrios* considera seis términos y 69 inicios de obras de urbanización, que llevan un 23,5% de avance[51].

Para la regularización de los títulos de dominio de las personas que habitan en los campamentos en proceso de radicación., se aplican, entre otras, las disposiciones del DL N° 2.695 (1979) que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y la Ley 20.234 (2008) que establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos[52]. Sin embargo, en el monitoreo de los avances que reporta el MINVU no se incluye información sobre cómo se ha avanzado en esta materia.

En relación con la implementación de esta última estrategia, Ana Sugranyes califica positivamente el diseño del plan *Construyendo Barrios* centrado en el mejoramiento de barrios y no sólo en el financiamiento de viviendas, como ocurre con la política de subsidios, pero manifiesta su preocupación por la demora en el desarrollo de las intervenciones planificadas.

En cuanto a los obstáculos observados para avanzar en garantizar seguridad de la tenencia de las personas residiendo en asentamientos informales mediante las estrategias mencionadas, el MINVU señala que los aspectos más críticos de su implementación han sido la "baja prioridad en la agenda pública", el "bajo acceso a la oferta programática disponible", la "baja oferta de viviendas accesibles", además de "insuficientes recursos para la planificación y ciclo presupuestario" (MINVU, 2024). Se agregan demoras en la tramitación de resoluciones internas y de convenios con terceros, así como en la aprobación de proyectos por parte de las Direcciones de Obras Municipales (DOM). También, se advierte una falta de relación con las municipalidades y una limitada disponibilidad de proveedores en las regiones extremas (MINVU, 2024).

Los actores entrevistados por el INDH para este capítulo, tanto del MINVU como de organizaciones de la sociedad civil, enfatizan la importancia de fortalecer el trabajo intersectorial[53], debido al volumen y diversidad de necesidades de las personas que viven en asentamientos informales. En este sentido, Enrique Inostroza, Jefe de la División de Gobierno Interior de la Subsecretaría del Interior[54], menciona como una buena práctica de trabajo intersectorial la iniciativa *Chile*

51 Así se detalla en la presentación del Departamento de Asentamientos Precarios del MINVU de julio de 2024 (Cámara de Diputados, 2024).

52 Esta ley dispone en su artículo 1, letra f) que los campamentos que formen parte del catastro 2019 del MINVU, cuya estrategia sea de radicación podrán acogerse a un procedimiento simplificado y excepcional para el saneamiento y regularización de las obras mínimas de urbanización.

53 La evaluación del programa efectuada por la DIPRES (2019) señala que "se requiere en cambio una mirada más intersectorial, donde intervenga de manera más protagónica, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de que los campamentos disminuyan o al menos dejen de aumentar. En términos concretos, la multisectorialidad que se describe en el programa parece ser por el momento más declarativa que suficiente para contrarrestar de manera eficaz los factores que causan el problema de los campamentos en Chile".

54 Entrevistado por el INDH con fecha 21 de agosto de 2024.

Barrio, que se implementó entre 1996 y 2005, que consideraba acciones y recursos de distintos ministerios y servicios -incluidos el MDSF, el Ministerio de Bienes Nacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo- con el fin de contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país, a través de un mejoramiento de su situación residencial, la calidad de su hábitat, y de las oportunidades de inserción social y laboral.

Desde TECHO Chile[55], también se plantea la preocupación por la falta de capacidad y recursos de la institucionalidad vigente para responder a las necesidades múltiples y urgentes de los campamentos. Benjamín Donoso, Capellán de TECHO Chile, señala que, desde el punto de vista técnico y social, el Departamento de Asentamientos del MINVU resulta insuficiente para abordar las necesidades de los campamentos:

> Si tú haces un diagnóstico, una evaluación de los campamentos que son radicables [sic], que son sujetos de ser constituidos como barrio, tú tienes que tener capacidad para hacer eso (la radicación). Y tal vez, no basta con externalizar a un municipio que te ejecuta algunos programas, o a la fundación X o Y que lo haga. Se necesitaría (...) robustecer ese departamento y plantear estrategias que permitan multiplicar la capacidad que tengan las comunidades para ir mejorando (...) agilizando los trámites para la regularización, y para la obtención de sus subsidios para los conjuntos nuevos que puedan construirse, tanto en el sitio como en algún otro lugar.

Adicionalmente, Isidora García, Directora Social de TECHO Chile, considera que existe falta de voluntad política para responder oportunamente a las necesidades de las personas viviendo en campamentos y, en general, una negativa percepción social respecto de quienes habitan en ellos:

> (...) veo como una falta de voluntad, quizás, como de abordar este problema decididamente, porque creo que lo que se escucha en varios lugares, no sé si es necesariamente de este Gobierno, sino como de la sociedad toda, creo que hay una percepción negativa de los campamentos, y una sensación de que los campamentos se dan por aprovechamiento (...) como si las personas estuvieran (...) estratégicamente yéndose a una toma de terreno, cuando en realidad lo que ha pasado es que, por una inacción del Estado, por una falta de una política habitacional acorde, el campamento se ha configurado como una solución.

Según lo expuesto, pese a que se evidencian esfuerzos del Estado para asegurar la tenencia regular de viviendas a personas que viven en asentamientos informales, cuyos resultados se dan mayoritariamente asociados a la aplicación de subsidios, la respuesta ofrecida ha sido insuficiente y lenta ante las necesidades

55 Equipo de TECHO Chile, en entrevista con el INDH el 11 de junio de 2024.

de los hogares que aún no han podido obtener un título de dominio de las viviendas en las que habitan en aquellos campamentos que deberían ser radicados. Además, la cobertura de subsidios habitacionales otorgados es baja respecto al total de hogares que existen en los campamentos.

Con relación a la protección contra desalojos forzosos, el cumplimiento de los estándares de derechos humanos aplicables a los desalojos de personas que viven en asentamientos informales debe comprender acciones concretas de distintas instituciones del Estado antes, durante y después del desalojo, y también regulación específica que garantice que la medida de desalojo sea utilizada como último recurso (Comité DESC, 1997; Relator Especial sobre una vivienda adecuada, 2007).

En este sentido, el Comité DESC (2016) recomendó a Chile, especialmente, dar prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados que viven en campamentos y, en este contexto, "garantizar la protección contra los desalojos forzosos, asegurando una compensación adecuada o la opción de una vivienda adecuada" (párrafo 26, letra b).

Por otro lado, el Estado debe velar también por el resguardo del derecho de propiedad de los legítimos propietarios de los terrenos ocupados. Si al evaluar todas las medidas alternativas posibles, el Estado puede justificar el desalojo de un asentamiento informal en conformidad con la normativa vigente, debe dar pleno cumplimiento a los estándares de derechos humanos referidos previamente.

Tanto el Comité DESC (1997) como el Relator Especial sobre vivienda adecuada (2007) han establecido que los desalojos deben estar autorizados por ley. Chile cuenta con diversas normas constitucionales y legales, que establecen mecanismos para que los propietarios de un bien inmueble, ya sea el Estado o particulares, puedan obtener su restitución, incluidos aquellos terrenos en los que se ubican campamentos o asentamientos informales. Estas normas facultan a los tribunales de justicia[56] y a ciertas autoridades administrativas (Delegados Presidenciales[57] y alcaldes[58]) para instruir y ordenar el desalojo de un inmueble con el auxilio de la fuerza pública.

56 Entre estos procedimientos judiciales se identifican las acciones de comodato precario y de precario establecidas en el artículo 2.195 del Código Civil; la medida cautelar real especial de desalojos, regulada por el artículo 157 ter del Código Procesal Penal y el recurso de protección regulado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República.

57 Según el artículo 4, letra d) y h) de la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, los delegados Presidenciales Provinciales tienen la atribución de impedir la ocupación ilegal de bienes del Estado o todo empleo ilegítimo que entrabe su uso común, así como también de exigir administrativamente su restitución cuando proceda e instruir el auxilio de la fuerza pública.

58 La máxima autoridad municipal puede ordenar la demolición de obras y desalojar edificaciones que incumplan la Ley General de Urbanismo y Construcciones (artículos 145 y 154 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones).

La Ley 21.633 (2023), que regula los delitos de ocupación ilegal de inmuebles, fija nuevas penas y formas comisivas e incorpora mecanismos eficientes de restitución. Asimismo, introduce la medida cautelar real especial de desalojos que permite, tanto al Ministerio Público como a la víctima solicitar al juez, en cualquier etapa del procedimiento, que decrete el desalojo de los ocupantes ilegales con el auxilio de la fuerza pública, siempre que se acrediten la inscripción del inmueble y la ocupación[59].

En el marco de la tramitación de esta legislación se discutió ampliamente el tratamiento diferenciado que se debía dar a las personas que residen en asentamientos informales. Expertos y parlamentarios hicieron presente la situación de exclusión de acceso a la vivienda formal de muchas de las personas que actualmente viven en terrenos tomados, y la indebida criminalización de estas circunstancias que podría producir esta normativa.

Aunque la Ley 21.633 considera excepciones respecto de las personas que residen en campamentos catastrados por el MINVU hasta 2024 para la aplicación de medidas privativas de libertad en caso de flagrancia[60], la nueva normativa no las excluye de ser sancionadas penalmente por esta circunstancia ni de ser desalojadas, tanto aplicando la medida cautelar ya mencionada o luego de dictarse la sentencia definitiva**.** Asimismo, esta excepción no aplica respecto de las personas que se encuentran en asentamientos informales aún no catastrados por el MINVU, y los que surjan con posterioridad al último catastro de 2024.

En la práctica, algunas Cortes de Apelaciones del país se han pronunciado sobre la aplicación de la medida cautelar real especial de desalojos, respecto de denuncias ingresadas antes y después de la entrada en vigencia de la Ley. En la mayoría de los casos, las Cortes se pronuncian favorablemente respecto de la aplicación de esta medida y se observa que, en general, en las resoluciones no se refieren a la situación habitacional de las personas desalojadas, para verificar que las personas cuenten con alguna alternativa de vivienda ni a los demás estándares de derechos humanos aplicables a los procedimientos de desalojos[61].

En este contexto, resulta destacable la reciente resolución de la Corte de Apelaciones de La Serena del 24 de septiembre de 2024 que confirmó la aplicación de esta medida cautelar respecto de un grupo de familias residentes en un terreno

59 La medida está regulada en el actual artículo 157 ter del Código Procesal Penal.

60 La normativa aprobada considera la siguiente excepción en su artículo transitorio (inciso primero): “No podrá ser detenida conforme al artículo 134 del Código Procesal Penal la persona que estuviere imputada por alguno de los delitos descritos en los artículos 457, 457 bis, 458 y 458 bis del Código Penal si se encontrare ocupando un inmueble que forme parte de un campamento incluido en el Catastro Nacional de Campamentos elaborado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo vigente al 1 de marzo de 2024”. Adicionalmente, el inciso tercero del mismo artículo establece que “tampoco procederá lo dispuesto en el artículo 189 del Código Procesal Penal respecto de las personas referidas en el presente artículo”.

61Información obtenida a través de la búsqueda de sentencias de Cortes de Apelaciones que hacen referencia a la medida cautelar real de desalojos, en la base jurisprudencial del Poder Judicial.

ubicado en el sector de Rinconada El Sauce de la comuna de Coquimbo[62]. La Corte señaló que se debía considerar "la existencia de subsidios que se encuentran en la actual tramitación, así como la eventual presencia de menores de edad y mujeres embarazadas entre los afectados por la medida". En atención a estas consideraciones, la Corte dispuso oficiar "al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al Ministerio de Bienes Nacionales, al Instituto Nacional de Derechos Humanos, al Departamento Social de la Municipalidad de Coquimbo y al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con la finalidad de que las referidas instituciones tomen las medidas pertinentes para velar que el desalojo, en caso de ser necesario, sea ejecutado bajo las condiciones que garantizan la dignidad e integridad de las personas a quienes atañe la medida y prevenir o al menos reducir en gran medida el impacto social o las consecuencias adversas que son inherentes a un proceso como el de la especie"[63].

Los tribunales superiores de justicia, al resolver acciones de protección, en caso de constatar la vulneración del derecho a la propiedad del recurrente, también han ordenado el desalojo de asentamientos informales. Hasta noviembre de 2022, los fallos de la Corte Suprema no ordenaban la restitución de los terrenos ocupados[64], sólo se limitaban a ordenar una coordinación entre las autoridades competentes y el propietario del terreno afectado "a fin de otorgar de manera conjunta, una solución global y efectiva a la situación que actualmente vivían los recurridos, con el propósito de resguardar sus derechos" (Mortera, 2024, p. 1).

Desde noviembre de 2022, en estos casos, la Corte Suprema ha ordenado, en primer lugar, el retiro de los ocupantes irregulares. Si no se cumple esta orden en el plazo de seis meses, instruye a las autoridades competentes que soliciten el auxilio de la fuerza pública para proceder al desalojo de los ocupantes y que den cumplimiento a estándares de derechos humanos al ejecutarlos[65] (Mortera, 2024). Por lo tanto, se advierte un cambio en el criterio jurisprudencial de la Corte Suprema.

En cuanto a la regulación administrativa de los procedimientos de desalojo, la Subsecretaría del Interior emitió, en 2017, la Circular N° 19, que contenía orientaciones específicas para los desalojos de bienes estatales instruidos por las autoridades administrativas competentes[66]. En esa oportunidad se incorporaron

62 Corte de Apelaciones de La Serena, 24/09/2024, Rol 1346-2024, apelación incidente penal.

63 De acuerdo con lo informado por la Sede Regional del INDH de Coquimbo, presente en la audiencia de 17 de octubre de 2024 del Juzgado de Garantía de Coquimbo, el tribunal de primera instancia aplazó la aplicación de la medida de desalojo, debido a que quienes ocupan el terreno pronto recibirán sus viviendas.
Adicionalmente, instruyó a las instituciones mencionadas remitir informes sobre la situación de las personas afectadas y asistir a una próxima audiencia para definir la forma de ejecución de la medida cautelar.

64 Corte Suprema, 19/01/2022, Rol N°1062-2022, protección y Corte Suprema, 30/10/2019, Rol N°22086-2019, protección.

65 Corte Suprema, 29/11/2022, Rol N°1536-2022, protección; Corte Suprema, 20/02/2023, Rol N°7.875-2021, protección; Corte Suprema, 2/10/2023, Rol N°162.213- 2022, protección.

66 De acuerdo con la normativa vigente al momento de la elaboración de esta Circular, la Ley 19.175, Orgánica

algunos estándares de derechos humanos aplicables, y medidas específicas para personas en situación de vulnerabilidad[67]. Sin embargo, estas instrucciones fueron dejadas sin efecto por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mediante la Resolución Exenta N° 2137, del 25 de abril de 2018[68], y hasta la fecha no se han dictado nuevas instrucciones.

Si bien el Estado regula por ley la aplicación de medidas de desalojos, no ha avanzado en incorporar normas que contribuyan al cumplimiento de los estándares de derechos humanos aplicables a los procedimientos de desalojo, que orienten la actuación de las instituciones responsables antes, durante y después de ellos, y garanticen que esta medida se ejecute sólo en circunstancias excepcionales.

La falta de estos estándares en el derecho interno, tales como, la entrega de soluciones alternativas y otras medidas de coordinación intersectorial, no sólo amenaza la protección de los derechos de las personas que viven en asentamientos informales, también dificulta que el Estado proteja adecuadamente el derecho de propiedad de los legítimos propietarios de los terrenos ocupados. El resultado es que en el contexto de una situación de necesidad y ante la ausencia de soluciones habitacionales alternativas oportunas, las personas tienden a ocupar nuevamente los mismos sitios o se instalan en terrenos cercanos.

Asimismo, la ausencia de regulación de los procedimientos de desalojos y la atribución de responsabilidad a las distintas entidades responsables, obstaculiza la coordinación, ejecución y el financiamiento de la respuesta del Estado para cumplir diligentemente las recientes sentencias de los tribunales superiores de justicia que no sólo instruyen los desalojos, sino que también ordenan el cumplimiento de estándares de derechos humanos (Mortera, 2024).

Entre el 24 de noviembre de 2023 y el 24 de mayo del presente año, se han efectuado 67 desalojos en los que se ha aplicado la Ley 21.633 (información provista por Carabineros de Chile publicada en La Tercera, 2024). Por su parte, el MINVU informa que, tras la aplicación de distintas normativas, a junio de 2024, 21 de los

---

Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y el Decreto con Fuerza de Ley (DFL), 22, que fija el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República, que específicamente en su artículo 26, letra f, establece como atribución del Gobernador Provincial "exigir administrativamente la restitución de cualquier bien de propiedad fiscal o perteneciente a entidades del Estado con patrimonio distinto al del Fisco, o nacional de uso público, que este indebidamente ocupado. En caso de oposición, podrá hacer uso de las facultades que le otorga la presente ley", las que deben cumplirse de acuerdo con las normas relativas a garantías y derechos constitucionales. Actualmente, esta facultad la detentan los delegados presidenciales provinciales.

67 En su visita a Chile en 2017, la Relatora Especial de vivienda de Naciones Unidas valoró que este documento incluyera algunos estándares de derechos humanos y que "por lo general, en los asentamientos informales situados en tierras públicas no se producían desalojos forzosos".

68 Este Ministerio fundó su decisión en que el Oficio Circular de la Subsecretaría del Interior de 2017 adolecía "de serios vicios de ilegalidad y atenta contra el Estado de Derecho que rige en nuestro país". Consideró, entre otras razones, que restringía las facultades de los gobernadores provinciales de requerir el auxilio de la fuerza pública y ejercer la vigilancia en los bienes del Estado, impidiendo su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo de dichos bienes.

campamentos catastrados tenían orden de desalojo pendiente, lo que afectaba a una población estimada de 9.000 hogares. Al respecto, advierte que "no cuenta con presupuesto, ni con un mecanismo administrativo adecuado para la atención inmediata de estos casos, en el caso de producirse los desalojos previstos en el corto plazo"[69].

Elizabeth Andrade, dirigenta social y presidenta de la organización *Rompiendo Barreras* del macro campamento Los Arenales, estima que existe una contradicción entre lo que propone el Estado mediante el PEH y el énfasis en la radicación de los campamentos:

> [Cuando] comienzan a aplicar la ley de usurpación, donde empiezan a desalojar a la gente, hay una contradicción entre el qué decir y el qué hacer, y en el medio de estas dos decisiones institucionales, está la nebulosa de la organización de los pobladores y pobladoras, y lo aterrados que están cuando vienen a desalojar. (...) hicieron un desalojo brutal, en Cerro Navia, el (campamento) *17 de mayo*, y eso fue como un remezón nacional para todos los que vivimos en campamento.

En relación con el cumplimiento de los estándares asociados a los distintos momentos de los procedimientos de desalojos, antes que se produzca el operativo, durante éste y con posterioridad, se observan distintas actuaciones.

Respecto a la notificación previa a las personas afectadas, Ana Sugranyes señala que este tipo de comunicación suele no considerar a todas las personas residentes en asentamientos informales. El INDH (2017) tomó conocimiento de casos en los que se informó a algunas personas identificadas como dirigentes del campamento, mas no de manera generalizada a todos los residentes. Por otra parte, en la observación realizada por el INDH con motivo del desalojo del asentamiento *17 de mayo* en la comuna de Cerro Navia, realizado el 16 de mayo de 2024, personas afectadas indicaron que se habría comunicado previamente el operativo, pero que la fecha informada correspondía al mes anterior a su ejecución.

En estas circunstancias, el Estado tiene el deber de garantizar una vivienda adecuada alternativa, situada lo más cerca posible del lugar inicial de residencia y la fuente de ingresos de las personas desalojadas (Relator Especial sobre vivienda adecuada, 2007). En la observación del INDH se indicó que las personas "disponían de información disímil respecto de las medidas disponibles para atender los requerimientos inmediatos de albergue o vivienda".

Sobre este punto, el MINVU menciona que sus esfuerzos se han concentrado en la aplicación de subsidios (de arriendo o adquisición de vivienda construida)[70]. En el caso de las personas que no cuentan o no pueden acceder a estos subsidios, existe la posibilidad de que opten a un beneficio asociado a un Gasto de

69 MINVU, Oficio N° 630 del 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH.

70 Idem.

Traslado Transitorio (GTT), que considera el pago de un subsidio para el arriendo de una vivienda por un período de doce meses. El MINVU señala que en 2023 se entregaron subsidios transitorios temporales y GTT para cubrir el arriendo de una vivienda, a 600 hogares de siete campamentos con desalojos pendientes y otros ya desocupados.

Isidora García, de TECHO Chile, señala que existen dificultades para hacer efectivo este apoyo estatal, pues se entrega una vez que la persona formaliza un contrato de arrendamiento, requisito que en la práctica es muy difícil de cumplir para una persona con bajos ingresos y en situación de mayor vulnerabilidad. Y agrega:

> [No se considera] lo que significa para esas personas buscar un arriendo dentro de esa misma comuna donde están, que muchas veces es difícil encontrar, tienen que irse a otra comuna, lo cual significa también cambiar a los hijos del colegio. O sea, son muchas las implicancias que eso tiene, se otorgan esos beneficios con no tanta anticipación, entonces, en muy poco tiempo nadie va a encontrar un arriendo con esas dificultades.

En caso de que intervenga la fuerza pública para la ejecución de los desalojos, el Estado debe dar cumplimiento a los principios de necesidad[71] y proporcionalidad[72], y también seguir las orientaciones contenidas en los *Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*[73] (INDH, 2017).

En el ámbito de su mandato, el INDH (2017) reportó el incumplimiento de estos estándares, al observar el uso de la fuerza policial en este tipo de operativos[74]. Carabineros de Chile estableció instrucciones respecto del uso de la fuerza, que especifican el deber de dar cumplimiento a los principios mencionados anteriormente[75]. Sin embargo, la Circular N° 001797 de Carabineros de Chile, del 16 de septiembre de 2016, que contiene instrucciones sobre ocupación ilegal y

71 Este principio implica que la fuerza sólo se debe utilizar si no hay otro medio eficaz de lograr un objetivo legítimo y urgente (INDH, 2017).

72 El uso de la fuerza debe ser proporcional al objetivo legítimo que se desee lograr (INDH, 2017).

73 Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

74 En 2017, con motivo del operativo de desalojo de más de 1.300 familias del campamento *La Pampa*, en la comuna de Alto Hospicio, el INDH "presentó un recurso de amparo preventivo ante la Corte de Apelaciones de Iquique (Rol N° 119-16), en favor de 100 familias que iban a ser desalojadas y en contra de la Gobernación de Iquique por la arbitrariedad e ilegalidad del desalojo señalado, el cual amenazaba los derechos de libertad personal y seguridad individual. Estas familias, en su mayoría compuestas por personas extranjeras, no habrían sido notificadas de la situación. Asimismo, el INDH señaló que en el desalojo existió un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, incluyendo la presencia de 300 efectivos de Fuerzas Especiales, el uso de bastones, gases lacrimógenos y escopetas de balines de goma" (INDH, 2017, p. 129).

75 En este sentido, el *Manual de Técnicas de Intervención Policial para Carabineros de Chile* (2019) precisa que deben dar cumplimiento a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza y menciona el deber de respetar los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (1990).

desalojos, no hace referencia a los estándares de derechos humanos aplicables a este tipo de procedimientos, aunque sí menciona como fundamento de su acción el respeto del derecho de propiedad consagrado en la Constitución. Estas instrucciones no han sido actualizadas, de acuerdo con las modificaciones que introdujo la Ley 21.633, por lo tanto, la Circular no se refiere a la prohibición de detener a las personas que viven en campamentos catastrados por el MINVU, en caso de flagrancia.

En la etapa de ejecución de los desalojos, las autoridades competentes han dado cumplimiento al estándar de permitir la observación del INDH quien, a través de sus sedes regionales, ha observado procedimientos de desalojo, en conformidad con lo que recomienda el Relator Especial sobre vivienda adecuada (2007).

Por otro lado, se advierte que los tribunales superiores de justicia no incluyen en sus pronunciamientos la necesidad de evitar desalojos en invierno, de noche o en condiciones climáticas adversas, según la recomendación del Comité DESC (1997).

Adicionalmente, se deben adoptar medidas para atender las necesidades de grupos de especial protección, como niños y niñas, personas mayores o personas con discapacidad. En 2017, el INDH constató la afectación de la integridad física de las personas, incluidos niñas, niños y adultos mayores, en el contexto del desalojo efectuado en el campamento *La Pampa*, en la Región de Tarapacá. Consecuentemente, recomendó al Estado velar por el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza y "disponer un dispositivo especial para la protección de personas vulnerables como niños y niñas" (INDH, 2017, p. 183). Por su parte, este año, en el operativo de desalojo de la toma *17 de mayo*, donde residían 60 niños, niñas y adolescentes, el INDH observó que la utilización de gases lacrimógenos provocó que las personas tuvieran que salir de improviso, algunas sufrieron caídas y presentaron dificultades para respirar.

En cuanto a los estándares aplicables después de los desalojos, como se mencionó previamente, el Estado ha provisto alojamiento de emergencia y el pago de GTT, con las limitaciones referidas a su oportunidad y pertinencia. Por otro lado, la posibilidad de reparar los daños ocasionados a las personas desalojadas, no está recogida en el ordenamiento jurídico interno ni tampoco se han adoptado medidas administrativas.

En general, respecto de la respuesta del Estado, Ana Sugranyes subraya la urgencia de asumir un abordaje intersectorial para cumplir con los estándares de derecho humanos aplicables, que debería comprender, entre otras medidas, instrucciones presidenciales para coordinar una respuesta del Estado que incluya a autoridades locales y a ministerios como el MDSF y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Al respecto, Enrique Inostroza, de la Subsecretaría del Interior, informó en entrevista con el INDH sobre la constitución de "mesas regionales de coordinación" lideradas por las delegaciones presidenciales para abordar la ejecución

de desalojos con una mirada intersectorial en cada región. Además, habló sobre la elaboración de una pauta con orientaciones para proteger los derechos de las personas desalojadas, con foco en grupos de especial protección. Sin embargo, al cierre de este informe, aún no se habían dado a conocer públicamente estas instrucciones.

b. Gastos soportables

El Comité DESC (1991) estableció que los Estados deben "adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso". Asimismo, precisa que los gastos en vivienda, no deberían impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. En línea con este criterio, ONU-Habitat (2019) estimó que este tipo de gastos no deberían superar el 30% de los ingresos de un hogar.

El Índice del costo de la vivienda (*house price index*) de la OCDE (2024), que mide la relación entre el valor promedio de la vivienda y los ingresos promedios del hogar, indica que, en Chile, entre los años 2015 y 2023, el costo de adquisición o arriendo ha aumentado un 42% respecto de los ingresos. Un estudio reciente (Déficit Cero, 2024) analizó los datos asociados a los gastos de arriendo reportados por la Encuesta Casen, mostrando que este ítem representa para los hogares un porcentaje cada vez mayor, con un aumento de 11 puntos entre 2009 y 2022, llegando actualmente al 27% de los ingresos del promedio de hogares. No obstante, al desagregar esta información por decil de ingreso, se observa que, a menor nivel socioeconómico, mayor es la carga en gastos destinados a arriendo porque "representa casi la totalidad de los ingresos (93%) del 10% más pobre del país" y cerca de la mitad (42%) del segundo decil. Adicionalmente, un 16% de los hogares que arriendan (282 mil hogares) "quedan en situación de pobreza luego de pagar un arriendo" (Déficit Cero, 2024)[76].

El nivel de gasto en arriendo de los hogares de menores ingresos, además de superar con creces el estándar recomendado en esta materia, incide también significativamente en el aumento de personas que se desplazan hacia asentamientos informales, ya que el 47% de los hogares de campamentos reportan como causa de su desplazamiento hacia estos asentamientos "el alto costo del arriendo", mientras que el 55% menciona como causa "los bajos ingresos en el hogar" (MINVU, 2022)[77].

76 Antes de pagar el arriendo, sólo 92 mil hogares están en situación de pobreza, luego de pagar, el número aumenta a 282 mil (Deficit Cero, 2024).

77 En menor medida, el alto nivel de gastos en arriendo en relación con los ingresos de los hogares, también podría afectar a aquellas personas que pagan arriendo por vivir en una vivienda ubicada en un asentamiento informal (1,4% del total de hogares que habitan en campamentos, según datos del último catastro del MINVU, 2022).

Por otro lado, la respuesta del Estado se ha focalizado en la entrega de subsidios habitacionales para la adquisición de viviendas, pero sólo un 40,8% de los hogares de los campamentos registrados en las fichas de diagnóstico socio-territoriales cumplen con los requisitos para acceder a ellos[78]. A la vez, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) constató que el 42% de los hogares en riesgo de traslado a asentamientos informales no cumple con los requisitos para obtener un subsidio de arriendo, especialmente aquellos hogares que se encuentran en situación de extrema pobreza o sin ingresos formales (BID, 2024).

Estos datos evidencian la insuficiencia de la oferta estatal para garantizar la accesibilidad económica a una vivienda adecuada de las personas que viven en asentamientos informales. También revelan la necesidad de prevenir que los hogares de menores ingresos continúen desplazándose hacia este tipo de asentamientos, debido a las dificultades que enfrentan para adquirir una vivienda o costear el pago de arriendo (formal o informal).

En este sentido, Nicole Espinosa[79], de TECHO Chile, sugiere realizar acciones preventivas para evitar este tipo de desplazamientos y la generación de nuevos asentamientos informales que respondan a la diversidad de necesidades, por ejemplo, mediante una política de arriendos protegidos. En este sentido, Benjamín Donoso SJ, menciona:

> Chile está como anquilosado en una lógica muy del Estado subsidiario (...) tenemos que abrirnos a otras formas de que el Estado administre una paleta, un pool de modos de vivienda, que pueda ser, digamos, propiedad del Estado o que pueda garantizar una fuerza dentro del mercado inmobiliario de la oferta de vivienda, para que las familias con ingresos insuficientes puedan acceder desde el punto de vista financiero a la vivienda.

c. Disponibilidad

Como ha señalado el Comité DESC, una vivienda adecuada debe disponer de ciertos servicios indispensables para la salud, seguridad, comodidad y nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado; e instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje, y servicios de emergencia (Observación N° 4, Comité DESC, 1991, 8.b, pág.3).

78 La información de estas fichas fue proporcionada por el Departamento de Asentamientos Precarios del MINVU, a solicitud del INDH, para la elaboración de este capítulo. Estas fichas son aplicadas a los asentamientos informales que oficialmente son parte del Catastro Nacional de Campamentos en una segunda fase de intervención. En las fichas se recopila información de acuerdo con las orientaciones definidas por el Departamento de Asentamientos Precarios, estipuladas en la Resolución Exenta N° 600 del 13 de mayo de 2021. La fecha de corte es febrero de 2024.

79 En entrevista con el INDH, el 11 de junio de 2024.

Acceso a servicios

De acuerdo a datos de TECHO Chile (2023) sólo el 5,9% de los campamentos acceden al agua potable de manera formal (con medidor propio); el 44% de los campamentos consiguen agua potable de manera irregular desde la red pública, y el 30,5% a través de un camión aljibe, el medio más común en el norte del país. Respecto al suministro eléctrico, el 17,2% de los campamentos cuenta con medidor propio, mientras el 63,1% de los campamentos están "colgados" a la red pública. En cuanto a los servicios sanitarios, un 40% de los campamentos dispone de una solución "formal", es decir, por medio de una conexión a la red pública, ya sea alcantarillado (5,7%) o mediante fosa séptica (34,3%); el 32,9% accede a este servicio de manera informal, mediante letrina sobre pozo negro.

Como parte del PEH y en el marco del *Plan de Gestión Habitacional de campamentos*, el MINVU desarrolla la estrategia denominada de *Atención Primaria*, que consiste en intervenciones socio-territoriales que permiten generar condiciones mínimas de habitabilidad a las familias residentes en campamentos. Así, se implementan acciones dirigidas a dotar, de manera transitoria, de agua potable, infraestructura e instalaciones sanitarias (individuales o colectivas), manejo de residuos, limpieza de pozos negros o fosa séptica, remoción de basura, creación de puntos limpios, entre otras iniciativas[80].

Hasta la fecha, estas intervenciones se han realizado únicamente en las regiones de Tarapacá, Araucanía y Los Lagos, y han beneficiado a siete campamentos. Además del MINVU, otras autoridades administrativas a nivel local han adoptado medidas para facilitar el acceso a servicios básicos en asentamientos informales. Por ejemplo, de acuerdo a la información proporcionada por Pablo Rojas, Jefe de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Antofagasta[81], y por Elizabeth Andrade, con el fin de dar acceso al agua potable a los hogares que residen en campamentos, se celebraron convenios entre la empresa sanitaria Aguas Antofagasta (ADASA), el Gobierno Regional y los Comités de Campamentos, a instancias de estos últimos, quienes han sido los más importantes gestores de la iniciativa. En la actualidad existen 47 convenios suscritos con distintos campamentos, que benefician a 3.000 familias, que representan a cerca del 30% de las familias que viven en campamentos en la comuna de Antofagasta.

En ese sentido, la organización comunitaria de quienes viven en campamentos ha cumplido un rol significativo tanto para el diálogo con el Estado, a fin de acceder a soluciones habitacionales, como para gestionar una mejor calidad de vida para las personas residentes. De esta forma, variadas mejoras en el acceso a servicios básicos, así como estrategias de integración social y seguridad se han llevado adelante gracias a estas instancias.

80 MINVU, Oficio N° 330 del 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH.

81 Entrevista realizada por el INDH el 24 de junio de 2024.

Por otra parte, en el marco de la estrategia de radicación *Construyendo Barrios* se consideran obras de urbanización[82]. El avance de las obras se observa en la Tabla 9, donde se advierte que la mayor parte de ellas se encuentra en etapa de "sin inicio" y "en ejecución".

Tabla 9. Número de obras y hogares beneficiados, según estado de avance de las urbanizaciones del plan Construyendo Barrios en el periodo 2024-2026

Estado de avance de las urbanizaciones	Número de obras	Hogares beneficiados
Terminada	4	163
Ejecución	8	648
Adjudicada	2	209
Licitación	2	125
Preparación de licitación	1	73
Sin inicio	9	529
Solicitud de recursos	2	65
Diseño terminado	2	615
Total	**30**	**2.427**

Fuente: Elaboración propia a partir presentación del Departamento de Asentamientos Precarios de MINVU, "Construyendo Barrios", julio 2024 (Cámara de Diputados, 2024).

Seguridad ciudadana

Tanto el MINVU como autoridades locales han manifestado su preocupación por el aumento de hechos delictuales en asentamientos informales, la creciente presencia que tendrían redes de narcotráfico en estos espacios[83], y el surgimiento de negocios ilegales destinados a la venta o arriendo de terrenos de propiedad de terceros. En algunos casos, se trata de tomas organizadas con recursos y logística que ocupan un porcentaje de los terrenos con casas, y destinan el resto

82 Este tipo de proyectos comprende un conjunto de iniciativas de inversión relacionadas con la estrategia de radicación de campamentos, tales como sistemas de agua potable, sistemas de evacuación de aguas servidas, electrificación domiciliaria y alumbrado público, sistema de evacuación de aguas lluvias, pavimentación local y áreas verdes (MDSF, 2023).

83 En este sentido, en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados se discutió en marzo, en el marco de la agenda de seguridad, "el tema de los campamentos y tomas y sus efectos en la criminalidad", con la participación e intervención de distintos alcaldes y autoridades que hicieron presente su preocupación al respecto.

para venta o arriendo (ATISBA, 2023). En su catastro de 2022, el MINVU reporta que el 13,8% de los hogares en campamentos declara haber pagado para poder residir en los terrenos ocupados[84].

Si bien el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2023) anunció el desarrollo de una estrategia para intervenir campamentos y tomas[85] en el marco de la *Política Nacional de Seguridad Pública*, esta estrategia aún no ha sido definida, según la información aportada por la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD)[86]. Tampoco el Estado ha adoptado medidas para evitar la estigmatización de las personas que viven en asentamientos informales, ni ha capacitado a las policías para prevenir las vulneraciones de los derechos humanos en los operativos desarrollados en asentamientos, de acuerdo a lo recomendado por la Relatora Especial sobre vivienda adecuada (Consejo de Derechos Humanos, 2018a).

Según la información proporcionada al INDH por la SPD y el registro del Catastro de Campamentos del MINVU (2024), al relacionar los polígonos de localización de campamentos y los barrios intervenidos por el programa *Somos Barrio*[87], implementado por la SPD, se identifican 30 campamentos en los perímetros de los barrios, y 23 que colindan con ellos.

Por otra parte, en el marco de la estrategia de Atención Primaria del Plan de Gestión Habitacional (MINVU, 2022), se han instalado luminarias en ocho campamentos de la Región de Tarapacá, en cuatro de la Región de Atacama, cuatro en la Región de O'Higgins, en un campamento en la Región de la Araucanía y en tres campamentos de la Región de Los Lagos[88].

84 En los últimos cinco años, se ha denunciado la venta y arriendo de terrenos en diversos campamentos a lo largo del país. En 2019 se conocieron casos de estafas a personas migrantes a quienes les fueron vendidos terrenos en un campamento de Maipú (TVN, 2019). En 2021, se interpuso una querella por venta ilegal de terrenos en Quilpué, cuyo propietario fue asesinado por una de las personas que lideraba los loteos (BioBío, 2021). En 2022, en Antofagasta se denunció la continua compra y venta de viviendas en campamentos (Soy Antofagasta, 2022), y también la venta y arriendo de terrenos de uso público en esa ciudad (BioBío, 2022). En 2024, se han conocido casos de arriendos en grandes ciudades como Santiago, Iquique o Viña del Mar (El Libelo, 2024).

85 En el Informe de Avance del Segundo Trimestre de 2023 de la Política Nacional de Seguridad Pública, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2023) menciona que "se está trabajando en la construcción de una estrategia metodológica para intervenir campamentos y tomas, buscando establecer la presencia del Estado y la colaboración de la sociedad civil en la prevención de la violencia".

86 Entrevista con el INDH el 11 de julio de 2024.

87 El objetivo del programa *Somos Barrio* es mejorar la calidad de vida de los vecinos y vecinas que habitan en sectores que han sido priorizados por el Gobierno y la Subsecretaría de Prevención del Delito. Con ese fin apunta a disminuir los niveles de victimización, las condiciones de violencia y la percepción de inseguridad, fortaleciendo a la vez la presencia del Estado.

88 MINVU, Oficio N° 330 del 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH.

d. Ubicación apropiada

Para que una vivienda sea considerada adecuada, se debe considerar su cercanía a servicios y bienes públicos. Estos constituyen una dimensión crucial de la integración social y un aspecto central de la calidad de vida urbana (TECHO - INE, 2020). En la misma línea, la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* plantea como un objetivo central asegurar un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, así como a las oportunidades de crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas y asentamientos humanos en el país (MINVU y PNUD, 2014).

La accesibilidad a servicios públicos es un concepto elemental en la planificación urbana que afecta la capacidad de las personas de gozar o no de su entorno habitacional. La accesibilidad a servicios públicos y calidad de los bienes públicos son atributos prioritarios para medir la integración social y urbana (TECHO - INE, 2020). La Tabla 10 muestra que a nivel nacional las mayores distancias de campamentos a servicios públicos son a parques urbanos (19.395,2 metros) y servicios de salud (3.623,3 metros).

Tabla 10. Distancias promedio de campamentos del país a distintos tipos de servicios

Servicios y equipamientos	Distancia promedio (mts)
Centros de salud	3.623,3
Compañías de bomberos	3.052,3
Cuarteles de carabineros	3.157,4
Establecimientos de educación parvularia	1.417,0
Establecimientos de educación básica	1.660,0
Parques urbanos	19.395,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de TECHO (2024).

A nivel regional, la Tabla 11 muestra que Antofagasta posee el mayor promedio de distancia hacia los centros de salud primaria (12.161,4 metros), debido a la lejanía de algunos campamentos de zonas pobladas y dotadas de servicios. Mientras que Tarapacá exhibe la mayor distancia con servicios de emergencia (bomberos) y seguridad (cuarteles de carabineros). En cuanto a la cercanía de establecimientos educacionales, en casi todas las regiones es menor a 3 kilómetros, salvo en Arica y Parinacota, y Tarapacá.

Tabla 11. Distancia de campamentos con distintos tipos de servicios en metros, según región

Región	Centros de salud	Compañía de bomberos	Cuarteles de carabineros	Establecimientos de educación parvularia	Establecimientos de educación básica	Parques urbanos
Arica y Parinacota	4.695,3	5.291,1	4.780	1.903,4	3.471,3	4.873,1
Tarapacá	2.045,2	7.203,5	5.248,3	2.827,6	3.623,5	15.931,1
Antofagasta	12.161,4	4.000,4	4.313,5	2.474,8	2.762	36.484
Atacama	4.025,3	2.714,7	2.741,1	1.491,6	1.530,7	24.633,2
Coquimbo	6.401	2.430,8	2.773,2	1.465,1	1.827,4	45,614,3
Valparaíso	1.644,8	2.620,5	2.435,2	990,2	1.160,2	4.572,5
Metropolitana	1.954,7	2.738,3	2.899,3	1.199,6	1.620	4.623,7
O'Higgins	3.278,5	2.813,1	3.260	1.440,9	1.348,5	13.490
Maule	1.872,6	3.169,2	3.490,9	2.190,4	2.283,3	10.359,0
Ñuble	5.203,4	1.648,1	1.719,6	989,9	1.080,5	23.589,1
Biobío	2.610,5	2.960,4	3.784,6	1.399,3	1.453,7	33.585,8
La Araucanía	1.855,1	2.295,6	3.016,0	635,4	1.120,4	12.269,7
Los Ríos	2.608,6	1.678,8	2.446,8	1.161,8	1.442,3	28.484,5
Los Lagos	2.481,0	2.502,0	2.000,3	785,0	948,2	29.720,1
Aysén	8.693,6	1.286,7	2.105,2	1.161,2	1.050,3	47.274,3
Magallanes	1.177,1	2.543,3	4.666,3	1.049,5	2.499,6	1.023,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de TECHO (2024).

El *Sistema de indicadores y estándares de desarrollo urbano*[89] ha determinado distancias máximas recomendadas[90] con los siguientes servicios:

- Parques públicos: 3.000 mts
- Educación básica: 1.000 mts
- Educación Inicial: 400 mts
- Centros de salud primaria: 1.500 mts

89 Iniciativa conjunta entre el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y el Instituto Nacional de Estadísticas para medir, monitorear y evaluar periódicamente los avances de las ciudades chilenas en términos de la calidad de vida y formas de desarrollo urbano.

90 Distancia ponderada entre el centro de cada manzana y el establecimiento respectivo por comuna.

Otro elemento relevante sobre la ubicación de estos asentamientos son las amenazas del entorno, que podrían poner en riesgo la vida, la salud e integridad física de las personas que allí viven. El MINVU ha identificado 889 amenazas que afectan a distintos campamentos a nivel nacional, entre ellas, remoción en masa, tsunamis, incendios forestales, amenazas antrópicas e inundaciones[91]. Techo Chile (2023), estima que un 91,3% de los campamentos del país se encuentran expuestos, por lo menos, a una amenaza.

Frente a esta realidad, el PEH (MINVU, 2022) proponía la reubicación de campamentos en zonas de riesgo, mientras que en el desarrollo de *Construyendo Barrios*, el MDSF (2023) sugiere la adopción de medidas de mitigación y/o adaptación frente a estas amenazas. No obstante, este tipo de medidas no se reportan entre los avances del PEH ni en la respuesta a la solicitud de información del INDH[92].

En este sentido, Techo Chile (2023) señala que el PEH ha sido insuficiente para responder a "las diversas amenazas socionaturales y antrópicas de los territorios donde se producen asentamientos informales" (p. 78) y recomienda agilizar la ejecución de las acciones destinadas a reducir y mitigar potenciales riesgos de desastres e incorporar los saberes constructivos de las comunidades para abordar los riesgos existentes.

e. Habitabilidad

De acuerdo al Comité DESC, la vivienda debe "poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad" (Observación N° 4 Comité DESC, 1991, pág.3). Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018) precisa que las condiciones de habitabilidad pueden salvar vidas, prevenir enfermedades, mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y ayudar a mitigar el cambio climático. Por el contrario, las malas condiciones de habitabilidad exponen a las personas a una serie de riesgos para la salud. La dificultad o el costo elevado de calentar el hogar afectan a la salud respiratoria y cardiovascular, mientras que las altas temperaturas interiores pueden causar enfermedades y aumentar la mortalidad por causas cardiovasculares. La contaminación del aire de interiores ocasiona numerosas enfermedades no transmisibles, daña la salud respiratoria y cardiovascular, causa irritaciones y reacciones alérgicas, como el asma.

91 MINVU, Oficio N° 630 del 26 de agosto de 2024, en respuesta a INDH.

92 Ídem.

La habitabilidad de la vivienda se puede observar a través de las categorías de viviendas presentes en estos asentamientos. De acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos del MINVU (2022), a nivel nacional el tipo de vivienda preponderante es la vivienda semi-precaria (46%), seguida por la vivienda semi-consolidada (39%). En la Tabla 12 se observa que la Región de Atacama es la que presenta el mayor volumen de viviendas precarias (13%), en cambio, las regiones del Biobío y Maule presentan los mayores niveles de viviendas consolidadas en campamentos, con un 25% cada una[93].

Tabla 12. Distribución porcentual de viviendas en campamentos, según tipo de vivienda y región, al año 2022

Región	Vivienda consolidada	Vivienda semi-consolidada	Vivienda semi-precaria	Vivienda precaria
Arica y Parinacota	4%	41%	48%	7%
Tarapacá	6%	24%	63%	6%
Antofagasta	10%	49%	38%	3%
Atacama	6%	28%	54%	13%
Coquimbo	3%	21%	65%	10%
Valparaíso	11%	47%	38%	4%
Metropolitana	6%	40%	49%	5%
O´Higgins	9%	24%	56%	11%
Maule	25%	38%	27%	10%
Ñuble	7%	29%	53%	10%
Biobío	25%	40%	32%	3%
La Araucanía	8%	52%	34%	6%
Los Ríos	13%	34%	42%	12%
Los Lagos	7%	32%	50%	10%
Aysén	12%	32%	55%	2%
Magallanes	16%	33%	40%	11%
Total nacional	**10%**	**39%**	**46%**	**6%**

Nota: Los resultados consideran las viviendas identificadas el año 2022 en el catastro.
Categorías según MINVU (2019): Consolidada (con estructura y terminaciones), Semi-consolidada (con estructura, pero sin terminaciones del tipo pintura, moldura, piso u otro), Semi-precaria (con estructura frágil y sin terminaciones, como mediagua o similar), Precaria (sin estructura y materiales informales como lata, cartón, plástico, carpas o viviendas móviles, etc).
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos MINVU, 2022

93 Los datos relativos a habitabilidad provienen de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos del MINVU, 2022.

Junto con la calidad de la vivienda en campamentos, otro elemento que afecta su habitabilidad es el hacinamiento en ellas, lo que aumenta el riesgo de exposición a enfermedades infecciosas. Como muestra la Tabla 13, a nivel nacional, un 22% de las viviendas en campamentos presentan algún grado de hacinamiento, lo que supera ampliamente el índice de hacinamiento a nivel nacional, que llega a 4%, según la Encuesta CASEN (2022). En las regiones, Tarapacá presenta los mayores niveles de hacinamiento, con un 28% de las viviendas de campamentos, incluyendo hacinamiento medio, alto o crítico.

Tabla 13. Distribución porcentual de viviendas en campamentos, según índice de hacinamiento y región, al año 2022

Región	Sin hacinamiento	Hacinamiento medio	Hacinamiento alto	Hacinamiento crítico
Arica y Parinacota	76%	13%	7%	3%
Tarapacá	72%	17%	7%	4%
Antofagasta	74%	16%	6%	4%
Atacama	79%	13%	5%	2%
Coquimbo	85%	10%	4%	2%
Valparaíso	83%	11%	3%	2%
Metropolitana	80%	13%	4%	3%
O´Higgins	82%	13%	2%	2%
Maule	91%	8%	1%	0%
Ñuble	87%	8%	5%	0%
Biobío	82%	12%	4%	2%
La Araucanía	78%	14%	6%	2%
Los Ríos	78%	15%	4%	2%
Los Lagos	79%	14%	5%	2%
Aysén	84%	10%	4%	3%
Magallanes	89%	9%	3%	0%
Total nacional campamentos	**79%**	**14%**	**5%**	**3%**
Total nacional CASEN	**96%**	**3%**	**1%**	**0%**

Nota 1: Sin hacinamiento: menos de 2,5 personas por habitación destinada a dormitorio; hacinamiento medio: entre 2,5 y 3,49 personas por habitación destinada a dormitorio; hacinamiento alto: entre 3,5 y 4,99 personas; hacinamiento crítico: 5 y más personas. Clasificación elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Nota 2: Los resultados consideran las viviendas identificables para el año 2022 del Catastro.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos MINVU, 2022, y Encuesta CASEN 2022

Dada la escasa disponibilidad de servicios básicos en las viviendas en campamentos, es importante analizar qué tipo de energía o combustible utilizan los hogares para calefaccionar, cocinar y disponer de agua caliente.

En el caso de la energía o combustible utilizado para calefaccionar las viviendas, el 70% de las viviendas no tiene sistema de calefacción que derive del acceso a un servicio básico formal (conectado a una red de gas, eléctrica o radiadores). El tipo de combustible más común en las viviendas de campamentos es la leña o derivados (pellets, astillas o briquetas) que es utilizado por un 10% de las viviendas y que resulta ser el que genera mayor contaminación interna y mayor riesgo de incendio[94]. Así también, en un 6% de las viviendas se usa gas licuado y un 5% no usa ningún tipo de combustible para calefaccionar.

Con relación al combustible utilizado para calentar agua, en la Tabla 14 se observa que el 75% de las viviendas no está conectado a un sistema (red eléctrica o de gas). La mayoría de las viviendas obtiene el agua caliente a través del uso de gas licuado (12%) y un 4% declara no usar algún tipo de combustible para calentar el agua.

Para cocinar, la amplia mayoría de las viviendas utiliza gas licuado (91%). Las únicas regiones que escapan un poco de esta tendencia, son Los Lagos y Los Ríos, donde un 18% y un 16% de las viviendas, respectivamente, utiliza leña o derivados.

La habitabilidad se relaciona con el deber de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación de quienes habitan en asentamientos informales. Se ha recomendado a los Estados prevenir su instalación en lugares contaminados o cercanos a fuentes de contaminación y que se adopten medidas para la reubicación de estas viviendas en tales casos.

94 En los últimos dos años, la prensa ha informado de al menos una decena de incendios que han afectado a distintos campamentos a lo largo del país: campamento *Dignidad* en La Florida (Biobio, 2023); campamento *Juanita Cruchaga* en Antofagasta (Cooperativa, 2024); megaincendio que en febrero de 2024 afectó a Viña del Mar, donde 2.175 de las 4.777 viviendas afectadas estaban en campamentos. Al no contar con un título de dominio de propiedad, varias quedaron fuera de las ayudas habitaciones del Plan de Recuperación y Ayudas Tempranas del Gobierno, por lo que no han recibido viviendas de emergencia (El Mostrador, 2024).

Tabla 14. Tipo de energía o combustible utilizado en campamentos, según tipo de uso

Tipo de energía o combustible	Calefaccionar (%)	Agua caliente (%)	Cocinar (%)
Gas licuado	6%	12%	91%
Gas por red o cañería	0%	0%	1%
Parafina o petróleo	4%	0%	0%
Leña o derivados	10%	1%	3%
Carbón	0%	0%	0%
Electricidad	6%	7%	1%
Energía solar	0%	0%	0%
No usa combustible o fuente de energía	5%	4%	0%
No tiene sistema	70%	75%	3%

Nota: Los resultados consideran las viviendas identificadas el año 2022 en el catastro.
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos MINVU, 2022

Por otra parte, la habitabilidad se refiere también al entorno de las vividas. Según los diagnósticos socio-territoriales del MINVU[95], en un 63% de los campamentos existe acumulación de material combustible, basura o residuos; en el 50% existen pozos negros colapsados, y en el 53% hay focos infecciosos por basurales. Finalmente, el 30% de los asentamientos está inserto en zonas contaminadas[96].

En el marco de las intervenciones orientadas a generar condiciones más humanitarias para la vida de las personas que habitan en campamentos, el MINVU informó[97] sobre una medida que busca mejorar la habitabilidad externa, es decir, el entorno de los campamentos, que se limita a la colocación de contenedores de basura en campamentos ubicados en tres regiones: Tarapacá (cuatro), La Araucanía (dos) y Los Lagos (tres).

En la práctica, es común que las personas que residen en asentamientos informales desarrollen gestiones para mejorar la habitabilidad de sus espacios, por ejemplo, en Antofagasta, la recolección de la basura ha sido gestionada exclu-

95 Estos diagnósticos corresponden a la primera etapa del *Programa Campamentos* y evalúan a 520 campamentos.

96 Los datos fueron elaborados a partir de la base de datos de las fichas del diagnóstico socio-territorial de MINVU, con fecha de corte febrero de 2024.

97 MINVU, Oficio N° 330 del 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH.

sivamente por sus líderes sociales[98]. Por otra parte, en entrevista con el INDH, el alcalde de la comuna informó que no le corresponde a la municipalidad realizar esas gestiones[99], pues los campamentos se encuentran fuera del plano regulador. Tampoco lo hace la Seremi de Vivienda y Urbanismo[100].

Dado que el *Programa de Campamentos* del MINVU apunta a garantizar viviendas consolidadas, a través de la radicación o de otorgar soluciones habitacionales en otro lugar, en general, no se potencia la realización de intervenciones específicas para mejorar la habitabilidad de las viviendas actualmente ubicadas en campamentos. Sin embargo, es preocupante que no exista una coordinación entre instituciones para gestionar condiciones mínimas de habitabilidad, como el retiro de basuras, limpieza de pozos negros colapsados, desratización, entre otras.

En ese sentido, Benjamín Donoso SJ indica que la oferta de soluciones propuestas por el MINVU es insuficiente respecto al acceso a servicios básicos y a la habitabilidad de las viviendas:

> El concepto de transitoriedad puede ser muy interesante para poder trabajarlo, por ejemplo, ayudar a la familia a ir accediendo a estos servicios de electricidad, de agua potable, de saneamiento, de alcantarillado, procesamiento de todas las aguas negras, grises, en fin. Me atrevería a decir que hay muy poco de estas estrategias más progresivas.

f. Asequibilidad

La dimensión de asequibilidad del derecho a la vivienda adecuada implica que el Estado debe evitar toda forma de discriminación y debe velar por la igualdad sustantiva en el acceso a una vivienda, adoptando medidas positivas para corregir las desventajas en este ámbito (Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda, 2020) que afectan a distintos grupos tradicionalmente marginados y que se encuentran "desproporcionadamente representados entre las personas que no tienen hogar o viven en alojamientos informales y viviendas inadecuadas" (p. 12).

98 En entrevista con el INDH el 19 de junio de 2024.

99 Jonathan Velásquez, alcalde de Antofagasta, en entrevista con el INDH el 17 de junio de 2024.

100 El Seremi de la Región, Hernán Rodríguez, en entrevista con el INDH el 18 de junio de 2024.

Personas migrantes

El aumento de personas migrantes que residen en campamentos ha sido notorio en la última década. Entre 2011 y 2022 las familias migrantes en los campamentos registraron un incremento de casi 35 puntos porcentuales. Actualmente representan el 40% del total de familias que viven en ellos (MINVU,2022).

Entre las causas del aumento de personas migrantes en campamentos, estudios recientes mencionan las mayores dificultades que enfrentan para acceder al mercado formal de arriendo, la precariedad de las soluciones en el mercado informal de arriendos (López-Morales, Flores y Orozco, 2018; Anderson et al, 2023), las barreras administrativas y lingüísticas y la escasez de redes de apoyo, especialmente para quienes llevan menos tiempo en el país (Servicio Jesuita a Migrantes, 2020).

También se ha observado que las personas extranjeras se inhiben de postular a subsidios habitacionales por distintos motivos, entre ellos, porque no cumplen con los requisitos administrativos; no tienen claridad acerca de su permanencia en el país ni capacidad para reunir el ahorro necesario (MINVU, 2020), o por falta de información (Troncoso et. al. 2018).

Pese a esos obstáculos, según el MINVU, en 2022, las jefaturas de hogar de personas migrantes que fueron beneficiadas por programas habitacionales para vivienda definitiva representaron el 6% del total. En el caso de los subsidios de arriendo, representaron el 13,9% del total de personas beneficiadas en 2021 (Servicio Jesuita a Migrantes, 2021).

Ante esta realidad, el Estado, a través del *Programa de Campamentos* ha incorporado en los *Planes de Acompañamiento Social y Comunitario* orientaciones para atender las necesidades de la población migrante, mediante la recopilación de información demográfica y sociodemográfica, apoyo para la comprensión de los requisitos para acceder a soluciones habitacionales y el monitoreo de los beneficios que han recibido por medio de un indicador específico, entre otras acciones (Anderson et. al, 2023; MDSF, 2022).

Por otra parte, la oferta de subsidios habitacionales para la compra de vivienda que ofrece el *Programa de Campamentos* excluye a las personas migrantes que no cuenten con residencia definitiva y también a las personas migrantes en situación irregular[101]. Según la información recopilada por el Programa de Asentamientos Precarios del MINVU[102], de las personas migrantes que residen

101 Así se exige para el otorgamiento de subsidios en el Decreto Supremo 49 que regula el Fondo Solidario de Vivienda; el Decreto Supremo 1 que establece el Sistema Integrado de Subsidios Habitacionales; el Decreto Supremo 19 que regula el Programa de Integración Social y Territorial, y el Decreto Supremo 10 que regula el Programa de Habitabilidad Rural.

102 Información actualizada hasta febrero de 2024 contenida en las fichas socio-territoriales de 520 campamentos, remitida por el Departamentos de Asentamientos Precarios del MINVU para la elaboración de este capítulo.

en campamentos en segunda fase de intervención, el 40,9% declara contar con residencia definitiva, el 33,3% con residencia temporal y el 25,7% se encuentra en situación migratoria irregular. Por lo tanto, el 59% no puede acceder a este tipo de subsidios[103].

Mujeres

La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada (2020) expresó que existe una especial preocupación por el derecho a la vivienda de las mujeres: "El derecho a la vivienda debe reconocerse como un componente fundamental del derecho de la mujer a la igualdad sustantiva, lo que exige que se modifiquen leyes, políticas y prácticas para que, en lugar de perpetuarlas, alivien las desventajas sistémicas que experimentan las mujeres" (directriz N° 9 punto 52, pág. 14). Destaca la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas relativas a viviendas sociales, pues muchas mujeres y niñas viven en condiciones inestables, indignas e inseguras. Además, las condiciones de vivienda inadecuadas tienen efectos particularmente negativos para las mujeres y las niñas, al quedar expuestas, por ejemplo, a mayores riesgos de agresiones físicas y sexuales.

Por otra parte, los desalojos tienen un efecto desproporcionado en las mujeres, quienes a menudo están en primera línea defendiendo sus hogares y lidiando con sus consecuencias. Finalmente, advierte que entre las mujeres la violencia doméstica es una de las principales causas de la falta de vivienda porque a menudo es la mujer que ha sufrido violencia, y no el hombre que la ha agredido, quien abandona el hogar.

Las consideraciones de la Relatora son de especial relevancia en el contexto de los asentamientos informales en Chile, pues el 51% de las personas que allí viven son mujeres, mientras un 21% de los hogares son monoparentales de mujeres con hijos o hijas (MINVU, 2022).

A nivel general, se ha observado que familias con jefatura femenina y monoparentales experimentan dificultades y barreras para postular a subsidios estatales, tales como, bajo empoderamiento expresado en la escasez de espacios institucionales que permitan a las mujeres participar; insuficiente organización de las mujeres para ampliar sus redes y capital social; escaso acceso y control de recursos e insuficientes conocimientos para el ejercicio ciudadano; insuficiente autonomía económica debido a barreras de acceso al mercado laboral; falta de alfabetización digital; dificultad para conciliar el trabajo con las tareas domésticas y el cuidado de los hijos e hijas y personas mayores, y brechas de género en el mercado laboral, expresadas en empleos precarios (MDSF, 2021).

103 Aparte de las soluciones habitacionales que ofrece el Programa de Campamentos, las personas migrantes que no cuenten con residencia definitiva podrían acceder a un subsidio de arriendo si tienen un permiso de residencia temporal y cédula de identidad para extranjeros. En casos excepcionales, la normativa vigente establece que se podría eximir del cumplimiento de los requisitos, según el artículo 14 del Reglamento del Programa de Subsidio de Arriendo (Decreto Supremo 52 de MINVU).

Para abordar algunos de los obstáculos mencionados, el MINVU ha incorporado paulatinamente medidas afirmativas tendientes a promover la igualdad de oportunidades y corregir desigualdades estructurales que afectan a ciertos grupos sociales, entre ellos las mujeres, a través de un proceso de transversalización de género que se expresa en:

- Modificaciones normativas a los programas habitacionales para favorecer el acceso de personas con hogares monoparentales. Cabe señalar que, una de las deficiencias reportadas por DIPRES en su evaluación del Programa Fondo Solidario de elección de Vivienda (DS49, 2020) fue que no tenía un diseño sensible a las brechas de género. En ese sentido, el déficit habitacional ha tenido mayor prevalencia entre hogares monoparentales de jefatura femenina, especialmente en los segmentos más vulnerables de la sociedad.

- Convenio de colaboración entre MINVU, Sernameg y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género para la atención de mujeres víctimas de violencia, que permite que postulen de manera preferencial a subsidios habitacionales.

Dentro de los compromisos transversales de la *Política Ministerial de Género, 2022-2026* del MINVU se incluye el análisis del déficit habitacional con enfoque de género y derechos humanos, con recomendaciones sobre focalización y observaciones sobre cómo se incorpora el enfoque de género en el Programa D.S. N° 19 (Programa de Integración Social). Además, se compromete a la elaboración de un plan de acción que aborde inequidades, brechas y barreras en el *Programa de Asentamiento Precarios*, centrado en temas tales como prevención de la violencia, uso del tiempo y cuidados (MINVU, 2024).

Adicionalmente, en 2022, por primera vez, el Catastro de Campamentos incorporó catorce preguntas sobre género, labores de cuidado y autonomía económica. El BID (2024) ofreció asistencia al MINVU en el desarrollo de una estrategia de prevención de nuevos campamentos, que consideró la entrega de 1.840 subsidios de arriendo preventivo exclusivamente a mujeres y 527 subsidios de arriendo preventivo exclusivamente a mujeres migrantes jefas de hogar.

De acuerdo con la información proporcionada por Catherine Ortega, encargada de inclusión social del MINVU[104], la mayor parte de las personas beneficiadas con subsidios habitacionales son mujeres (72%).

Niños, niñas y adolescentes

La Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada (2020) ha recomendado a los Estados "garantizar el derecho de los niños a una vivienda adecuada, entre otras cosas aplicando el principio del interés superior del niño y, cuando proceda, incluyendo a los niños en la adopción de las decisiones corres-

104 En entrevista con el INDH el 5 de julio de 2023.

pondientes. Cuando la falta de vivienda ponga en peligro la capacidad de los padres de permanecer con sus hijos, se debe proporcionar una vivienda adecuada y el apoyo correspondiente para evitar la separación de la familia" (pág. 13).

Según el MINVU (2022), el 29,4% de las personas que viven en asentamientos informales son niños, niñas o adolescentes, quienes crecen en un contexto de extrema vulnerabilidad. Para atender la situación de hogares en campamentos con niños, niñas y adolescentes, el MINVU ha implementado las siguientes iniciativas:

a) Modificaciones normativas a los programas habitacionales para favorecer el acceso prioritario de familias con niños, niñas y adolescentes, así como el desarrollo de medidas para la construcción de viviendas acorde a sus necesidades.

b) Convenio de colaboración con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Servicio Nacional de Menores, el Servicio de Protección Especializada de la Niñez, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y la Subsecretaría de la Niñez, para otorgar acceso preferente a programas habitacionales a familias con niños, niñas y adolescentes en situación de urgente necesidad habitacional.

c) Formulación de términos de referencia que establecen exigencias para la consideración de la participación de niños, niñas y adolescentes en diseños de proyectos de espacios públicos y parques urbanos.

Personas LGBTIQ+

La Relatora Especial sobre vivienda adecuada ha señalado que las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales son objeto de estigmatización y discriminación en lo relativo al derecho a la vivienda. Agrega que en estos grupos la falta de hogar está muy extendida, en consecuencia, recomienda a los Estados incluirlas en las protecciones jurídicas contra la discriminación en la vivienda y evitar que sean desalojadas por la fuerza de sus hogares (Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada, 2019, pág. 13).

El estudio *Derecho a la vivienda y a un entorno adecuado para disidencias sexuales y de género* (Sur y OTD, 2021) indica que, en el acceso formal a la vivienda a través de la política habitacional, no existen especificaciones que permitan abordar las necesidades y demandas específicas de estos grupos, dado que los programas están centrados en familias o mujeres solas con hijos.

Las dificultades en el acceso a la vivienda son particularmente graves en el caso de las personas travesti y trans. Las discriminaciones que enfrentan en el ámbito de la educación y el trabajo generan barreras de acceso a una vivienda digna. Además, las personas trans tienden a conformar "comunidades" y esta forma de familia no es reconocida por el Estado (INDH, 2023).

Catherine Ortega sostiene que el MINVU ha realizado diálogos con organizaciones de las diversidades y disidencias sexo genéricas para identificar los obstáculos que enfrentan en el acceso a vivienda formal y, de esa manera, definir e incorporar acciones.

Además de los diálogos, se realizó un llamado especial para postular colectivamente a subsidios para la adquisición de viviendas, por medio del Decreto Supremo N° 49, que incluyó un cupo del 5% para grupos de especial protección, que considera a personas LGBTIQ+.

Personas mayores

La Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores señala en su artículo 24 que los Estados deben garantizar el derecho de la persona mayor a una vivienda digna y adecuada. Con ese fin, deben adoptar políticas de promoción del derecho a la vivienda, reconociendo las necesidades de las personas mayores y la prioridad en la asignación de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad. También se debe tener en cuenta la necesidad de construir o adaptar progresivamente soluciones habitacionales para que sean arquitectónicamente adecuadas y accesibles a los adultos mayores con discapacidad y con restricciones de movilidad.

Las políticas habitacionales del MINVU consideran iniciativas orientadas a la atención especial de personas mayores -quienes constituyen el 7% de las personas que viven en campamentos- facilitando su acceso a los programas regulares o entregando soluciones habitacionales acordes a sus requerimientos. En ese sentido, todos los programas de subsidios habitacionales incluyen disposiciones especiales para grupos familiares que cuenten con algún integrante de 60 años o más, flexibilizando requisitos para postular y estableciendo factores de puntaje adicional en los procesos de selección. A su vez, el *Programa de arriendo* cuenta con atención focalizada, mediante la realización de llamados especiales para personas mayores.

En el marco de un convenio suscrito entre el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y el MINVU, este último dispone recursos para la construcción de viviendas destinadas a la atención de personas mayores autovalentes, con unidades individuales, pero con espacios comunes especialmente diseñados para este grupo etario.

Personas con discapacidad

La Relatora Especial sobre la vivienda adecuada (2020) enfatizó la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones específicas incluidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto al derecho a ajustes razonables, a vivir de forma independiente y a ser incluidos en la comunidad.

En este sentido menciona que “el número desproporcionado de personas con discapacidad que se encuentran sin hogar constituye una violación del derecho sustantivo a la igualdad y como tal debe abordarse” (pág. 13).

En Chile, un 5% de los habitantes en asentamientos informales son personas con discapacidad (MINVU, 2022).

Para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada -incluidas las que residen en asentamientos informales- el MINVU desarrolla distintas acciones afirmativas, tales como, la asignación de puntaje adicional para aquellas que postulan a subsidios habitacionales; incremento en el monto de subsidio para familias con una o más personas inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad; postulación unipersonal al Subsidio del DS N° 49 de personas con discapacidad, sin necesidad de acreditar núcleo familiar como establece la regla general; llamado a postulación en condiciones especiales para familias con integrantes con discapacidad[105]; adecuaciones de accesibilidad en la construcción de las viviendas y del equipamiento de los proyectos habitacionales, y la celebración de un Convenio de colaboración entre el MINVU y el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) para facilitar el acceso a la vivienda de personas con discapacidad identificadas como casos de alto impacto social, en los que las condiciones de extrema vulnerabilidad habitacional impactan de forma significativa en su situación de discapacidad.

Sin perjuicio de estos avances, Catherine Ortega[106] menciona que el Ministerio mantiene instancias de diálogo con organizaciones de la sociedad civil que agrupan a personas con discapacidad para avanzar en los desafíos pendientes en materia de accesibilidad universal[107].

Personas indígenas

La Relatora Especial ha señalado que “los Estados deben garantizar el derecho a la vivienda de los pueblos indígenas con arreglo a lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Para eso es necesario garantizar la participación activa de los pueblos indígenas “en el desarrollo y la determinación de los programas de vivienda y otros programas sociales y económicos y, en la medida de lo posible, administrar esos programas por medio de sus propias instituciones” (Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada, 2020, pág. 13).

105 Programa D.S. N° 255 / N° 27.

106 En entrevista con el INDH el 19 de julio de 2024.

107 La accesibilidad universal es aquella condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios para que todas las personas puedan participar de manera autónoma y con las mismas oportunidades.

Para facilitar el acceso a una vivienda a personas indígenas, el MINVU ha incluido consideraciones específicas, excepciones y subsidios especiales en el *Programa de Habitabilidad Rural*; en el *Fondo Solidario de Elección de Vivienda*; en el *Programa Integrado de Subsidio Habitacional*, y en el *Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios*[108].

Adecuación cultural

Esta dimensión se vincula al deber del Estado de respetar la identidad y diversidad cultural de quienes acceden a una vivienda, tanto en el diseño de la política habitacional como en los materiales de construcción y los usos de los espacios.

El MINVU reporta que ha avanzado en promover la participación de comunidades y asociaciones indígenas en el diseño de proyectos urbanos, incorporando indicaciones específicas para que se desarrollen desde una mirada de pertinencia cultural; a su vez, se han desarrollado proyectos de equipamiento comunitario e implementación de programas en territorios con alto porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios.

Específicamente, este Ministerio informa que, en el marco del *Programa de Habitabilidad Rural*, en conjunto con consejeros y consejeras indígenas de CONADI, el año 2023 se realizó un llamado especial destinado a pueblos originarios, que permite el acceso a una vivienda y/o equipamiento con pertinencia cultural, según el modo de habitar de los distintos pueblos reconocidos por el Estado.

Respecto de las personas migrantes, en el marco del *Plan Nacional de Migración y Extranjería 2024-2016* (MISP, 2024), el MINVU se comprometió recientemente a desarrollar un programa formativo sobre migración y vivienda, con enfoques de género, derechos humanos e intercultural destinado a sus equipos técnicos y a las dirigencias sociales y a formular una propuesta de acompañamiento social con enfoque multicultural en sus programas habitacionales.

108 Decretos Supremos N° 10, N° 49, N° 01 y N° 27, respectivamente.

Capítulo IV DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA: ASENTAMIENTOS INFORMALES

Porcentaje **de gasto en arriendo** del **total de ingresos del hogar** según deciles*

1	2	3	4	5
93%	46%	37%	35%	31%

6	7	8	9	10
28%	28%	25%	22%	15%

*Decil 1 corresponde al menor ingreso y decil 10 al mayor ingreso

Fuente: Encuesta CASEN, 2022

Acceso a subsidios habitacionales **en personas viviendo en campamentos**

40% **cumplen** de los hogares en campamentos pueden acceder a subsidios para adquirir una vivienda

59% **no cumplen** de personas migrantes en campamentos no acceden a subsidios por no contar con residencia definitiva

Viviendas en campamentos

Tipo de vivienda

10%	Vivienda Consolidada
39%	Vivienda Semi Consolidada
46%	Vivienda Semi Precaria
6%	Vivienda Precaria

Índice de hacinamiento

79%	Sin Hacinamiento
14%	Hacinamiento Medio
5%	Hacinamiento Alto
3%	Hacinamiento Crítico

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos MINVU, 2022.

CONCLUSIONES

Chile enfrenta una crisis habitacional y una de sus expresiones más visibles es el aumento sostenido, en los últimos veinte años, de los asentamientos precarios, donde en 2022 existían 71.961 hogares. Las obligaciones del Estado en relación con la garantía del derecho a la vivienda adecuada exigen su materialización a través de la adopción de medidas que, en el caso de las personas que están residiendo en campamentos, se refieren a la seguridad jurídica de la tenencia; el equilibrio entre los niveles de ingreso de las familias y el gasto destinado a vivienda; la disponibilidad de condiciones que resguarden la salud, la seguridad, la comodidad, la ubicación y habitabilidad de las viviendas. Además, el Estado debe proveer el acceso a la vivienda considerando las necesidades de los grupos de especial protección.

Pese a las reiteradas recomendaciones que ha recibido el Estado chileno en relación con el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda adecuada, y el establecimiento de mecanismos de exigibilidad o de reclamo judicial frente a la afectación de este derecho, no se observan avances en esta materia. A nivel legislativo, los esfuerzos del Estado se han concentrado en fortalecer las funciones del MINVU para implementar políticas y programas habitacionales dirigidos a las familias más vulnerables, incluidas políticas de suelo para promover la integración e inclusión social y urbana. Por medio del *Plan de Emergencia Habitacional*, el Estado está enfrentando el déficit de vivienda del sector más vulnerable de la población, que incluye a los asentamientos informales a través de medidas en las que ejerce un rol más activo y resolutivo. En este contexto, potencia la estrategia de radicación *in situ* de campamentos y la participación de sus habitantes.

Sin embargo, en lo referido a campamentos, el Plan avanza lentamente en abordar distintas dimensiones que forman parte del derecho a la vivienda adecuada y que deben ser garantizadas.

En el caso de los asentamientos informales, se observa que la seguridad jurídica de la tenencia no se encuentra garantizada. Pese a los esfuerzos destinados por el MINVU para agilizar la radicación de estos asentamientos o su reubicación en otras viviendas, mediante el pago de subsidios, urbanización y construcción de proyectos habitacionales, la respuesta del Estado sigue siendo insuficiente y lenta para cubrir las necesidades de los más de 70 mil hogares en campamentos que carecen de tenencia regular.

Asimismo, el Estado aún no ha incorporado normas de derecho interno que permitan asegurar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de desalojos y resguardar los derechos de las personas que viven en asentamientos informales. Esto es especialmente relevante en el marco de los procedimientos que, de acuerdo con la legislación vigente, en el corto plazo podría afectar a más de 9.000 familias.

La insuficiente respuesta e incapacidad del Estado para garantizar el derecho a vivienda adecuada a las personas de menores ingresos y la falta de incorporación de los estándares de desalojos en el derecho interno, no sólo vulneran el derecho a la vivienda adecuada de quienes están viviendo en campamentos, sino también dificulta la protección del derecho a la propiedad de los dueños de los terrenos ocupados y la prevención de nuevas ocupaciones irregulares en terrenos de dominio privado.

Paralelamente, el gasto en vivienda representa una alta carga para miles de hogares en Chile. Mientras menor es el ingreso de las familias, los recursos destinados a arriendo consumen una mayor proporción del presupuesto familiar, lo que constituye uno de los factores gravitantes en la formación de los campamentos. El Estado ha implementado iniciativas para atender este problema, sin embargo, no han logrado aliviar la excesiva carga que representa el pago de arriendo o adquisición de viviendas. En el caso de los hogares en asentamientos informales, la oferta de subsidios habitacionales para adquirir o arrendar una vivienda no permiten cubrir las necesidades de más de la mitad de ellos porque no cumplen con los requisitos exigidos para postular.

En cuanto a la disponibilidad de servicios, el MINVU ha implementado acciones para generar condiciones mínimas de habitabilidad en campamentos, a través de intervenciones transitorias que incluyen el acceso agua potable y la entrega de contenedores de basura. Sin embargo, los alcances han sido escasos, puesto que, hasta julio del presente año, sólo trece campamentos distribuidos en cuatro regiones del país reportaban acciones de este tipo. En tanto, del total de obras de urbanización, cuatro habían sido terminadas, mientras ocho se encontraban en ejecución.

En materia de seguridad ciudadana, preocupa que el Estado aún no haya elaborado un diagnóstico para conocer las condiciones que favorecen la ocurrencia de actividades delictivas en el contexto de los campamentos y que tampoco haya adoptado políticas dirigidas a prevenir y perseguir la criminalidad que afecta a sus habitantes.

Por otra parte, más de 800 campamentos se encuentran en zonas de amenazas como incendios forestales o inundaciones, y un número significativo están alejados de servicios de primera necesidad, como retenes de carabineros, bomberos y establecimientos de salud primaria. Si bien el Estado no tiene injerencia en la elección de los terrenos donde se localizan los campamentos, las demoras en la implementación de estrategias destinadas a asentamientos informales, no permiten que la situación mejore y se cumplan los objetivos planteados en el PEH con relación a la integración social y urbana de las personas que están viviendo en asentamientos informales.

A su vez, mientras se avanza en el otorgamiento de soluciones habitacionales definitivas, las personas que viven en campamentos requieren que se implementen mejoras en las condiciones de habitabilidad de sus viviendas y entornos, que presentan deficiencias y riesgos para la salud física y psíquica. La acumula-

ción de material combustible, basura o residuos y la presencia de pozos negros colapsados, generan focos infecciosos que afectan a sus habitantes, especialmente a aquellos más vulnerables, es decir, niños y niñas, personas mayores y mujeres embarazadas.

La garantía del derecho a la vivienda adecuada requiere que se implementen medidas de asequibilidad, según las necesidades especiales de los grupos de especial protección, como personas migrantes, personas LGBTIQ+, mujeres, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, personas mayores y personas pertenecientes a pueblos indígenas.

A pesar de los esfuerzos del MINVU para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de la población migrante que reside en campamentos, las soluciones habitacionales excluyen a las personas que no cuentan con residencia definitiva o cuya situación migratoria es irregular. En consecuencia, más del 50% de los hogares migrantes que actualmente viven en campamentos, es decir, cerca del 20% del total de hogares, no tienen posibilidad de acceso a dichas soluciones.

En el caso de la población LGBTIQ+, las dificultades para acceder a una vivienda son particularmente graves para las personas trans, cuyas necesidades son particularmente invisibles en las políticas habitacionales.

En cambio, respecto de las mujeres y las personas con discapacidad, se observan mayores acciones afirmativas para garantizar la accesibilidad a soluciones habitacionales. En este sentido, destaca la preocupación especial por las mujeres víctimas de violencia de género, sin embargo, respecto a las personas con discapacidad, el MINVU reconoce que existen desafíos pendientes.

Finalmente, la magnitud que ha alcanzado la realidad de los asentamientos informales en Chile y los obstáculos que enfrenta el Estado para abordarla, requieren revisar la lógica seguida para garantizar el derecho a la vivienda adecuada. El Estado ha implementado únicamente mecanismos subsidiarios que en la actualidad alcanzan sólo al 41% de los hogares que viven en los campamentos. A pesar de que en el *Plan de Emergencia Habitacional* se manifiesta la intención de diversificar las alternativas de provisión de soluciones habitacionales, en la práctica no existe un mecanismo distinto al subsidio. Tal como ha señalado la Relatora Especial sobre vivienda adecuada (2018) en su visita a Chile, se requiere diversificar el modelo, de manera que el Estado adopte un rol más activo en la garantía del derecho a la vivienda adecuada.

RECOMENDACIONES

1. Se reitera la recomendación realizada por el INDH (2012, 2013 y 2014) a los poderes del Estado de reconocer, a nivel constitucional y legal, el derecho a una vivienda adecuada, de acuerdo a los estándares internacionales en derechos humanos, junto con otorgar resguardo directo de naturaleza administrativa y judicial para favorecer su exigibilidad.

2. Se reitera la recomendación del INDH (2014) al Poder Ejecutivo de adecuar las bases de la política habitacional, de modo que garantice a todas las personas el acceso a una vivienda adecuada, incluyendo los atributos de seguridad de la tenencia, gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad, ubicación, adecuación cultural y disponibilidad de servicios.

3. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del MINVU, el MDSF, el Ministerio de Bienes Nacionales, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y los demás ministerios y servicios competentes, agilizar la formulación e implementación del Sistema Nacional de Campamentos mencionado en el PEH, o bien, establecer otra alternativa institucional de coordinación intersectorial para abordar de manera integral la multidimensionalidad de los problemas que enfrentan los asentamientos informales.

4. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del MINVU y del Ministerio de Hacienda, fortalecer la capacidad de la institucionalidad vigente y priorizar la disposición de recursos suficientes, hasta el máximo de los recursos disponibles, para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en asentamientos informales, con especial atención al cumplimiento de las distintas dimensiones que componen el derecho.

5. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del MINVU, el MDSF y el Ministerio de Hacienda, ampliar y diversificar la oferta de soluciones habitacionales dirigidas a personas que están viviendo en campamentos. Considerando la adopción de medidas afirmativas para garantizar el derecho a la vivienda a grupos tradicionalmente excluidos (personas migrantes, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas LGBTIQ+, personas mayores y personas con discapacidad).

6. Se recomienda al MINVU que, dado el bajo acceso a la oferta programática de las personas que viven en asentamientos informales, se generen instancias para la revisión y modificación de los requisitos actuales, considerando la participación de representantes de organizaciones sociales de campamentos.

7. Se reitera la recomendación del INDH (2017) dirigida al Poder Ejecutivo respecto a “la elaboración de un protocolo específico para los procedimientos de desalojo, de acuerdo con lo señalado en los estándares internacionales de derechos humanos, consensuado con los principales actores implicados:

instituciones de gobierno, municipalidades, Carabineros, organizaciones de la sociedad civil, INDH, entre otros".

8. Se recomienda a los poderes colegisladores revisar, con la asesoría de la Subsecretaría de Derechos Humanos, las normas vigentes que regulan los desalojos, e incorporar en el derecho interno los estándares de derechos humanos aplicables tanto antes, durante y después de que se ejecuten, de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997) y los *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo* (Consejo de Derechos Humanos, 2007).

9. Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos realizar capacitaciones periódicas a los diversos organismos estatales incumbentes, en particular, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al MINVU, al MDSF y a las fuerzas de orden y seguridad pública, sobre estándares relativos a los desalojos forzosos, conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

10. Se recomienda a Carabineros de Chile actualizar la Circular N° 001797 del 16 de septiembre de 2016, que contiene instrucciones sobre ocupación ilegal y desalojos, para que incluya los estándares de derechos humanos desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997) y los *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo* (Consejo de Derechos Humanos, 2007), además de las modificaciones que introdujo la Ley N° 21.633, particularmente, aquellas que exceptúan a las personas residiendo en campamentos de la detención en flagrancia y de la medida de restitución anticipada.

11. Se recomienda al Poder Judicial dar plena aplicación a los estándares de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por Chile, dirigidos a garantizar el derecho a la vivienda adecuada y proteger contra desalojos forzosos a personas que viven actualmente en asentamientos informales.

12. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del MINVU y el MDSF, maximizar las intervenciones de habitabilidad primaria que permitan generar condiciones humanitarias mínimas para las familias residentes en campamentos.

13. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, desarrollar e implementar una estrategia de seguridad ciudadana enfocada en la protección y persecución de los delitos que afecten a las personas que residen en asentamientos informales, en concordancia con lo anunciado por este Ministerio en 2023.

14. Se recomienda al MINVU agilizar los procedimientos administrativos requeridos y fortalecer la coordinación periódica y permanente con las demás instituciones públicas involucradas, como el Ministerio de Bienes Nacionales y

las municipalidades, para el desarrollo oportuno de proyectos habitacionales a nivel nacional que den respuesta a las necesidades de personas que viven en asentamientos informales.

15. Se recomienda a las instituciones públicas competentes, especialmente las municipalidades, disponer los recursos necesarios para agilizar la revisión y aprobación de los proyectos habitacionales destinados a satisfacer el derecho a la vivienda adecuada de personas que están viviendo en campamentos.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, F., Cisternas, P., Silva V. y Schönsteiner, J. (2016). Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos. En *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile.* Universidad Diego Portales.

Alvarado, M., y Elgueda, G. (2021). La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la problemática urbana (Chile, 1973-1979). *Revista Divergencia*, 10 (16).

Anderson, R., Dastres, P., & Vergara, F. (2023). El fenómeno migratorio en campamentos: desafíos para las políticas públicas urbanas en Chile. *Revista Planeo*.

ATISBA. (2023). *Crecimiento de campamentos. Incidencia de Tomas Organizadas con Recursos y Logística [TORL].* Santiago.

Banco Interamericano de Desarrollo (2024). *Hacia una política habitacional preventiva. Identificación de hogares de la ciudad formal con probabilidad de traslado a asentamientos informales vía pareamiento por puntaje de propensión*. Nota Técnica N° IDB-TN-02824.

Biobío Chile. (2021). *Presentan querella por venta ilegal de terrenos en Quilpué: pertenecen a víctima de sicariato*. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-valparaiso/2021/05/05/presentan-querella-por-venta-ilegal-de-terrenos-en-quilpue-pertenecen-a-victima-de-sicariato.shtml

Biobío Chile. (2024). *Incendio de gran proporción consume viviendas en campamento Dignidad en La Florida*. https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2024/05/23/incendio-de-gran-proporcion-consume-viviendas-en-campamento-dignidad-en-la-florida.shtml;

Brown, P. (2021). El sueño fracturado. *Revista Universitaria*, N° 195, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Burgos, S. y Sigala, F. (2015). Salud ambiental infantil en el contexto de la reubicación de familias de campamentos a viviendas sociales. En *Revista Chilena de Pediatría,* N° 3.

Cámara Chilena de la Construcción (2023). *Déficit habitacional en Chile: Evolución y análisis de la crisis de vivienda.*

Cámara Chilena de la Construcción (2023). *Balance 2023: Vivienda y entorno urbano.*

CEDEUS (2019) *Suelo Urbano*. Documento Temático N° 9, Habitat III.

Centro Políticas Públicas UC. (2022). *Antecedentes y percepciones sobre la industria inmobiliaria y la asequibilidad de la vivienda en Chile*.

Centro Políticas Públicas UC. (2024). *Policy Brief: Descomposición del valor de los departamentos en la Región Metropolitana.*

Centro Políticas Públicas UC. (2024a). *Segundo Informe Vivienda Asequible: Hablemos Del Precio.* Descomposición y evolución de los precios de las viviendas.

Cooperativa.cl (2024). *Incendio en campamento de Antofagasta: Nueve damnificados y un bombero agredido.* https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-antofagasta/incendio-en-campamento-de-antofagasta-nueve-damnificados-y-un-bombero/2024-06-17/132519.html

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1)*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). *Observación general Nº 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): Los desalojos forzosos*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1)*.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2017). *Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*. CRPD/C/GC/527, octubre 2017

Congreso Nacional. Senado (2024) *Delincuencia y crimen organizado en Chile: Diagnósticos, trabajo legislativo y escenarios futuros.*

Congreso Nacional (2023) Historia de la Ley N° 21.633. Informe de la Comisión de Seguridad Pública del Senado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Contreras, Y. (2023). *Intranquiliza que muchas familias migrantes que arriendan no puedan hacer denuncias cuando se les vulnera algún derecho.* https://uchile.cl/noticias/211948/yasna-contreras-migrar-no-es-solo-cruzar-una-frontera

Corte IDH. (2008). María y Julio Guillermo Salvador Chiriboga c. Ecuador. 6 de mayo de 2008, Serie C No 179 (sentencia), párrafo 60.

Déficit Cero (2024). *Análisis de los arrendatarios en Chile Una mirada desde la demanda social por vivienda.*

El Líbero (15 de marzo de 2024). *Lo que hay detrás de los grandes campamentos* https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/lo-que-hay-detras-de-los-grandes-campamentos/

El Mostrador.cl (2024). *El drama de los sin techo: el olvido de los campamentos de Viña del Mar arrasados por el fuego*.https://www.elmostrador.cl/noticias/2024/03/03/el-drama-de-los-sin-techo-el-olvido-de-los-campamentos-de-vina-del-mar-arrasados-por-el-fuego/

Fuster-Farfan, X. (2019). Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. *EURE* (Santiago) [online]. 2019, vol.45, n.135, pp.5-26

Fuster-Farfán, X. (2024). *Crisis habitacional: un problema político.* https://www.cedeus.cl/blog/2024/10/14/xenia-fuster-farfan-crisis-habitacional-un-problema-politico/

Gil, D. (2015). *Derecho a la vivienda, integración urbana y minimalismo regulatorio en Chile.* SELA 2015, Ediciones Libraria, Buenos Aires.

INDH (2013). *Informe Anual de Derechos Humanos 2013.*

INE y Techo-Chile (2023). *Campamentos 2020 – 2021: Acceso a servicios y equipamientos relevantes.*

La Tercera (5 de mayo de 2019). *Estudio revela creciente brecha entre precio de viviendas e ingresos familiares* https://www.latercera.com/pulso/noticia/construccion-advierte-riesgo-crisis-social-creciente-costo-las-viviendas/649350/

Larraín, C., y Razmilic, S. (2019). Precios de vivienda: ¿quién tiene la razón?. *Puntos de Referencia*, CEP Chile, 518.

Lorca, R., y Gil, D. (2023). Ley de Usurpaciones: ¿criminalización de la violencia o de la pobreza? *El Mostrador.* https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2023/08/05/ley-de-usurpaciones-criminalizacion-de-la-violencia-o-de-la-pobreza/

López Escarcena, S. (2015). La propiedad y su privación o restricción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Ius et Praxis*, *21*(1), 531-575.

Madrid, C. P. M., Ramoneda, A., & Valenzuela, F. (2019). La integración social como desafío: Análisis del programa de campamentos en Chile (2011-2018). *Revista INVI, 34(97)*, Article 97.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021) *Informe de detalle de Programas Sociales Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria*.

MINVU. (s/f). *Plan de Urbanización Campamento Manuel Bustos Comuna de Viña del Mar, Región de Valparaíso*

MINVU. (2019). *Catastro Nacional de campamentos. Análisis de la situación habitacional.* Santiago.

MINVU. (2021). *Mapa Social de Campamentos.*

MINVU. (2022). *Plan de Emergencia Habitacional.*

MINVU. (2022a). Realidad y desafíos de los asentamientos precarios. *Revista Redes MINVU*, 34-38.

MINVU. (2024) *Catastro Nacional de campamentos. Análisis de la situación habitacional.* Santiago.

MINVU. (2024a). *Análisis social y territorial del déficit de vivienda en Chile.* Centro de Estudios de Ciudad y Territorio.

Mortera, S. (2024) *Desalojos de asentamientos informales. Nuevo criterio de la Corte Suprema.*

Naciones Unidas. (2015). *Documento temático sobre asentamientos informales.* Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III).

Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Secretaría de Habitat III.

Pávez, Barraza y Duran, (2020). Frío, contaminación y hacinamiento: un millón de viviendas sociales con fallas que facilitan la expansión del Covid-19. *CIPER* https://www.ciperchile.cl/2020/11/12/frio-contaminacion-y-hacinamiento-un-millon-de-viviendas-sociales-con-fallas-que-facilitan-la-expansion-del-covid-19/

Pérez, M., y Palma, C. (2021). El retorno de los campamentos: cinco mitos que oscurecen el debate. *CIPER*.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat. (2020). *Informe de la Junta Ejecutiva a la Asamblea de ONU-Hábitat en su segundo período de sesiones*. HSP/EB.2020/4.

Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. (2007). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo.* A/HRC/4/18.

Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. (2018a). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto.* A/73/310/Rev.1.

Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. (2018b). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile*. A/HRC/37/53/Add.1.

Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. (2020). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda ade-*

cuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. A/HRC/43/43.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2021). La paradoja del subsidio habitacional: una vivienda sin ciudad. Revista Universitaria, N°165.

Sugranyes, A. (2023). El Derecho Humano a la Vivienda y la Emergencia Habitacional. *Revista Redes*. Centro de Estudios Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

TECHO Chile. (2023). *La continua emergencia en los campamentos de Chile: exposición a amenazas naturales y vulnerabilidad.* Informe Nacional. Santiago: CES.

TECHO Chile. (2024). *Accesibilidad de campamentos en Chile a equipamientos y servicios urbanos.* Centro de Estudios [CES], TECHO Chile. *EnlaCES,* edición 10.

TECHO Chile. (2024a). *Reporte de Avances del Plan de Emergencia Habitacional en Campamentos 2022 - 2025.*

Servicio Jesuita a Migrantes, TECHO Chile, Departamento Sociología Universidad de Chile y Universidad Alberto Hurtado (2020). *Acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad de la población migrante en Chile.* Santiago.

Soy Antofagasta (11 de enero de 2022). *Denuncian una continua compra y venta de viviendas en campamentos de Antofagasta.*

TVN 24 Horas. (10 de junio de 2019) *La indigna venta de sitios en campamentos.* https://www.24horas.cl/noticiarios/reportajes24/reportajes-24-la-indigna-venta-de-sitios-en-campamentos--3374244

TOCTOC. (10 de julio de 2024). *Expertos analizan la fluctuación de los precios de viviendas.* https://blog.toctoc.com/fluctuacion-precios-vivienda-prensa-toctoc/

Troncoso, M., Troncoso, C., y Link, F. (2020). *Situación habitacional de las personas migrantes en la región Metropolitana y Antofagasta.* Santiago de Chile: Servicio Jesuita a Migrantes.

Vergara, F. (2023). ¿Y cuándo hablamos de los subsidios habitacionales? *CIPER*. https://www.ciperchile.cl/2023/08/09/y-cuando-hablamos-de-los-subsidios-habitacionales/

Vergara, Greene y Correa (2021). *No + Subsidios. CIPER.* https://www.ciperchile.cl/2021/05/26/no-subsidios/

CAPÍTULO V

Maternidad vulnerable: derechos de madres privadas de libertad y garantías para sus hijas e hijos menores de edad

Capítulo 5.

Maternidad vulnerable. Derechos de madres privadas de libertad y garantías para sus hijas e hijos menores de edad

ANTECEDENTES[1]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2023) ha señalado que la privación de libertad de las mujeres es un motivo de preocupación importante en todo el mundo. Indicó que, a pesar de que las mujeres encarceladas continúan representando una proporción pequeña del total de personas privadas de libertad (alrededor del 8% en la región), durante los últimos años se han elevado sus niveles de encarcelamiento debido, principalmente, al endurecimiento de las políticas criminales en materia de drogas y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática.

Para la CIDH la pobreza y exclusión social pueden favorecer la propensión a cometer delitos. Al respecto, indica que la combinación de factores socioeconómicos como bajos niveles de desarrollo, precariedad del empleo, falta de oportunidades, inequidad persistente e insuficiente movilidad social derivan en entornos de vulnerabilidad. Chile no está ajeno a esa realidad. De acuerdo al estudio *Encarcelamiento femenino en Chile. Calidad de vida penitenciaria y necesidades de intervención* (Sanhueza, Brander y Reiser, 2019) gran parte de las mujeres que terminan en la cárcel llegan allí luego de llevar una vida de acumulación de desventajas y vulneraciones múltiples, que incluyen episodios de abuso sexual o violencia doméstica. El 44,7% de las encuestadas en el estudio reportaron haber sufrido violencia intrafamiliar y un 25,9% fue víctima de abuso sexual.

1 El objetivo de este capítulo es analizar la situación de mujeres madres privadas de libertad en Chile y el cumplimiento por parte del Estado de Chile de sus obligaciones internacionales en la materia para garantizar los derechos que le asisten tanto a ellas, como a sus hijas e hijos menores de edad en razón de la privación de libertad de sus madres. En particular se identifican y describen las obligaciones del Estado en relación con los derechos que les asisten a las mujeres madres privadas y sus hijas e hijos, y los estándares internacionales que orientan el cumplimiento de las obligaciones; se describe la situación de mujeres madres privadas de libertad y posibles afectaciones a sus derechos humanos y de sus hijas e hijos, asociados a las condiciones carcelarias; y, se analizan las medidas adoptadas por el Estado para garantizar los derechos que les asisten a las mujeres madres privadas, y a sus hijas e hijos en el contexto de la privación de libertad de sus madres. El capítulo no aborda la situación de adolescentes privadas de libertad pues, según la información de Gendarmería de Chile no existen menores de edad privadas de libertad ni embarazadas o con hijos lactantes. En el caso de niñas menores de edad, el enfoque debe ser distinto, de hecho, el artículo 97 del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente contempla una regulación especial para aquellas adolescentes embarazadas privadas de libertad en materia de sustitución de la pena privativa de libertad.

Al mes de abril de 2024 había 4.477 mujeres privadas de libertad en los establecimientos penitenciarios dependientes de Gendarmería de Chile[2], correspondientes al 7,9% del total de personas privadas de libertad; la cifra representa un aumento de alrededor del 40% respecto de la población penitenciaria femenina que existía hace diez años. Estos datos sitúan a Chile como el segundo país de América Latina con mayor proporción de mujeres privadas de libertad, precedido únicamente por Venezuela (Ministerio de Justicia y DDHH, 2023).

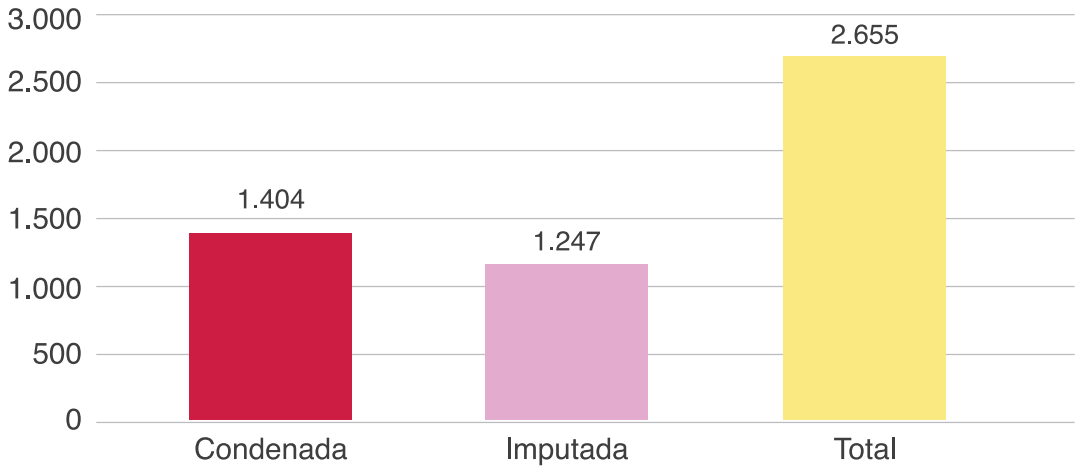
Por otra parte, la proporción de mujeres condenadas (49,5%) es similar a las mujeres imputadas (51,0%) las cuales -según el Comité para la Prevención de la Tortura (en adelante CPT)- permanecen privadas de libertad en promedio 6,7 meses (CPT, 2022). Esta situación dista bastante de lo que ocurre en el caso de los hombres, quienes en su mayoría se encuentran recluidos para el cumplimiento de una condena (63,4%) versus en prisión preventiva (36,6%).

La Ley 20.000 (2005), que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, ha implicado un significativo aumento de privación de libertad para mujeres en general, incluidas aquellas que están embarazadas y/o son madres de hijos e hijas lactantes. De acuerdo a los datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, hasta el 31 de diciembre de 2023, el 59,3% de las mujeres condenadas se encontraba privada de libertad por delitos relacionados con el tráfico de drogas (Biobío Chile, 2024).

Del total de 4.467 mujeres recluidas a abril de 2024, 3.817 declaran tener hijos (85,4%), de ellas 2.655 (69,6%) tienen hijos menores de edad. En el Gráfico 1 se observa que del total de mujeres recluidas que declaran tener hijos, la mayor parte se encuentra condenada (53%), mientras el resto corresponde a mujeres imputadas (47%). Se estima que alrededor de 8.000 niños o niñas tienen a sus madres encarceladas y cerca de 16.000 tienen a sus madres cumpliendo una pena alternativa a la cárcel (Figueroa, Rufs y Koppmann, 2021).

2 Información proporcionada por Gendarmería de Chile, vía Oficio N°1389 del 24 de septiembre de 2024

Gráfico 1. Número de mujeres que declaran tener hijos o hijas menores de edad, según calidad procesal



Nota: Información actualizada al 30 de abril de 2024.
Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por Gendarmería de Chile, vía Oficio N°1389 del 24 de septiembre de 2024

En Chile existen 80 recintos penitenciarios y su población total -que asciende a 59.500 personas- en los últimos dos años registró un incremento de 57%. Este explosivo aumento desbordó las capacidades del sistema penitenciario y en la actualidad la tasa de sobreuso de las cárceles se sitúa en un 115,9% (CEP, 2024), lo que tensiona las condiciones de habitabilidad de los recintos destinados a un número más bajo de personas. De esta forma, el crecimiento neto de la capacidad física del sistema penitenciario ha permanecido estancada, mientras que la población recluida se ha incrementado fuertemente (CEP, 2024), por lo tanto, las condiciones de infraestructura de los centros de reclusión se convierten en un factor preponderante y, tal como describen múltiples informes, se advierten importantes falencias[3]. El CPT, por ejemplo, ha relevado graves problemas que son permanentes, tales como hacinamiento, carencia de servicios higiénicos e inadecuada ventilación, y dificultades en el suministro de alimentación, agua e insumos mínimos para dormir (2022).

En este contexto, las mujeres privadas de libertad pueden permanecer en Centros Penitenciarios Femeninos (CPF) de los cuales hay siete en todo el país, o en centros penitenciarios masculinos con secciones femeninas, que actualmente

3 Informe Anual sobre Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (2003 a 2011, 2016, 2018 y 2019), Informe de Condiciones Carcelarias del INDH (2013, 2015, 2017, 2018) e Informes de la Fiscalía Judicial de la Corte Suprema (2018), entre otros.

son 27 a nivel nacional[4]. En el caso de los establecimientos para población femenina recluida 24 horas, la ocupación también está por sobre su capacidad, pues en el 36,8% de los recintos supera el 100%, entre ellos, destaca el Centro Penitenciario Femenino de Antofagasta, con el mayor nivel de hacinamiento y la tasa más alta de sobreocupación, con un 244% (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023).

El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios[5] establece en su artículo 19 que en los CPF existirán dependencias que contarán con espacios y condiciones adecuados para el cuidado y tratamiento pre y post-natal, así como para la atención de los hijos y las hijas lactantes de las internas, conocidas como Secciones Materno-Infantiles (SMI) e indica que en aquellos lugares donde no existan estas secciones, las internas permanecerán en dependencias separadas del resto de la población penal.

Con el objetivo de no interrumpir el vínculo con la madre y considerado el interés superior del niño, el mismo Reglamento permite la permanencia del niño o niña menor de 2 años con su progenitora en el recinto penitenciario. En consecuencia, cada mujer decide voluntariamente si desea que su hijo o hija ingrese con ella al recinto penitenciario, o si prefiere que permanezca fuera de la cárcel con un cuidador o cuidadora que ella designe, previa autorización del Juzgado de Familia o de Garantía competente. Si opta por que ingresen juntos al recinto penitenciario, el niño o niña continúa teniendo la calidad de ciudadano libre no privado de libertad y puede salir regularmente del centro penitenciario (Ramírez, 2022).

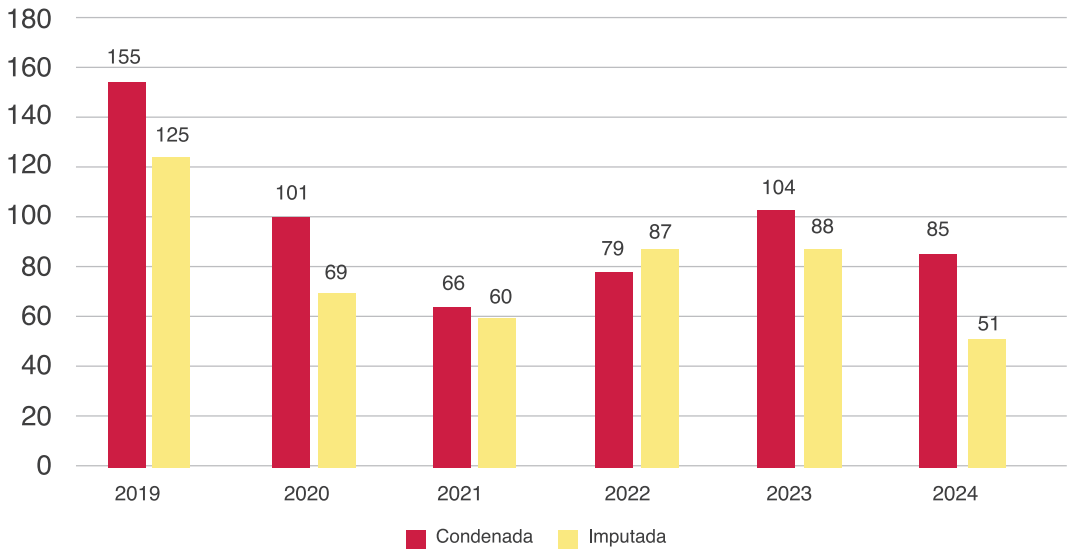
En abril de 2024, a nivel nacional, un total de 206 mujeres se encontraban recluidas en las SMI, 136 se encontraban con sus hijos e hijas lactantes, mientras 70 estaban embarazadas[6].

4 El número de establecimientos penitenciarios con secciones femeninas es variable, pues depende de la existencia de mujeres privadas de libertad en estado de embarazo o con hijos o hijas.

5 Ministerio de Justicia. Decreto N° 518, aprueba el *Reglamento de Establecimientos Penitenciarios* (21/08/1998).

6 Información proporcionada por Gendarmería de Chile, vía Oficio N°1389 del 24 de septiembre de 2024

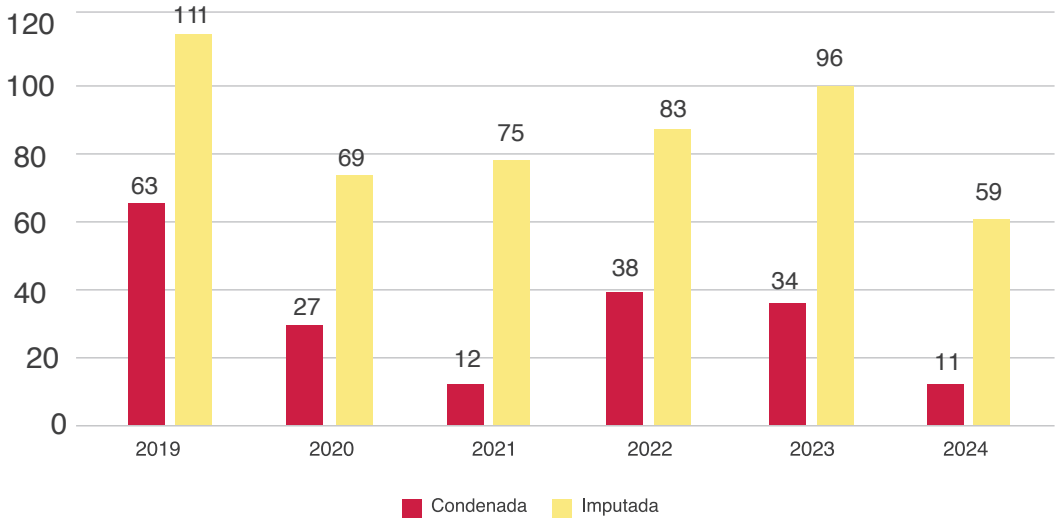
Gráfico 2. Número de mujeres lactantes en secciones materno-infantiles, según año y calidad procesal



Nota: Información actualizada al 30 de abril de 2024.

Fuente: Elaboración propia a partir de Información proporcionada por Gendarmería de Chile, vía Oficio N°1389 del 24 de septiembre de 2024

Gráfico 3. Número de mujeres embarazadas en secciones materno-infantiles, según año y calidad procesal



Nota: Información actualizada al 30 de abril de 2024.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por Gendarmería de Chile, vía Oficio N°1389 del 24 de septiembre de 2024

Distintos organismos internacionales han expresado su preocupación por la situación de las mujeres privadas de libertad en el país. En el más reciente informe periódico sobre el estado de cumplimiento de Chile, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, 2018) señaló explícitamente su inquietud "por los riesgos que afrontan las mujeres embarazadas en los centros de reclusión, debido a la falta de acceso a la atención obstétrica y ginecológica" (párrafo 48), además de instar para que "las reformas del sistema penitenciario incorporen una perspectiva de género y que consideren la posibilidad de hacer un mayor uso de sanciones y medidas no privativas de libertad para las mujeres en lugar de la prisión" (párrafo 49) como también "que se aceleren los procedimientos judiciales para evitar el uso excesivo de la prisión preventiva"(párrafo 49).

El Comité de los Derechos del Niño en su informe periódico sobre Chile (2015) expresaba que el interés superior del niño es un principio fundamental del ordenamiento jurídico del Estado parte y que se ha incorporado en algunas leyes. Sin embargo, manifestó su preocupación por que este principio no se aplica en todos los ámbitos, como las resoluciones judiciales en que se condena a los progenitores a largas penas de prisión, y porque en los razonamientos de los jueces al dictar esas resoluciones no siempre se explican los criterios utilizados para determinar el interés superior del niño.

Al igual que las sugerencias del Comité CEDAW mencionadas anteriormente, el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Chile (2019) se recomendó al Estado "incorporar en la reforma del sistema penitenciario una perspectiva de género y la posibilidad de hacer un mayor uso de las sanciones y medidas no privativas de la libertad para las mujeres en los centros de detención" (párrafo 125.68).

Adicionalmente, el Comité de Derechos Humanos, en sus Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile (2024) señaló que el Estado debe "adoptar medidas para reducir significativamente el hacinamiento en el sistema penitenciario incluso mediante la aplicación de medidas no privativas de la libertad como alternativa al encarcelamiento, incluyendo a las mujeres embarazadas, las que tengan niños o niñas a su cargo y los adolescentes" (párrafo 32, letra a). Asimismo, observó que se debe "velar por que las mujeres privadas de libertad, en particular las que están embarazadas y tengan niños y niñas a su cargo, dispongan de atención y servicios adecuados para satisfacer sus necesidades específicas en los que se tenga presente el interés superior de los niños y niñas. En particular, el Estado parte debe velar por que las mujeres embarazadas o con hijos e hijas de menos de dos años puedan estar en unidades diferenciadas de la población femenina común" (párrafo 32, letra c).

Al destacar la necesidad de un enfoque diferenciado para el encarcelamiento de mujeres, el sistema interamericano advierte -así como también lo han hecho organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos de personas privadas de libertad- que, históricamente, el sistema penitenciario no

ha estado diseñado para atender las diferencias de género y los impactos disímiles que producen en las personas (Red Acción Carcelaria, 2021)[7]. Por ejemplo, en 2019 el INDH a través de su *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile: Diagnóstico del Cumplimiento de los Estándares Internacionales de Derechos Humanos en la Privación de Libertad* detectó que existen diferencias en las condiciones para la realización de trabajos autogestionados entre los hombres y las mujeres. Por su parte, Droppelmann (2021) señala que a las mujeres se les ofrecen oportunidades de capacitación principalmente en áreas vinculadas al servicio y el cuidado, sin acceder a rubros como construcción, formación técnica o emprendimiento. En relación con las actividades recreativas, el INDH indica que la oferta para mujeres es menor, tanto en cantidad como en variedad. Al mismo tiempo, la atención de las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad relativas a salud sexual y reproductiva presenta falencias, tales como, provisión de anticonceptivos, toallas sanitarias y atención médica ginecológica (INDH, 2019).

En el año 2019, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, junto con la Subsecretaría de Derechos Humanos, convocaron a una mesa técnica para analizar las condiciones carcelarias de las mujeres privadas de libertad[8]. Dicha instancia elaboró el *Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad* (2020) en el que se destacan las siguientes problemáticas:

Precariedad del marco normativo: La reclusión de mujeres se encuentra regulada de forma dispersa, adicionalmente, carece de normas especiales con enfoque de género, y que consideren también la protección del interés superior de niños y niñas[9]. En la práctica, Gendarmería de Chile ha debido velar por el cuidado y respeto de los derechos de los niños y niñas en las secciones materno-infantiles, aun cuando tiene una misión distinta y no dispone de capacitación adecuada en temas de maternidad y primera infancia. Así también, se observa una carencia de protocolos que orienten el actuar de Gendarmería en los casos de enfermedad y accidentes graves de los niños y niñas que residen en las SMI.

7 La Red de Acción Carcelaria es una fundación que visibiliza las consecuencias de la cárcel y apoya a mujeres privadas de libertad en Chile.

8 La mesa técnica tuvo como objetivo identificar los nudos críticos que afectan la situación de estos niños o niñas y sus madres, y proponer medidas concretas para su solución o mejora. En la mesa participaron Gendarmería de Chile, Poder Judicial, Poder Legislativo, División de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia, Subsecretaría de la Niñez del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Salud, Ministerio Público, Defensoría de la Niñez, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Programa *Mi Abogado* de la Subsecretaría de Justicia, ACNUDH, UNICEF, Defensoría Penal Pública, Servicio Nacional de Menores, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Fundación para el Desarrollo Integral del Menor (Fundación Integra), Subsecretaría de Educación de Párvulos, Leasur ONG, ONG *En Marcha*, Fundación *Mujer Levántate* y Fundación San Carlos de Maipo.

9 El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, en su artículo 19 relativo a establecimientos penitenciarios destinados a la atención de mujeres, no menciona explícitamente el interés superior del niño en sus especificaciones sobre los Centros Penitenciarios Femeninos.

Ausencia de una política penitenciaria diferenciada y definida: Actualmente, en las SMI se aplica el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios de la misma forma que se aplica para el resto de la población penal. Ni las normas que determinan el régimen penitenciario ni las relativas a la formación de funcionarios y funcionarias de Gendarmería han sido adaptadas a las necesidades especiales de los niños y niñas, y de las mujeres que se encuentran en las secciones materno-infantiles.

Ausencia de regulación específica para mujeres migrantes: Se ha detectado que madres migrantes o extranjeras que serán expulsadas del país y que tienen hijos o hijas en Chile, se encuentran por largos periodos en prisión preventiva a la espera de la orden de expulsión. Cabe señalar que, una vez decretada la orden de expulsión por parte de la justicia, no existiría financiamiento para el pasaje o traslado de los hijos o hijas, lo que afecta el derecho de los niños y niñas a vivir con su madre.

Deficiencias de infraestructura y habitabilidad de las SMI: El Estado no cuenta con un modelo planificado y diseñado para la instalación previa y estandarizada de las SMI en todos los establecimientos penitenciarios, por lo tanto, las condiciones de las secciones dependen de cada establecimiento.

Dificultades de acceso a servicios de salud: El acceso a cuidados pre y postnatal para las mujeres embarazadas que se encuentran en las SMI depende, en gran medida, de las instalaciones y tecnología disponibles en cada CPF, lo que resulta en un servicio de calidad variable. En cuanto a la atención del parto, no existe un protocolo que oriente la actuación de Gendarmería y en el que se aseguren los derechos de la mujer embarazada, por ejemplo, el derecho a ser acompañada por un familiar o por quien ella estime pertinente; o la prohibición de la aplicación de medidas de seguridad, como la presencia de un gendarme o permanecer engrillada durante el parto.

Además, el estudio de la mesa técnica indica que los niños y niñas que se encuentran en las SMI -al no ser personas privadas de libertad- no son atendidos en el área de salud del establecimiento penal sino en servicios de salud públicos ubicados fuera de los establecimientos penales, atención que es gestionada y coordinada por Gendarmería de Chile, lo que dificulta el acceso a prestaciones básicas de salud; no se autoriza a las madres para acompañar a sus hijos e hijas a controles de salud y ante urgencias médicas, los recintos no disponen de profesionales del área de la salud para atenderlas.

Tras la mesa de 2019, en abril de 2024, el Ejecutivo convocó a una instancia denominada *Mesas Regionales de Seguimiento de Mujeres Privadas de Libertad Embarazadas y con Niños Lactantes*[10]. A través del monitoreo de las condiciones

10 Conformadas por representantes de la Seremi de Justicia y Derechos Humanos, Servicio de Salud, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Poder Judicial, Defensoría Penal Pública, Área de Salud y Área Técnica de Gendarmería, Servicio de Protección Especializada, SernamEG y el Programa *Mi Abogado.*

en las que se encuentren tanto imputadas como condenadas en las secciones materno-infantiles, su objetivo es garantizar, mediante la coordinación intersectorial, el acceso adecuado de las mujeres privadas de libertad que se encuentren embarazadas o con sus hijos lactantes a las prestaciones del sistema de salud, y contribuir a reducir las brechas de género existentes en el sistema penitenciario.

Por otra parte, como en otras sociedades latinoamericanas, en Chile los cuidados de niños y niñas recaen principalmente en las mujeres, y especialmente en las madres[11], por eso una de las principales consecuencias del encarcelamiento femenino es la obstaculización de la maternidad, principalmente reflejada en que los hijos e hijas de mujeres privadas de libertad suelen quedar en una situación muy vulnerable o en el abandono (Antony, 2007).

De acuerdo con datos de la Red de Acción Carcelaria (2021) un 80% de los hijos o hijas de mujeres privadas de libertad vivía con su madre al momento de la detención, alrededor de un 60% de estos niños o niñas tenía un padre ausente y menos de un 20% se quedó viviendo con su padre biológico cuando su madre fue encarcelada[12].

Uno de los aspectos más traumáticos para las mujeres privadas de libertad es la pérdida de sus hijos, y la preocupación por ellos está presente en toda su vida carcelaria (Antony, 2007; Sanhueza, Brander y Reier, 2019). En 2012 un estudio sobre mujeres del Centro Penitenciario Femenino de Santiago señaló que el 29% de los hijos visita a sus madres en la cárcel una vez a la semana (Valenzuela, Marcazzolo y Stuven, 2012). En el caso de las mujeres extranjeras o migrantes privadas de libertad, las visitas se ven imposibilitadas, pues muchas de ellas han dejado a sus hijos en sus países de origen y, por lo tanto, la ruptura del vínculo con ellos es más radical.

A pesar de la particularidad de la mujer y de su condición de madre, así como el potencial abandono de menores que la condena privativa de libertad podría implicar, ni las políticas judiciales ni penitenciarias consideran estas diferencias por sexo en su formulación y aplicación (Valenzuela, Marcazzolo y Stuven, 2012).

En este marco, las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes o Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011) invita a los Estados miembros a que tengan en consideración las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres reclusas al elaborar la legislación, los procedimientos, las políticas y los planes de acción correspondientes, y pone de relieve que, al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o de una persona que sea la fuente primaria o única de cuidados de un niño o niña, se debería de ser posible y apropiado, dar preferencia a medidas no privativas de libertad.

11 De acuerdo con la investigación *Día Internacional del Trabajo Doméstico: asignación cultural de roles y el mercado laboral* (OCEC-UDP, 2023), en el trimestre marzo-mayo de 2023, del total de personas inactivas que renunciaron a su última ocupación por cuidar a niños o adultos enfermos o incapacitados, el 94,6% eran mujeres.

12 En el contexto latinoamericano se constata que, en promedio, son tres los niños que quedan desprotegidos afectiva y económicamente por ausencia de la madre privada de libertad (CIDH, 2023).

De esta forma, tanto el sistema universal de derechos humanos como el interamericano, han expresado su preocupación por los derechos de las mujeres privadas de libertad y también de sus hijas e hijos menores de edad, pues la situación de sus madres puede provocar diversas afectaciones de sus derechos. Por esa razón, este capítulo analiza la situación de mujeres madres privadas de libertad en Chile desde la perspectiva de las obligaciones internacionales del Estado para garantizar los derechos que le asisten tanto a ellas como a sus hijas e hijos menores de edad en razón de su privación de libertad, centrando la atención especialmente en el derecho a la vida familiar, el derecho a la salud y a la integridad personal.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS PARA MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD Y SUS HIJOS E HIJAS

Los derechos que le asisten a mujeres embarazadas encarceladas, a aquellas que viven con sus hijos o hijas al interior de las prisiones, a las que tienen hijos o hijas menores de edad extramuros, y a los niños o niñas cuyas madres se encuentran privadas de libertad, se encuentran consagrados en distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Entre los instrumentos de carácter general se incluyen la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969).

Adicionalmente, se han dictado directrices relativas a la protección y tratamiento de personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios que se encuentran en el *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión* (Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU], 1988)[13], en los *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos* (AGNU, 1990)[14], en las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos* o *Reglas Mandela* (AGNU, 2015)[15], en las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad* o *Reglas de Tokio* (AGNU, 1990)[16] y en los *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas* (CIDH, 2008)[17].

Paralelamente, hay instrumentos que contienen disposiciones de garantías aplicables a las mujeres privadas de libertad en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer* (AGNU, 1979)

13 En especial véase los principios 5, 15, 16, 19, 20, 24 y 31.

14 En particular, el principio 9.

15 En especial véase las reglas 2, 7, 11, 24, 25, 28, 29, 42, 43, 45, 47, 48, 58, 59, 60, 68, 81, 106, 107 y 112.

16 En especial véase las reglas 2.2, 3.11 y 17.1.

17 En especial véase los principios I, II, III, IV, VIII, X, XI, XII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII.

en las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes* o *Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011) y en la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (OEA, 1994). En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resalta que las mujeres embarazadas privadas de libertad son especialmente vulnerables a sufrir violencia obstétrica, por ende, los Estados deben reforzar las medidas de prevención de dicha violencia en los servicios de salud obstétrica que se les brinda (Corte IDH, 2022).

En el caso de niños y niñas, las garantías se remiten a la *Convención sobre los Derechos del Niño* (AGNU, 1989) y a las *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad* (AGNU, 1990).

Por su parte, en 2022, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva N°29 sobre *Enfoques Diferenciados respecto de determinados Grupos de Personas Privadas de Libertad* que trata, entre otros temas, sobre la situación particular de mujeres embarazadas privadas de libertad, de mujeres que viven junto a sus hijas o hijos en prisión, así como la de niños y niñas que viven fuera de la prisión y su madre se encuentra recluida. Los estándares internacionales de derechos humanos y su desarrollo en los pronunciamientos que los órganos de los tratados han efectuado sobre mujeres embarazadas, mujeres que viven con sus hijos e hijas, y niños y niñas con madres privadas de libertad, establecen garantías en diversas materias que permiten determinar obligaciones específicas del Estado, tales como:

1. Derecho a la vida familiar: Referido al uso de medidas alternativas a la prisión, la mantención del contacto con el exterior, entre otros[18].

2. Derecho a la salud: Tanto para las mujeres embarazadas como para los niños y niñas que viven con sus madres, incluido el parto[19].

3. Respeto a la integridad personal: En referencia a medidas de seguridad, disciplina y sanciones para niños y niñas que visitan a sus madres en prisión[20] y aquellos que viven al interior.

En este sentido, es importante destacar que la normativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos debe ser incorporada en la normativa nacional, de tal manera de dar cumplimiento cabal a los estándares de derechos humanos.

---

18 *Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011), reglas 4, 49, 53, 57, 58, 59 y 64. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas* (CIDH, 2018), principio XVIII. *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, (AGNU, 1988), principio 20. *Reglas Mandela* (AGNU, 2015), reglas 58, 59, 106, 107.

19 *Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011), reglas 6, 9, 48 y 51. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas* (CIDH, 2018), principio X. *Reglas Mandela* (AGNU, 2015), reglas 28 y 29.

20 *Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011), reglas 21, 22, 23 y 24. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas* (CIDH, 2018), principio XXII. *Reglas Mandela* (AGNU, 2015), reglas 43, 45, 47 y 48.

Véase a continuación las obligaciones del Estado en relación con los mencionados derechos, junto a los estándares y la descripción de estos:

Cuadro 1. Obligaciones y estándares del derecho a la vida familiar

Obligación	Estándar	Descripción
Obligación del Estado de fomentar, mantener y proteger el vínculo y contacto con la familia.	En cuanto sea posible el lugar de reclusión será cercano al hogar considerando sus responsabilidades de cuidado de otras personas.	Se debe priorizar la ubicación de las mujeres con responsabilidades de cuidado en centros de mayor cercanía a sus lugares de residencia y a los de su familia, con el fin de favorecer el mantenimiento de los vínculos familiares y el apoyo a las necesidades de cuidado[21].
	En favor del derecho a la vida familiar, se deben adoptar medidas para que niños o niñas -que viven extramuros y cuya madre o cuidador/a principal se encuentra privada/o de libertad- puedan mantener el vínculo con su madre o cuidadora privada de libertad.	Se deberá velar por que se puedan realizar visitas periódicas de los hijos o hijas a sus madres o cuidadores principales que se encuentran privados de libertad. Las visitas se realizarán con la frecuencia y duración necesarias para mantener el vínculo, en un entorno propicio, permitiendo el libre contacto entre la madre y su(s) hijo(s) o hija(s) y la permanencia prolongada con ellos[22].
	Los niños y niñas que viven en prisión con su madre tienen el derecho a la vida familiar y a mantener vínculos con sus progenitores o adultos significativos con quienes no viven.	Se debe garantizar que el niño o niña que vive con su madre en prisión pueda mantener relaciones personales y contacto directo con el padre y familiares con quienes no vive, siempre que ello atienda al interés superior del niño[23]. Se garantizarán mecanismos ágiles y eficientes para que el niño o niña mantenga contacto con el otro progenitor que se encuentre privado de libertad, considerando dicha circunstancia al evaluar traslados a otros establecimientos y garantizando el transporte[24].
	Las mujeres embarazadas, en periodo de postparto, lactancia y cuando sean cuidadoras principales, deberán acceder a medidas que no supongan privación de libertad, así como a medidas sustitutivas alternativas a la privación de libertad.	Preferir la adopción de medidas alternativas a la prisión o formas de detención morigeradas, tales como el arresto domiciliario o el uso de brazalete o tobilleras electrónicas[25].

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas

21 Corte IDH, *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos*), Opinión Consultiva OC-29/22 del 30 de mayo de 2022, párrafo 136.

22 Ídem, párrafo 166.

23 Ídem, párrafo 206.

24 Ídem, párrafo 207.

25 Ídem, párrafo 133.

Cuadro 2. Obligaciones y estándares del derecho a la salud

Obligación	Estándar	Descripción
Asegurar el disfrute del nivel más alto posible de salud para mujeres embarazadas, mujeres en el parto, en post parto, lactantes, y para sus hijos e hijas que viven con ellas.	Asegurar el acceso a una alimentación nutritiva para la mujer embarazada y mujer lactante.	Se debe garantizar que el acceso a la alimentación por parte de mujeres embarazadas privadas de libertad, durante el parto, posparto y durante la lactancia se ajuste a las necesidades de cada una de estas etapas y condiciones particulares[26].
	Asegurar el acceso a una alimentación nutritiva para niños o niñas que viven con sus madres.	Se debe asegurar que los niños y niñas que vivan en la cárcel con sus madres reciban una alimentación balanceada y nutritiva, adecuada a su edad y necesidades de desarrollo[27].
	Las mujeres y recién nacidos deben tener acceso a atención de salud durante el embarazo, durante el parto y después de este.	Deberán contar con atención ginecológica y pediátrica, antes, durante y después del parto[28].
	Los niños y niñas que vivan con sus madres en prisión tendrán atención de salud especializada.	Los niños y niñas dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, y su desarrollo será supervisado por especialistas, en colaboración con los servicios de salud de la comunidad[29].

Elaboración propia a partir de las fuentes citadas

El sistema interamericano advierte la necesidad de un enfoque diferenciado para el encarcelamiento de mujeres, ya que históricamente, el sistema penitenciario no ha estado diseñado para atender las diferencias de género y los impactos disímiles que produce en las personas.

26 Ídem, párrafo 157.

27 Ídem, párrafo 213.

28 CIDH, 2008, principio X.

29 *Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011), regla 51.

Cuadro 3. Obligaciones y estándares del derecho a la integridad personal

Obligación	Estándar	Descripción
Derecho a la integridad personal[30] y dignidad personal de mujeres embarazadas y aquellas que vivan con sus hijos e hijas, así como de los niños, niñas y adolescentes[31].	Niños, niñas y adolescentes que visitan a sus padres y madres en prisión deberán recibir un trato digno.	Bajo ninguna circunstancia, se someterá a los niños y niñas a registros corporales intrusivos y se priorizará el uso de equipos tecnológicos[32].
	Los niños y niñas que viven en la cárcel con su madre nunca serán tratados como reclusos[33].	Se asegurará satisfacer todas sus necesidades, tanto médicas como físicas, psicológicas y educativas, incluidas las condiciones de vida adecuadas para su desarrollo[34]. Las niñas y niños nunca deben llevar uniforme y la autoridad penitenciaria se asegurará de que estén provistos de ropa adecuada para su edad y el clima[35].
	Prohibición de medidas disciplinarias que puedan afectar la integridad de mujeres embarazadas, mujeres con hijos o hijas que estén viviendo con ellas, mujeres en período de lactancia; o el contacto con la familia o sus hijos o hijas.	Prohibir medidas de aislamiento como sanción disciplinaria o con cualquier otro propósito, o segregación disciplinaria, a mujeres embarazadas, en período de postparto o lactancia, así como mujeres con hijos o hijas que estén viviendo con ellas Las sanciones disciplinarias no podrán disponer la prohibición del contacto de las mujeres con sus familiares, especialmente con niños, niñas y adolescentes[36].
	Prohibición de aplicar medidas de seguridad que atenten contra la dignidad y pongan en riesgo a la mujer embarazada y en post parto.	Prohibición absoluta del uso de grilletes y esposas en mujeres embarazadas, para su traslado a centros médicos, así como antes, durante e inmediatamente después del parto[37].

Elaboración propia a partir de las fuentes citadas

30 El respeto a la integridad personal incluye la debida diligencia que implica que el Estado ha actuado, en la medida de sus capacidades, para ofrecer la protección debida de este derecho; y el deber de investigar y sancionar cuando existan denuncias relativas a hechos que atenten contra la integridad de las personas.

31 En la Convención de los Derechos del Niño se entiende por niño a "todo ser humano menor de dieciocho años de edad". Sin embargo, se explicita y diferencia la condición de adolescentes pues las necesidades en esta etapa de la vida son específicas.

32 Corte IDH, 2022. Opinión Consultiva OC-29/22, párrafo 167 letra c).

33 *Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011), regla 49, y *Reglas Mandela* (AGNU, 2015), regla 29.

34 Consejo de Derechos Humanos, 2016, párrafo 70 letra o).

35 Corte IDH, 2022. Opinión Consultiva OC-29/22, párrafo 164.

36 Ídem, párrafos 143 y 144.

37 Ídem, párrafo 147.

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD Y DE SUS HIJAS E HIJOS.

El Estado tiene especiales obligaciones en relación con los derechos humanos de las personas que están bajo su custodia en razón de la privación de libertad, más aún si se trata de mujeres en periodo de gestación o que se encuentran viviendo con sus hijos e hijas lactantes. En esta sección se aborda la situación de las mujeres y los niños o niñas en las secciones materno-infantiles de establecimientos penitenciarios, bajo la perspectiva de tres derechos fundamentales: derecho a la vida familiar, derecho a la salud y respeto a la integridad personal.

Asimismo, se describen las medidas implementa das por el Estado que contribuyen a garantizar el cumplimiento de estándares en los derechos analizados, por medio de la incorporación de disposiciones en normativas, su inclusión en programas sociales u otras iniciativas relevantes.

1. Mantención del vínculo familiar

Como instan las *Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011) para mujeres embarazadas y con niños a cargo, los Estados debieran preferir medidas alternativas a la privación de libertad, tales como arresto domiciliario total, reclusión nocturna, libertad vigilada o uso de brazalete o tobilleras electrónicas -puesto que las cárceles no están diseñadas para mujeres embarazadas ni con niños pequeños- y deben cautelar la mantención de los vínculos familiares, especialmente en atención al interés superior del niño. También es preciso considerar la cercanía de los recintos penitenciarios al lugar de residencia de hijos e hijas, así como la garantía de visitas periódicas de éstos a sus madres en un entorno propicio. Y viceversa, menores de edad que estén viviendo con sus madres al interior de las cárceles, deben mantener relaciones personales y contacto directo con el padre y familiares que están fuera de los recintos.

En Chile, la Ley 20.000 (2005) ha implicado un significativo aumento de la privación de libertad para mujeres, incluidas embarazadas y madres de hijos e hijas lactantes, en gran parte, debido a la incorporación del delito de microtráfico en su artículo 4.

El microtráfico es sancionado con una pena de presidio menor en su grado medio a máximo y comprende un rango punitivo temporal que va desde los 541 días a 5 años de privación de libertad. Esto dificulta que las mujeres, ya sea que se encuentren embarazadas o tengan hijos lactantes, puedan ser beneficiarias de las medidas contempladas en la Ley 18.216 (1983) que establece penas sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad, ya que en su artículo 4 letra a) señala que para acceder a la pena sustitutiva a la pena privativa de libertad,

la sentencia impuesta no debe exceder los tres años[38]. Por otra parte, la misma Ley no establece que el embarazo o la condición de madre con hijos bajo su cuidado permita acceder, dada estas condiciones, a medidas alternativas a la prisión efectiva. Sin embargo, en 2017 se presentó a tramitación en el Congreso un proyecto (Boletín N°11.073-07) para modificar el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de retraso de la ejecución de la sentencia[39], respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años. El proyecto se encuentra en el primer trámite constitucional en el Senado, sin mayores avances[40].

El INDH en un informe sobre el proyecto de ley señaló que la propuesta[41]:

> Constituye una de las medidas que resultan adecuadas para dar cumplimiento a dichas obligaciones internacionales, pues, en cuanto el proyecto de ley se orienta a que las mujeres embarazadas y aquéllas con hijos menores de tres años no cumplan condenas penales ni prisión preventiva mientras se encuentren en tales situaciones, la iniciativa se adecúa a los estándares internacionales.

Además, indica que:

> Resultaría conveniente evaluar la aplicación de la suspensión del cumplimiento de la pena no sólo a las mujeres madres de niños o niñas menores de tres años, sino que a la persona que sea su cuidador o cuidadora principal.

En el caso de las mujeres imputadas, el embarazo o con menores de edad bajo su cuidado, no es considerada una condición que en sí misma pueda ser reconocida como gravitante para que pueda optar a una medida cautelar alternativa a la prisión preventiva, ignorándose el impacto diferencial que la privación de libertad tiene en las mujeres madres, sus hijos y familias.

38 De acuerdo con los resultados del estudio *Trayectorias de vida de las mujeres privadas de libertad por delitos de la Ley 20.000* del Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC (2024), más de seis de cada diez mujeres privadas de libertad por delitos de Ley de Drogas tuvieron una condena de tres años o más.

39 Esta medida implica aplazar el cumplimiento de la pena para mujeres embarazadas o aquellas que tengan hijos o hijas menores de tres años.

40 A la fecha el texto está en la Comisión de Derechos Humanos del Senado, que se encuentra discutiendo modificaciones aprobadas por la Comisión de Seguridad, entre ellas, que también embarazadas o madres extranjeras de un hijo o hija menor de dos años, puedan acogerse a la expulsión como pena sustitutiva. Respecto de la prisión preventiva establece una obligación de preferencia para que el tribunal imponga las otras medidas cautelares personales menos intensas que la prisión preventiva. Sin embargo, prohíbe la aplicación de las referidas preferencias a las personas que comentan delitos de especial gravedad indicados en el proyecto.

41 INDH, *Informe sobre el proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años* (Boletín N°11.073-07), minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 12 de agosto de 2019, Sesión Ordinaria N° 496.

Al respecto, la abogada experta en sistema penitenciario, género y derechos humanos, Alicia Alonso[42], señala:

> La pérdida de libertad va a suponer otras pérdidas, como en este caso va a significar la desintegración de la familia, ya que por lo general son ellas las que sostienen la unidad familiar; esto no ocurre cuando son ellos los que entran en prisión, sino que ellas mantienen el rol de cuidadoras, mantienen a "sus hombres" también dentro de la cárcel. Pero cuando son ellas las que entran, la unidad familiar se viene abajo, son abandonadas por las parejas y además de hacerse cargo de los hijos y las hijas, también son ellas las que se encargan de personas adultas mayores o personas con discapacidad en las familias, entonces hay una serie de personas que están a su cuidado que también se invisibilizan.

Por otra parte, la privación de libertad en recintos penitenciarios cercanos al lugar de residencia previo a la detención de las mujeres con el objeto de facilitar el contacto de menores de edad que viven con sus madres o con sus familiares en el exterior, se ve dificultado debido a que sólo en algunas cárceles de cada región del país se cuenta con secciones materno-infantiles[43]. Esto supone que muchas veces las mujeres con hijos lactantes deban ser trasladadas a otras unidades penales, en ocasiones lejanas a su lugar de residencia habitual, lo que dificulta que sean visitadas por sus otros hijos o que la familia de origen pueda visitar o sacar al lactante que vive con su madre, más aún si no disponen de los recursos económicos para costear semanalmente los traslados[44].

Cuando las visitas son posibles, niños y niñas deben someterse a procedimientos de registro que se aplican a personas adultas. El informe de Gendarmería de Chile sobre el cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos en SMI (2024) señala que persisten los registros corporales intrusivos, que incluyen a menores de edad, pues la Resolución Exenta 2598 (Gendarmería de Chile, 3 de mayo 2019) no prohíbe explícitamente el desnudamiento total o parcial de niños, niñas o adolescentes. En entrevistas con mujeres privadas de libertad, algunas expresaron al INDH que preferían no recibir visitas de sus hijas e hijos menores de edad, debido a lo traumático que resultan los registros o para no exponerlos al contexto carcelario[45]. Al respecto el INDH entrevistó a mujeres imputadas en el CPF de San Joaquín, quienes expresaron sus quejas porque las visitas se realizan en un gimnasio que es muy frío y los niños y niñas se enferman después de las visitas. No obstante, Gendarmería de Chile señala en su informe que "en algunas SMI las visitas familiares se realizan dentro de la sección, lo que

42 Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Observatorio de Violencia Institucional en Chile-OVIC. Entrevista realizada por el INDH el 7 de junio de 2024.

43 En Chile existen 84 recintos penitenciarios, del total, seis cuentan con CPF y sólo en 27 existen anexos femeninos.

44 Del total de mujeres privadas de libertad al mes de abril de 2024, el 28,1% se encontraba en recintos ubicados en la misma región de su residencia habitual, mientras el 71,9% se encontraba en otra región.

45 Entrevistas realizadas por el INDH a mujeres privadas de libertad, imputadas y condenadas, en julio de 2024.

disminuye el contacto de los lactantes con el resto de la población penal, además de desarrollarse en un área sin aspecto carcelario, asimilando condiciones de normalidad" (2024:22).

Otro problema que dificulta el contacto regular de madres con sus hijos e hijas que se encuentran extramuros, son los días y horarios establecidos para las visitas en el sistema penitenciario, ya que por lo general coinciden con los horarios de clases y de trabajo de los adultos que los tienen bajo su cuidado[46].

De acuerdo con lo señalado por el equipo de la Red Acción Carcelaria[47], en el caso de personas migrantes en situación irregular que se encuentran privadas de libertad, existen impedimentos para que sus familiares en similar situación de irregularidad les puedan visitar, debido a que no cumplen con los requisitos para el enrolamiento previo necesario[48] lo que restringe su ingreso a los establecimientos penitenciarios.

Las mujeres privadas de libertad pueden ver interrumpidas las visitas de hijos, hijas y familiares, cuando se les aplican sanciones disciplinarias como las de suspensión de recibir visitas. Según el informe de Gendarmería de Chile referido anteriormente, este tipo de sanción se ha observado en 12 de 25 secciones materno-infantiles, mientras en ocho no se aplica (Gendarmería de Chile, 2024). Esta situación contraviene la Resolución Exenta N° 2598[49] que en su artículo 8 indica, precisamente, que esta sanción y las de aislamiento en celda solitaria no pueden privar la relación directa y regular de los padres con sus hijos e hijas. Sin embargo, como la propia institución sostiene en su informe "esta resolución es desconocida por las jefaturas de las unidades" (p. 17).

Es importante destacar que a partir de la Resolución Exenta N°490 de 2022, se establecieron las visitas virtuales como una nueva modalidad. La iniciativa fue implementada tras los buenos resultados que tuvieron las videoconferencias durante el periodo de pandemia. Esta fórmula favorece preferentemente a mujeres extranjeras cuyos hijos, hijas o familiares significativos viven en otro país, situación que es particularmente importante en la zona norte, donde se concentra un gran número de mujeres extranjeras privadas de libertad que carecen de redes de apoyo en Chile.

46 Por lo general, los horarios de visita en los recintos penitenciarios se dividen en dos bloques: de 9:30 a 11:30 horas y de 14:00 a 16:00 horas. https://www.gendarmeria.gob.cl/visitas.html

47 En entrevista con el INDH, realizada el 5 de julio de 2024

48 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°6622 del 30 de diciembre de 2020, que aprueba el procedimiento de enrolamiento y autorización para que las personas ingresen en calidad de visita a los establecimientos penitenciarios y puedan remitir encomiendas a los privados de libertad, indica en su artículo 4, el requisito de poseer carnet de identidad o pasaporte vigente.

49 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°2598, 3 de mayo de 2019, aprueba disposiciones generales para el ingreso, permanencia y egreso de las visitas a la población penal que permanece en los establecimientos penitenciarios del subsistema cerrado y deja sin efecto la resolución que indica.

No obstante, de acuerdo a lo informado por Alicia Salinero Rates[50], abogada del Departamento de Derechos Humanos de Gendarmería de Chile, no se aplica la resolución totalmente ya sea porque el espacio es inadecuado, falta de equipamiento necesario, conectividad limitada a internet, o bloqueo de plataformas por parte del Departamento de Informática. A esto se agrega que una gran cantidad de SMI no cuentan con teléfonos públicos, lo que, en opinión de Salinero, incentiva la compra de teléfonos celulares de manera ilícita.

En el momento del parto, las mujeres tienen el derecho a ser acompañadas por quien ellas designen, en virtud de la Ley 21.372 (2021)[51] que en su único artículo establece medidas especiales sobre el acompañamiento de los pacientes:

> Tratándose del acompañamiento de mujeres en trabajo de parto, los establecimientos permitirán en todo momento la compañía de la persona que ella determine, con la única excepción de que se derive de ello un peligro para el niño o niña, o para la mujer.

Sin embargo, la normativa de Gendarmería de Chile no permite[52] la compañía de un progenitor que también se encuentra privado de libertad.

En el caso de hospitalizaciones de menores de edad, la Ley 21.372, establece que:

> Tratándose del acompañamiento de niños, niñas y adolescentes hospitalizados o sometidos a prestaciones ambulatorias, los reglamentos internos de los establecimientos permitirán en todo momento la compañía de su padre, madre, de quien lo tenga a su cuidado, o persona significativa, con la única excepción que de ello derive un peligro para el propio niño, niña o adolescente, u otros pacientes.

A pesar de lo que dispone la norma legal, el informe consolidado sobre cumplimiento de estándares de Gendarmería de Chile (2024) apunta que en ocasiones que las condiciones de salud del neonato han obligado a extender su permanencia en un hospital, se han constatado situaciones de incumplimiento del estándar de garantía del contacto permanente de las mujeres con el recién nacido.

Respecto de la mantención del vínculo de niños y niñas que residen con sus madres privadas de libertad, con sus familias extramuros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de Gendarmería de Chile implementó el *Programa Creciendo Juntos* que busca que hombres y mujeres privadas de libertad puedan desarrollar herramientas para ejercer una parentalidad positiva (Gendarmería de Chile, 2017; Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021). El Programa atiende a mujeres en etapa de gestación y mujeres con hijos e hijas de entre 0 y

50 En entrevista con el INDH, 16 de junio de 2024.

51 Modifica la Ley 20.584, estableciendo medidas especiales en relación al acompañamiento de los pacientes que se indica.

52 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°6744, que en su artículo 7 señala que no podrá acompañar el parto una persona privada de libertad.

2 años que permanecen con ellas en reclusión, así como también a padres con hijos de hasta 12 años que asisten a las visitas.

María Esquivel Gómez, encargada nacional del Programa[53], indica que se ejecuta en 35 recintos penitenciarios y abarca 30 SMI. Añade que actualmente el Programa cuenta con 33 profesionales, organizados en duplas psicosociales –principalmente de psicólogas y trabajadoras sociales- que, entre sus funciones, deben elaborar informes para tribunales, realizar coordinaciones con el intersector, gestionar las horas para los controles médicos y también las visitas domiciliarias y entrevistas con los familiares. En su mayoría, los profesionales están adscritos a una unidad penal y donde hay más de una cárcel con esta sección (como ocurre en las regiones de Biobío, Maule y Araucanía) los profesionales se trasladan a las SMI.

Igualmente, la dupla psicosocial del Programa es la encargada de desarrollar un trabajo para promover el vínculo con el adulto significativo que será responsable del cuidado del niño o niña cuando egrese del centro penitenciario.

En caso de egreso de lactantes extranjeros sin redes de apoyo en el país, Gendarmería de Chile ha advertido en su informe sobre las SMI, la ausencia de un protocolo, especialmente, en torno a la falta de coordinación con los consulados para buscar alternativas de egreso en estas situaciones.

Pese al trabajo de vinculación con los adultos significativos que realiza el Programa, Alicia Alonso Merino considera que la separación de la madre y el hijo o la hija es una experiencia violenta desde el punto de vista emocional:

> Los relatos de ellas [las mujeres privadas de libertad] son de una crueldad, porque el desapego es radical, pasa de convivir todo el tiempo, y además es en doble sentido, o sea, el desapego es para la mamá, pero también para la criatura.

En esta materia, el Comité para la Prevención de la Tortura (2024) ha manifestado su preocupación al tomar conocimiento de casos de separaciones anticipadas dictaminadas por un Tribunal, y ha señalado que no ha existido el debido acompañamiento a las madres y entorno familiar por parte de Gendarmería de Chile.

Adicionalmente, el *Programa Creciendo Juntos* promueve el desarrollo positivo de las habilidades parentales para padres y madres privadas de libertad con hijos menores de 12 años, a través de talleres que se realizan en 35 unidades penales a lo largo del país. Según refiere la encargada, María Esquivel, acceden máximo 15 personas por taller y si postulan más, se les selecciona según su conducta. Sin embargo, el informe de evaluación del programa emitido por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, indica que el número de personas que acceden a los talleres es muy reducido respecto a la población potencial (Ministerio de Desarrollo Social, 2022).

53 En entrevista con el INDH, realizada el 18 de junio de 2024.

2. Situación de niños y niñas que residen fuera de los recintos penitenciarios

Los impactos que la reclusión parental tiene en niños, niñas y adolescentes son diversos, ya que muchos se ven forzados a asumir nuevas responsabilidades y roles para poder responder a las necesidades domésticas, emocionales y financieras, tanto propias como de sus familias (Cortázar, Fernández y Léniz, 2015). Figueroa, Rufs y Koppmann (2021) señalan que las principales consecuencias del encarcelamiento parental -particularmente el de mujeres, pues la mayoría de ellas tenía a sus hijos bajo su cuidado al momento de ser detenida-, son los problemas escolares, tales como bajo rendimiento, inasistencia prolongada y deserción escolar; problemas de salud mental, como depresión, déficit atencional, trastorno de alimentación o intento de suicidio; y comportamiento problemático.

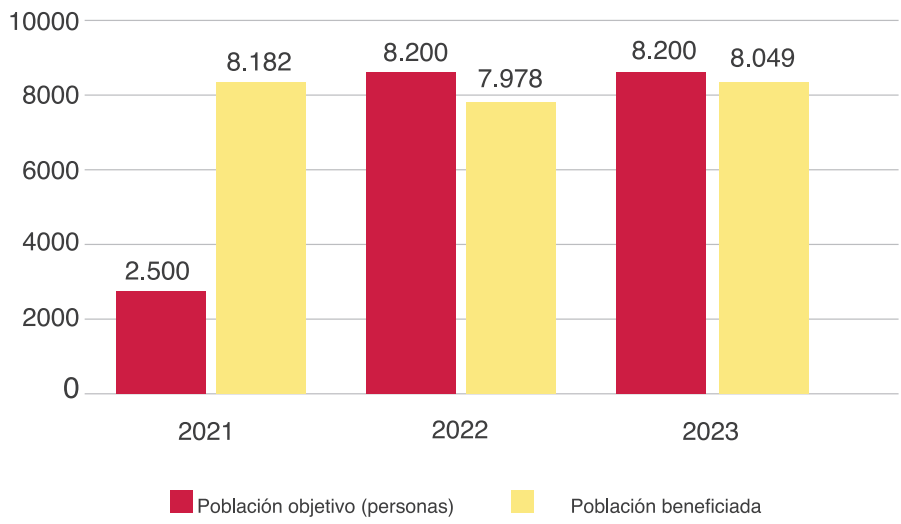
Para contribuir a la promoción y protección social de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo o cuidador principal privado de libertad, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia ha implementado el *Programa Abriendo Caminos* que forma parte del *Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades*[54], que a su vez forma parte del *Sistema Intersectorial de Protección Social* (Ministerio de Desarrollo Social y Familia). El Programa se propone "mitigar los efectos psicosociales negativos que genera en niños, niñas o adolescentes la separación con un adulto significativo, producto de la privación de libertad" y para ello realiza acompañamiento psicosocial a la familia y a los niños y niñas; acompañamiento sociolaboral que busca mejorar las condiciones de empleabilidad de los cuidadores principales; y transferencias monetarias para complementar los ingresos de las familias de manera transitoria basado en su realidad socioeconómica y familiar, mientras permanezcan como usuarios del *Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades*.

Con relación a la población beneficiaria de este programa, al 31 de julio del año 2019, 20.442 internos e internas declararon tener hijos menores de edad (Carrillo, 2020).

La Red Acción Carcelaria reconoce la labor del Programa y los efectos positivos para los hijos e hijas de personas privadas de libertad. Por otra parte, la evaluación efectuada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022) advierte que el Programa debe enfocarse de manera más efectiva y consistente a la atención de niños, niñas y adolescentes, especialmente en el componente de acompañamiento psicosocial.

54 El Subsistema está regido por la Ley 20.595 que crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y el subsidio al empleo de la mujer, y tiene como objetivo "promover que las familias y personas accedan a mejores condiciones de vida, a través de la superación de condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidades sociales que les afecten, así como garantizar el ejercicio de sus derechos a lo largo de todo el ciclo vital". Para ello implementa cuatro programas, que incluyen acompañamiento, prestaciones sociales y acceso a servicios.

Gráfico. 4 Población objetivo y beneficiaria del Programa Abriendo Caminos



Fuente: Reporte *Proceso Monitoreo y Seguimiento 2023. Abriendo Caminos*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Es importante indicar que aquellos aspectos relacionados con las trayectorias personales de niños, niñas y adolescentes son vitales no sólo basado en el principio del interés superior del niño y en las obligaciones reforzadas que la acompañan, sino también porque la forma de abordarlos también toca de manera directa las condiciones psicosociales de las mujeres madres privadas de libertad. Al respecto, la hermana Nelly León[55] señala: "Una mujer encarcelada es doblemente pobre, porque está privada de libertad y llena de carencias, pero no deja de ser madre y de estar centrada en lo que pasa fuera con sus hijos. Su mayor preocupación es que sus hijos estudien, que no pasen necesidades y está siempre latente en ellas la amenaza de que vayan a parar al Sename" (Diario La Tercera, 11 de marzo 2024).

55 Nelly León es religiosa, capellana del CPT de Santiago y presidenta del directorio de la Fundación Mujer Levántate.

3. Salud de mujeres embarazadas y madres

Los estándares internacionales de derechos humanos buscan asegurar tanto para la mujer como para sus hijos e hijas que vivan con ella en prisión, el acceso a la mejor atención de salud posible, incluida una nutrición adecuada. En el caso de las mujeres embarazadas incluye la atención antes, durante y después del parto.

La atención de salud de la mujer embarazada, el parto y la atención del niño está asegurada por la Ley 18.469 (1985) que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud aplicable a todas las embarazadas y el niño hasta los seis años de edad. El artículo 9 de la esta Ley sostiene que "toda mujer embarazada tendrá derecho a la protección del Estado durante el embarazo y hasta el sexto mes del nacimiento del hijo, la que comprenderá el control del embarazo y puerperio. El niño recién nacido y hasta los seis años de edad tendrá también derecho a la protección y control de salud del Estado".

Por medio de disposiciones internas, Gendarmería de Chile establece que desde que se confirma que la mujer está embarazada "deberá permanecer bajo vigilancia de su integridad física y psíquica, como también del que está por nacer"[56]. El año 2021 la institución emitió el "Protocolo de trato a mujeres embarazadas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios de los sistemas cerrados y semiabiertos"[57], que tiene por objeto instruir al personal respecto de la atención de dichas mujeres; además, dispone que la mujer embarazada será ingresada al sistema de salud pública del Ministerio de Salud, recibirá las prestaciones de salud y alimentación complementaria y se le otorgarán las garantías de traslado a los centros de salud del Estado[58].

a. Acceso a una alimentación nutritiva

La Opinión Consultiva N°29 (Corte IDH, 2022) indica que el Estado debe garantizar a la mujer el acceso a alimentación durante el embarazo, el parto, el posparto y la lactancia. Esto supone que la alimentación se debe ajustar a las necesidades de las mujeres en cada una de las etapas del embarazo.

56 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°10182, 2 de octubre de 2014, establece normas específicas sobre el procedimiento de salida y custodia de mujeres embarazadas privadas de libertad, artículo 43 bis, modificada por la Resolución Exenta N°11354, 30 de diciembre de 2016.

57 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°6744, 22 de diciembre de 2021, que aprueba el Protocolo de trato a mujeres embarazadas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios de los sistemas cerrados y semiabiertos.

58 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°6744, artículo 3°.

Tanto en las entrevistas a mujeres privadas de libertad como a profesionales de Gendarmería de Chile[59], se advierte que las mujeres gestantes con alguna patología o condición que requiera alimentación especial, la reciben siempre que se disponga de la prescripción de un profesional de la salud, por ejemplo, frente a situaciones de anemia o diabetes gestacional. En cambio, cuando no tienen una enfermedad asociada al embarazo, los testimonios de las mujeres reportan que reciben la misma alimentación que el resto de las personas privadas de libertad del recinto penal, sin que se detectara la entrega de alimentación especial durante el post parto o la lactancia.

Al respecto, el Informe Visita Reactiva Sección Materno-Infantil C.C.P Iquique (CPT, 2024) indicó que "las mujeres gestantes entrevistadas señalaron que solo reciben alimentación cocida y que no consumen alimentos frescos, por lo tanto, el aporte en fibra es bajo lo que les provoca estreñimiento y no tiene una dieta alimentaria que se adecúe a su etapa de gestación" (pág.26).

Por otra parte, el Ministerio de Salud dispone del *Programa Nacional de Alimentación Complementaria* (PNAC) al que pueden acceder las mujeres embarazadas y puérperas en riesgo biomédico que cuenten con el diagnóstico de alguna patología.

b. Acceso a atención de salud durante el embarazo, parto y post parto

Las mujeres embarazadas y en post parto requieren atención de salud especializada cuyo acceso se puede ver dificultado en una cárcel en la que residen hombres y mujeres. La experta Alicia Alonso señala que:

> Siempre que hay un centro penitenciario femenino va a haber más posibilidades de atención a las mujeres en todos los aspectos, incluidas las mujeres embarazadas o con hijos lactantes. En los anexos femeninos o las secciones femeninas en cárceles de hombres, siempre van a sufrir discriminación, porque van a ser como la minoría dentro de un sistema global que está enfocado a lo masculino y, entonces, van a tener muchísima más desatención.

Cuando una mujer embarazada ingresa a una cárcel o se detecta su estado en privación de libertad, se la inscribe en el Centro de Salud Familiar (CESFAM) correspondiente según la ubicación del recinto. Si bien este procedimiento y el control de embarazo se cumplen, mujeres entrevistadas por el INDH aseguraron que en ocasiones dichos controles se realizaron al interior de la cárcel, lo que depende de la dotación de profesionales en el recinto, pues sólo algunos establecimientos cuentan con matrón o matrona.

59 Durante el mes de julio de 2024, el INDH entrevistó a mujeres imputadas y condenadas en las SMI, a la encargada de salud de Gendarmería y a un equipo del *Programa Creciendo Juntos*.

Por su parte, el acceso oportuno a exámenes médicos y a atención de salud especializada depende de las prestaciones externas al recinto y está condicionado por la ubicación de la cárcel y la red de salud disponible, en el entendido de que algunas regiones del país cuentan con mayor dotación de profesionales en la red pública y de infraestructura que otras.

De acuerdo con lo informado por Beatriz De Gregorio Rebeco, jefa del Departamento de Salud de Gendarmería de Chile y por profesionales del *Programa Creciendo Juntos*, los suplementos y las vitaminas para mujeres embarazadas son entregados por el CESFAM, mientras los medicamentos son provistos por la institución. Sin embargo, en su informe sobre las SMI, Gendarmería de Chile advierte las limitaciones en el acceso a medicamentos: "se sugiere adoptar las medidas necesarias para resolver las problemáticas de atención de salud detectadas en las visitas inspectivas, como la compra de medicamentos" (2024: 23). En estos casos, las familias de las mujeres privadas de libertad proveen los medicamentos, siempre que dispongan de los recursos económicos.

En la mayoría de las cárceles que tienen SMI la atención de salud de las mujeres recae en paramédicos y técnicos(as) de enfermería de nivel superior (TENS), y se observa la ausencia de médicos pediatras, matronas y enfermeras y enfermeros, por lo tanto, no es posible proveer atención especializada durante el embarazo y parto, ni a los infantes. Adicionalmente, no se encuentra asegurada la cobertura de un profesional de la salud las 24 horas del día.

Beatriz De Gregorio sostiene que:

> En aquellas unidades en que hay una mayor cantidad de mujeres, puede también haber más embarazos y lactantes, [por eso] hemos hecho mucho esfuerzo y se contratan matronas. Tarapacá, CPF San Miguel y CPF Santiago, que son las que concentran el mayor número de mujeres, tienen matrona, algunas otras unidades también. Pero hay unidades pequeñas donde hay dos embarazadas o dos mujeres, no se contrata matrona[60].

Esta situación fue considerada como un aspecto crítico por parte de Gendarmería de Chile (2024: 11) en las mediciones sobre estándares internacionales de derechos humanos al señalar que "ninguna de las unidades penales en las que se insertan las SMI cuenta con médico durante las 24 horas y, excepcionalmente, el 16% de las unidades disponen de matrona de lunes a viernes".

De la misma forma, el Segundo Informe Anual del CPT (2022) señala:

> Se observó que la dotación de funcionarias/os de la salud en las unidades visitadas es dispar e insuficiente. La atención brindada en enfermería es realizada en primera instancia por paramédicos y los médicos asisten por horas una o más veces por semana. Otros profesionales de la salud y médicos especialistas también suelen trabajar de manera parcial (por

60 En entrevista realizada por el INDH el 17 de junio de 2024.

> ejemplo, dentistas, matronas/es, pediatras, ginecóloga/os, psicóloga/os, entre otros). (pág. 225)

Por otra parte, las urgencias médicas que presenten mujeres embarazadas pueden tener graves consecuencias si no son atendidas oportunamente, como ha ocurrido en algunos recintos penitenciarios del país.

Según relatan las mujeres entrevistadas, ante una situación de salud percibida como una urgencia deben avisar al personal de custodia, quien, tras su propia evaluación, deberá informar al personal de salud presente en la cárcel, que determinará si la mujer requiere o no ser traslada a un centro de atención de salud.

Para llevar adelante este proceso, las mujeres deben sortear diversas dificultades, la primera es la forma y efectiva posibilidad de notificar al personal a cargo que existe una urgencia. La infraestructura de las SMI del país condiciona la posibilidad real de comunicación con el personal, situación que se replica en el caso de urgencias que afectan a los o las infantes. Una mujer imputada lo describió así:

> A la cabo, tengo que llamarla para que ella avise al hospital penal. Tengo que gritarle por acá… por la ventana… o por aquí, por la lavandería que está hacia el patio de ella.

Esta situación se confirma en la evaluación a las SMI realizada por Gendarmería de Chile donde se señala que "se constató que algunas Secciones Materno Infantiles permanecen sin personal de custodia y las usuarias solo se pueden comunicar con el personal a través de citófonos o a viva voz, lo que representa un riesgo importante para su seguridad personal, especialmente durante el horario de encierro". (2024: 20)

Aun cuando el personal de custodia haya tomado conocimiento de la urgencia, en ocasiones se cuestiona la credibilidad del relato de la mujer embarazada. Basado en su propio criterio el o la funcionaria determina si considera necesario dar aviso a la persona encargada de salud del recinto. Una vez comunicada la situación y si se considera pertinente el traslado de la mujer gestante a un centro de salud u hospital, éste se debe efectuar en un vehículo distinto al que se usa en salidas rutinarias por la población penal, según los convenios que se encuentren vigentes[61]. Esto puede representar un obstáculo para el acceso a prestaciones de urgencia cuando los recintos no disponen de un convenio de transporte, pues no existen empresas que cumplan con los requisitos necesarios, según ha observado Gendarmería de Chile al indicar como problemática la "falta de instalaciones para atender un parto de urgencia y de carro o ambulancia en caso de traslados de urgencia al exterior" (2024: 20).

61 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°11354, 30 de diciembre de 2016, artículo 43 bis, que modifica la Resolución Exenta N°10182, 2 de octubre de 2014, que establece normas específicas sobre el procedimiento de salida y custodia de mujeres embarazadas privadas de libertad y fija texto refundido de la misma.

El parto es el momento más crítico en el que debiesen operar todos los sistemas dispuestos para una atención efectiva: detección, aviso y traslado. El Protocolo de trato a mujeres embarazadas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios de los sistemas cerrados y semiabiertos de 2021 señala que se procurará que el parto sea en un hospital o recinto de salud externo a la cárcel y expresa que no se utilizarán medios de coerción en las mujeres que estén por dar a luz, durante el parto ni inmediatamente después[62].

Es relevante que el personal que ejerce la custodia esté capacitado para detectar y reconocer el inicio del proceso de parto, ya que es el primero en asistir a la mujer. Sin embargo, la información levantada no detectó que se efectuaran capacitaciones sobre este aspecto al personal de custodia. Igualmente, el informe de Gendarmería de Chile sobre las SMI (2024) señala que en ninguna unidad penitenciaria se reportó capacitar al personal sobre parto respetado, actuación en preparto y trato diferenciado a este grupo de mujeres[63].

Atendidas las dificultades de transporte mencionadas, en ocasiones se han producido situaciones como la que describe Beatriz De Gregorio cuando el transporte no llega "una funcionaria -lo que ha ocurrido muchas veces- puede subir una mujer en trabajo de parto a su auto".

Esta realidad se refleja en un caso ocurrido en diciembre de 2022 en el CDP San Miguel, donde una mujer embarazada de cuarenta semanas inició el trabajo de parto fue asistida primero por sus compañeras y una gendarme. Varias horas después fue atendida por un paramédico y cuando la administración del penal lo decidió, fue trasladada a una celda de contención. Cuando se dispuso su traslado al hospital, dio a luz en el trayecto de la sala de contención al estacionamiento de la cárcel, mientras se encontraba en una silla de ruedas[64].

En otro caso acontecido en enero de 2024 en el CCP de Iquique, el parto de una mujer de nacionalidad boliviana ocurrió al interior de la cárcel en una celda sin atención médica y con condiciones materiales deficitarias para el alumbramiento, tal como lo determinó la Corte de Apelaciones de Iquique al pronunciarse sobre la acción constitucional de amparo interpuesta por la Defensoría Penal Pública[65].

---

62 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°6744, 22 de diciembre de 2021, que aprueba Protocolo de trato a mujeres embarazadas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios de los sistemas cerrados y semiabiertos, artículos 5 y 6.

63 En el Plan Anual de Capacitación de Gendarmería de Chile 2024 se declaran 204 iniciativas de capacitación a nivel regional, de las cuales ocho corresponden a temáticas relacionadas a la salud y diez a los derechos humanos. A nivel nacional se informan una capacitación relativa a enfoque de género, cuatro a derechos humanos y seis relativas a materias vinculadas con la salud.

64 Recurso de Protección interpuesto por la Defensoría Penal Pública ante la Corte de Apelaciones de Santiago número de ingreso 45-2023. Querella por tortura del artículo 150 A del Código Penal, presentada por el INDH ante el 11 juzgado de Garantía de Santiago, número de ingreso 368-2023.

65 Recurso de amparo interpuesto por la Defensoría Penal Pública ante la Corte de Apelaciones de Iquique número de ingreso N°52-2024.

Parte de las prestaciones a las que debiera tener acceso una mujer después del parto son la disposición de insumos como apósitos y otros elementos. Al consultar sobre la existencia de estas prestaciones, Gendarmería de Chile indicó que son entregados en el hospital, pero las mujeres entrevistadas señalaron que no los reciben. Una situación similar sucede con el ajuar que corresponde a las mujeres que se atienden en el servicio público de salud, incluido en el *Programa de Apoyo al Recién Nacido*[66], que forma parte del Sistema de Protección Social *Chile Crece Contigo* del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Aunque las disposiciones internas indican su entrega, el testimonio de una mujer condenada revela que no siempre es recibido: "es que yo salí un día domingo y no se podía sacar (el ajuar), no se podían pedir las cosas, y después nunca más fui, porque como aquí no me dejan salir, no te dejan ir a recuperarlo".

Por su parte, el informe de Gendarmería de Chile sobre las SMI (2024: 24) señala que "el ajuar lo entregan en el hospital donde tiene lugar el parto, pero que no todas las funcionarias de custodia esperan que la madre realice los trámites para recibirlo, priorizando el retorno rápido a la unidad penal".

4. Salud de niños y niñas que viven al interior de las cárceles con sus madres

La cautela del derecho a la salud de niños y niñas que residen con sus madres privadas de libertad en recintos penitenciarios (que en Chile asciende a 136 niños y niñas) incluye tanto el acceso a prestaciones permanentes de atención en salud, así como a la disponibilidad de una alimentación balanceada y nutritiva acorde a su edad y etapas de desarrollo.

a. Acceso a una alimentación nutritiva

En el caso de recién nacidos y en las primeras etapas de vida, la principal fuente de alimentación la constituye la leche materna, que debe ser respetada y facilitada. Se debe tomar en cuenta que en el contexto penitenciario se pueden agravar las condiciones que impiden una lactancia adecuada, debido al estrés, posibles estados depresivos, suministro de medicamentos prescritos, entre otros. En una situación de encierro y sin orientaciones o apoyos en este proceso, las mujeres lo enfrentan de diversas formas. Alicia Alonso indica que:

> Tampoco hay, en este caso, apoyo de profesionales o información entonces ¿qué acaban haciendo [las mujeres]? Preguntan a otras compañeras o a alguna gendarme que haya dado pecho. No hay acceso a profesionales informadas sobre el tema. Y eso pese a que la Organización Mundial

66 El *Paquete de buen dormir* incluye una cuna corral armable, un colchón con funda, juego de sábanas, frazada y colcha, más un móvil de estimulación y una alfombra de goma Eva en una caja de embalaje que se transforma en baúl. Por su parte, el *Paquete de Bienestar, Apego y Estimulación* incluye un cojín para la lactancia; un portabebé tipo Mei-Tai seguro, cómodo y anatómico; una cartilla educativa sobre crianza temprana; vestuario de talla 3 a 6 meses; un mudador de plástico plegable; una mochila de transporte para artículos de bebé; libro de género *Mi primer libro* y libro *Te cuento mi cuento*; toalla de baño con gorro; dos pañales de algodón; y artículos para apoyar el aseo diario, muda y el cuidado de la piel del recién nacido.

de la Salud declara que es fundamental para el desarrollo [de los menores] y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas también ha reconocido que es un derecho humano, tanto para bebés como para la madre, que tiene que ser fomentado y protegido. Entonces no hay nada sobre este tema, sobre la lactancia materna, no hay nada.

En el caso de los infantes que no se alimentan de leche materna, el *Programa Nacional de Alimentación Complementaria* (PNAC) del Ministerio de Salud, provee de leche a niños y niñas desde su nacimiento hasta los 5 años[67]. Para hacer efectivo este derecho, niñas y niños deben tener al día sus controles de *Niño y niña sana*, y solicitarla a través del CESFAM correspondiente. Esta gestión la realiza el personal de Gendarmería de Chile directamente en el recinto de salud que posteriormente se la entrega a la madre para que la administre. Si el niño o niña presenta obesidad o desnutrición se le ajusta la cantidad de fórmula o leche de acuerdo a lo que instruya el personal de salud del consultorio; en la eventualidad de que requiera una fórmula de leche de algún tipo específico que no es provisto por el consultorio, se adquiere con cargo al programa *Creciendo Juntos*. En tales casos, siempre debe mediar una prescripción médica, incluso para el ingreso de este insumo por parte de familiares, lo que dificulta el proceso ya que en ocasiones no se tiene acceso a un médico o se debe gestionar una atención de un médico particular.

En cuanto a niños y niñas que están en condiciones de consumir comida sólida, se enfrentan a situaciones diversas. Por una parte, Gendarmería de Chile ha suscrito convenios con la Fundación Integra y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), esto último en el caso de las cárceles concesionadas. La Fundación Integra implementa salas cunas al interior de las SMI de los recintos penitenciarios o, en aquellos casos en que en los niños y niñas del SMI son muy pocos, Gendarmería los transporta a los jardines infantiles de Integra más cercanos (Fundación Integra, s/f). De esta manera, todos los lactantes acceden al beneficio de asistir a salas cunas. Esta institución les proporciona almuerzo de lunes a viernes, que es calificada por las madres como una alimentación de buena calidad.

En el CPF de la Región Metropolitana, la Fundación Integra proporciona alimentos únicamente en la sección de condenadas y no de imputadas, donde se observó que la comida llega desde la cocina central (el *rancho*)[68]. Así también ocurre para todos los menores de edad fuera del horario de funcionamiento del jardín o sala cuna, los sábados, domingos y feriados, y durante las vacaciones de verano y de invierno.

En este sentido, dado que la alimentación de las reclusas es elaborada para per-

67 En el caso de recién nacidos prematuros, se entrega leche maternizada a lactantes que hayan nacido con menos de 32 semanas de gestación o al momento de nacer hayan pesado menos de un kilo y medio (este beneficio se extiende hasta los 6 meses de edad). En el caso de niños con riesgo de desnutrición se les entrega el producto *Mi Sopita*.

68 Esta situación se observó en el CPF San Joaquín de la Región Metropolitana donde la Fundación Integra proporciona alimentos únicamente a hijos e hijas de mujeres en la sección de condenadas y no de imputadas.

sonas adultas, no se adecua a los requerimientos nutricionales de niños y niñas según su rango etario[69].

Esta alimentación es complementada con los insumos que las mujeres reciben de sus familiares o cercanos, que les proveen algún tipo de comida permitida para ingresar. No obstante, al igual que en el caso de los medicamentos, esto depende de que la mujer tenga esos vínculos y de que ellos tengan la capacidad económica para comprarlos.

b. Acceso a atención de salud especializada

A niños y niñas que viven junto a sus madres les corresponde acceder a las distintas prestaciones incluidas en los programas públicos de salud y otros disponibles en el Sistema de Protección Social a través del subsistema *Chile Crece Contigo* del Ministerio de Desarrollo Social y Familia[70], que son gestionadas y supervisadas por el *Programa Creciendo Juntos*.

Los controles regulares de salud denominados *Niño y niña sana* incluidos en *Chile Crece Contigo,* se realizan en el CESFAM e implican atenciones periódicas preestablecidas, junto con el suministro de vacunas. Los profesionales del programa *Creciendo Juntos* tienen a su cargo solicitar las horas para que este control se efectúe. También en algunos recintos se realizan operativos del consultorio dentro del establecimiento penal, y en esa oportunidad se realizan los controles.

La concurrencia a los controles de salud puede no ser regular, como señala el equipo del *Programa Mi Abogado*[71]:

> Hay controles sanos que se han perdido, de los dos meses, de los tres meses. Nosotros cuando levantamos esto con la dupla, nos señalan que es porque no hay móviles para salir, por ejemplo, porque no hay funcionarios.

Esta situación ha sido reconocida por Gendarmería de Chile que observó que, en algunos recintos, los niños y las niñas no mantenían sus controles y vacunas al día porque no existían profesionales del programa *Creciendo Juntos* que pu-

69 El CPF de la Región Metropolitana no cuenta con una nutricionista especialista en nutrición infantil.

70 La Ley N°18.469 que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud, en su artículo N°9 señala que "el niño recién nacido y hasta los seis años de edad tendrá también derecho a la protección y control de salud del Estado".

71 Entrevista realizada por el INDH a profesionales del *Programa Mi Abogado* de la Región Metropolitana, el 8 de julio de 2024. El Programa consiste en la entrega de defensa jurídica especializada e interdisciplinaria a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en modalidades alternativas de cuidado, con el objetivo fundamental de asegurar una defensa técnica especializada, a partir de los aportes profesionales de una triada compuesta por un abogado, un psicólogo y un trabajador social, quienes ejercen los mecanismos judiciales y extrajudiciales correspondientes con el fin de obtener el resguardo efectivo de los derechos de los menores de edad. En este marco, representan los derechos de los niños y niñas que están en las SMI de Gendarmería de Chile y que son beneficiarios del *Programa Creciendo Juntos*.

dieran hacerse cargo de estas gestiones (Gendarmería de Chile, 2024). A su vez, detectaron casos en que la falta de traslado a las atenciones médicas previamente reservadas se produce por falta de transporte o de funcionarios que acompañen a los menores:

> Algunos profesionales del *Programa Creciendo Juntos* informaron con preocupación que las horas médicas programadas en servicios de salud externos se pierden por la falta de gestión oportuna de las órdenes de salida por parte del área de estadísticas de la unidad penal, pese a que las horas se informan a dicha área con anticipación (p.17).

Las consecuencias de esta discontinuidad o falta de atención oportuna pueden provocar un agravamiento de la enfermedad del niño o niña, como lo relata una mujer condenada:

> Cuando llovió mandaron a todas las gendarmes para sus casas... no nos sacaron, suspendieron la hora de médico a varias compañeras. Mi hija tuvo que esperar hasta el día sábado y tenía neumonía.

En casos de urgencia se reiteran las dificultades mencionadas anteriormente sobre comunicación con la guardia y el transporte en el caso de las mujeres. Nuevamente, ante la ausencia de estándares explícitos que orienten la evaluación, el personal de guardia debe decidir sobre la gravedad de la situación. Para las mujeres imputadas entrevistadas es un tema particularmente sensible porque pone en riesgo la salud del lactante. Así lo expresa una de ellas:

> Ella estaba pidiendo todo el día que la sacaran, después la niña ya estaba enferma, y otro niño empezó como a ahogarse, y ahí la cabo vino a cerrar el patio. Bueno, dijeron que no lo habían sacado en todo el día porque no había personal, y cuando el niño se estaba ahogando vinieron como 20 funcionarios. Entonces, o hay personal o no hay personal, o a ellos les parece importante o no les parece importante lo de los niños.

5. Integridad personal de mujeres embarazadas, de aquellas que viven con sus hijos e hijas, así como de los niños y niñas que residen en recintos penitenciarios o los visitan

La integridad personal tanto de madres y embarazadas privadas de libertad como de sus hijas e hijos que residen con ellas, incluye el trato digno en la vida cotidiana al interior de los recintos y en las situaciones en que menores de edad que viven extramuros visitan a sus madres. Asimismo, se debe considerar la exclusión de medidas disciplinarias que afecten el contacto de las mujeres con sus hijos e hijas y familiares en el exterior, y el uso de medidas de contención o instrumentos de coerción física, como grilletes y esposas, en el contexto inmediatamente previo al parto, durante éste o con posterioridad.

a. Trato a niños y niñas que viven en la cárcel con su madre

Los 136 niños y niñas que en Chile viven actualmente en la cárcel junto con sus madres no se encuentran bajo una medida privativa de libertad, por lo tanto, el Estado se debe asegurar de que nunca sean tratados como reclusos. Esto implica que no se les impongan impedimentos para salir o limitaciones en su libertad de desplazamiento ni tampoco se les obligue a cumplir un régimen interno con restricciones normativas y disciplinarias que les asimilen a la condición de privación de libertad. Sin embargo, en la práctica, el contexto penitenciario y la administración del penal generan situaciones que limitan o condicionan la vida de estos niños o niñas.

Respecto a las salidas al exterior, si bien no existen impedimentos, esto se dificulta cuando las mujeres no tienen redes de apoyo o familiares que puedan retirar a los niños y niñas, tal como lo manifestaron mujeres imputadas privadas de libertad entrevistadas.

Según plantea el equipo de profesionales del *Programa Mi Abogado* esto tiene un impacto particular en mujeres migrantes:

> Las madres que tienen una situación regular o irregular en el país son ingresadas a una medida cautelar y después finalmente condenadas, sin redes de apoyo, es decir, sin red extensa familiar. Los niños, por lo tanto, tampoco tienen vínculos para poder salir al medio externo, es decir, están privados de libertad, entre comillas, igual que sus madres.

Estos profesionales también refieren la falta de un protocolo que establezca, por un lado, que los niños y niñas deben realizar salidas que contribuyan a su desarrollo integral y, por otro, que determine de manera más global la responsabilidad del Estado respecto a las condiciones de vida y de desarrollo de los niños y niñas que viven en sistemas carcelarios, y no únicamente en relación con sus madres.

En cuanto a episodios que son parte de la rutina penitenciaria, como los registros y allanamientos a celdas y módulos de las mujeres embarazadas o que viven con sus hijos, éstos se realizan en presencia de los niños y niñas lo que puede generar un impacto negativo en ellos. Sobre este aspecto el equipo del *Programa Mi Abogado* indica:

> Se revisan incluso las cunas, los despiertan, los alumbran con linterna en su cara. Entonces, también uno lo ve desde lo psicológico, biológico, la alteración del sueño, gritos, los niños no entienden, no van a poder simbolizar o entender qué es lo que está pasando y es una situación muy caótica.

Por otra parte, se recabaron testimonios de mujeres en las SMI que afirman que desde la administración penitenciaria se han implementado limitaciones para el ingreso de objetos por encomiendas o en el contexto de las salidas vinculares de sus hijos o hijas. Entre ellas, se encuentran restricciones a artefactos, número de

tenidas o mudas por infante, frazadas, almohadas, o exigencia de receta médica para ingresar pañales o leche, como señala una mujer condenada entrevistada:

> Lleva como dos meses que limitaron todo para los niños, siendo que ellos no están presos. No nos dijeron los motivos, ahí dejaron un papel y uno no entiende por qué hicieron eso, si los niños no están presos aquí.

Si bien los niños y niñas que viven en la cárcel no se encuentran privados de libertad, la circunstancia de vivir en prisión hace que experimenten restricciones de circulación o uso de espacio al interior de los recintos. Por ejemplo, hay secciones materno-infantiles sin patio ni acceso al aire libre, tal como ocurre en el Complejo Penitenciario de Puerto Montt, según refieren profesionales de la sede del INDH en la Región de Los Lagos[72]. En este caso, en cada módulo de imputadas y condenadas, se destina el tercer piso para celdas de mujeres embarazadas y con hijos e hijas, quienes comparten patio con el resto de la población penal del módulo. Para que los niños y niñas no tengan contacto con el resto de la población, las mujeres no utilizan el patio y permanecen en el pasillo, lo que se agrava especialmente los fines de semana en que los infantes no asisten a la sala cuna.

La imposibilidad de tener un patio propio incide en el acceso al aire libre y luz natural de niños y niñas, lo que fue confirmado por la evaluación realizada por Gendarmería de Chile. Además, si bien algunas SMI cuentan con espacios destinados a la recreación de lactantes, estos permanecen cerrados debido a la falta de personal de custodia o porque no tienen las llaves de acceso[73].

De esta forma, la vida diaria de los niños y niñas dista bastante de lo que es la vida al exterior de la cárcel. Así lo describe una de las mujeres imputadas entrevistadas por el INDH:

> Porque ellos viven el día a día igual encerrados aquí en cuatro paredes, igual que uno, mi hijo está grande y él se aburre, y no solamente mi hijo, todos los niños, porque ellos todos los días ven lo mismo, todos los días ven el mismo lugar. Ellos no salen a un parque, ellos no tienen como la misma vida que tiene una persona afuera en la calle.

Sobre el encierro de niños y niñas en prisión, la abogada Alicia Alonso señala:

> Hay que cuestionarnos que es inconcebible que una criatura entre en prisión, o sea, es inconcebible que una persona inocente entre en prisión porque no deja de vivir el encierro de alguna forma, por mucho que le pongan murales pintados con arbolitos o Mickey Mouse; es una cárcel y las rejas son rejas y el olor, es prisión[74].

En este contexto, la sala cuna al interior de una cárcel constituye un espacio beneficioso en tanto permite disminuir la percepción de encierro y privación de libertad.

---

72 El INDH levantó información general de los recintos penitenciarios con SMI de cada región, a través de sus sedes regionales.

73 Situaciones reportadas por las sedes regionales del INDH para el CPF San Miguel y el CDP Vallenar, respectivamente.

74 Entrevista a Alicia Alonso Merino, realizada por el INDH el 7 de junio de 2024.

En relación con las condiciones de espacio e infraestructura, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios establece que los centros destinados a mujeres deben mantener dependencias con espacios y condiciones adecuadas para la atención de lactantes. De no existir estos espacios, las mujeres y sus hijos e hijas deben permanecer en dependencias separadas del resto de la población penal[75].

A pesar de esta regulación, se aprecian condiciones disímiles en las secciones materno-infantiles a lo largo del país. En primer lugar, estas secciones son estructuralmente diversas: varían si la sección se encuentra al interior de una CPF o en una cárcel de hombres y mujeres; si existe una sección materno-infantil permanente, o es un sector que se habilita transitoriamente; o según la región o localidad en que se emplazan, entre otros factores.

En entrevistas realizadas a profesionales de Gendarmería de Chile, estos manifestaron que las secciones materno-infantiles deberían aspirar a ser como la disponible en el CPF de Santiago[76] que cuenta con dos SMI, una para condenadas y otra para imputadas, cada una con instalaciones propias. No obstante, en ese recinto se observan carencias, como la ausencia o deterioro de los juegos infantiles en los patios, la falta de espacios para ubicar camas y cunas en la sección de imputadas, goteras en el comedor de la sección de condenadas, entre otras deficiencias que mencionaron las mujeres imputadas y condenadas entrevistadas por el INDH.

A modo de ejemplo, de las distintas estructuras se puede mencionar el CP de Puerto Montt donde las celdas son similares a las del resto de la población penal y se ubican en un tercer piso o el CCP de Coyhaique, cuya sección femenina tiene cerca de 85 m^2 (de un total de 1644 m^2) de los cuales sólo una celda está destinada a mujeres embarazadas[77].

Además, la falta de espacio genera dificultades en la segmentación, con unidades penales donde no es posible separar imputadas y condenadas, o están colindantes a otras secciones o a un lugar de tránsito de las otras mujeres.

Todas estas diferencias impactan en las condiciones de vida de los niños y niñas que viven con sus madres en las cárceles del país. En este sentido, su derecho a contar con un espacio de recreación se ve severamente afectado, lo que limita, entre otros aspectos, su desarrollo sociomotriz. Es importante señalar que la OC N°29 (Corte IDH, 2022) manifiesta una especial preocupación por el riesgo que pueda correr el bienestar de niños y niñas: “se debe proporcionar a los niños las medidas de protección especial que propendan a su desarrollo integral de su

75 Ministerio de Justicia, Decreto N°518, aprueba Reglamento de Establecimientos Penitenciarios de Gendarmería de Chile, artículo 19 (21/08/1998).

76 Entrevista Alicia Salinero Rates, abogada del Departamento de Derechos Humanos de Gendarmería, 7 de junio de 2024.

77 Información proporcionada por la Sede Regional del INDH.

personalidad, talentos y capacidades mentales y físicas en todo su potencial, lo que debe incluir como mínimo atención médica, acceso a la educación de la primera infancia, y áreas de juego y recreación con acceso directo a la luz natural y a espacios al aire libre". (párrafo 217)

Existen secciones materno-infantiles que cuentan con sala cuna; en los recintos que no disponen de estas dependencias -porque en algunos casos hay muy pocos lactantes- se lleva al infante a una sala cuna fuera de la cárcel. Según el Coordinador de Programas de Reinserción Social de Gendarmería de Chile, Rodrigo Estrada[78], esto depende muchas veces del espacio disponible para construir y agrega que la institución busca externalizar la tarea al evaluar, por ejemplo, prestadores más cercanos a la cárcel con quienes realizar convenios de atención en salas cunas externas.

b. Visitas de menores de edad a sus madres privadas de libertad

Respecto a la revisión a niños o niñas que ingresan como visita a las unidades penales, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios señala que todos los visitantes serán registrados respetándose su dignidad, por personal de su mismo sexo, y que se promoverá el reemplazo de registros manuales por sensores u aparatos no táctiles[79]. Al tratarse de menores de edad, la Resolución N°2598 (Gendarmería de Chile, 3 de mayo 2019) establece que la Administración Penitenciaria propenderá a que el ingreso sea diferenciado según la infraestructura del recinto, asegurará la privacidad de los niños y niñas y junto con un adulto responsable[80].

El Reglamento sostiene que el registro corporal se debe realizar preferentemente en lugares diferenciados, para asegurar la privacidad del niño o niña y bajo la supervisión del adulto responsable, velando siempre por la dignidad, integridad física y psicológica e interés superior del niño o niña. Asimismo, el Reglamento indica que en lactantes y niños y niñas de hasta 6 años el registro corporal será realizado por personal femenino, excepto cuando el adulto responsable solicite que lo realice personal masculino. Por último, en cuanto a los adolescentes, la resolución dispone que la revisión la hará personal masculino o femenino según sea el sexo del visitante[81].

La normativa señala expresamente que el personal penitenciario debe procurar que la revisión no cause denostación o menoscabo a la dignidad de las personas y prohíbe el uso de elementos no previstos ni proporcionados por la administra-

78 Entrevista realizada por el INDH el 8 de junio de 2024.

79 Ministerio de Justicia, Decreto N°518, aprueba Reglamento de Establecimientos Penitenciarios de Gendarmería de Chile, artículo 54 inciso 3° y final (21/08/1998).

80 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°2598, 3 de mayo de 2019, que "Aprueba disposiciones generales para el ingreso, permanencia y egreso de las visitas a la población penal que permanece en los Establecimientos Penitenciarios del Subsistema Cerrado y deja sin efecto la resolución que indica", artículo 21.

81 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°2598, artículo 22.

ción penitenciaria “como la realización de ejercicios físicos en el afán de la búsqueda de elementos prohibidos y los registros intrusivos genitales, vaginales y/o anales”[82]. Sin embargo, no prohíbe expresamente el desprendimiento integral de las vestimentas[83].

Según el testimonio de mujeres imputadas entrevistadas[84], las revisiones a sus hijos o hijas que las visitan se realizan sin tocarlos y pasándoles una paleta “por encima”. Sin perjuicio de lo anterior, y de acuerdo a lo constatado por Gendarmería de Chile (2024), la institución ha recibido reportes de registros corporales intrusivos y desnudamientos, tanto de mujeres embarazadas como de niños y niñas que ingresan como visitantes a los recintos penitenciarios. Situaciones como esta han sido denunciadas por el INDH, que en 2022 presentó una querella por apremios ilegítimos ante el Juzgado de Garantía de Copiapó por revisión con desprendimientos de vestimentas de una adolescente de 14 años que visitaba a su madre[85].

c. Sanciones disciplinarias

El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios prohíbe la aplicación de medidas disciplinarias de aislamiento o segregación a mujeres embarazadas y hasta seis meses después del término del embarazo, a madres lactantes y a las que tuvieren hijos consigo[86]. No obstante, el INDH ha recabado testimonios de mujeres en las SMI que afirman lo contrario:

> Ayer me querían llevar a mí al gallinero, una jaula, me querían llevar con la niña a las 12 de la noche. Y están las cámaras, que pueden verificar que me querían llevar, me querían poner las esposas. (Mujer imputada).
> Sí, hay un dormitorio de aislamiento. Sí, cuando yo llegué, se ocupaba mucho, el 2022. (Mujer condenada)

El INDH interpuso una acción de protección en mayo de 2023 con motivo del aislamiento de tres mujeres de la sección materno-infantil condenadas del CPF de Santiago, las que estuvieron en tal condición con sus hijos e hijas[87], incluida una mujer que estuvo 47 días en dicha situación. En ese contexto, los hijos e hijas de estas mujeres, fuera del horario de funcionamiento de la sala cuna y los fines

82 Gendarmería de Chile Resolución Exenta N°2598, artículo 23.

83 En el caso de las unidades penales de Coquimbo existe la prohibición de desnudamiento, en razón de un recurso de protección interpuesto por el INDH en 2017 y que la Corte Suprema acogió (Rol N°1378-2017)

84 Entrevistas realizadas por el INDH el 7 de julio de 2024.

85 Querella por apremios ilegítimos ante Juzgado de Garantía de Copiapó. Rol interno del tribunal N°1414-2022. La causa se encuentra aún vigente.

86 Gendarmería de Chile, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, artículo 86 y Resolución Exenta N°4247, 10 de mayo de 2013, establece criterios para la aplicación de sanciones de aislamiento e internación en celda solitaria en los establecimientos del régimen cerrado, artículo 24.

87 En relación al aislamiento el Tribunal falló en contra del recurso de protección presentado por el INDH.

de semana, permanecían encerrados con ellas salvo por una hora de acceso al patio, y además no recibían visitas[88].

Por otra parte, la normativa interna de Gendarmería de Chile señala expresamente que las sanciones de privación de visita "no podrán privar de la relación directa y regular de los padres con sus hijos"[89], pero no se aprecian disposiciones normativas que prohíban expresamente aplicar la sanción de prohibición de visitas a mujeres.

En sus investigaciones, la experta Alicia Alonso ha detectado que la prohibición de visitas es la sanción que más comúnmente se aplica a mujeres, con consecuencias tanto en el bienestar de ellas, como de sus hijos e hijas. Además, sostiene que esta medida impacta en el bienestar psicológico de las mujeres, pues "no sólo se castiga a la mujer, sino que se castiga de manera injusta al niño, a la niña, al hijo o a la familia"[90]. Sin embargo, no se prohíbe que el niño salga del recinto a las visitas vinculantes con un familiar significativo.

A la vez, profesionales del *Programa Mi Abogado*[91] indican que muchas veces las restricciones de visitas impiden la entrega de insumos destinados a los niños y niñas, que se realizan en esas oportunidades.

La Tabla 1 muestra información relativa a sanciones a mujeres embarazadas y con hijos lactantes proporcionada por Gendarmería de Chile.

Tabla 1. Sanciones aplicadas a mujeres lactantes y embarazadas, según año

Sanciones	Mujer con lactante		Mujer embarazada	
	2023	2024(*)	2023	2024(*)
Privación hasta por una semana de toda visita o correspondencia con el exterior	35	11	8	4
Privación hasta por un mes de toda visita o correspondencia con el exterior	99	0	45	0
Total mujeres	**134**	**11**	**53**	**4**

(*) Hasta julio.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por Gendarmería de Chile, vía Oficio N°1389 del 24 de septiembre de 2024

88 Acción de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, rol número de ingreso 3311-2023. Esta causa fue revisada en apelación por la Corte Suprema. Además, el INDH presentó una querella por el delito de apremios ilegítimos ante el 12° Juzgado de Garantía de San Miguel, RIT N°115-2024.

89 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°2598, artículo 8.

90 Entrevista realizada por el INDH el 7 de junio de 2024.

91 Entrevista realizada por INDH el 7 de julio de 2024.

d. Uso de grilletes y esposas a la mujer embarazada durante los traslados, el parto y posparto

Gendarmería de Chile dispone de un Protocolo de Trato a mujeres embarazadas privadas de libertad[92] que prohíbe la aplicación de elementos de coerción a las mujeres embarazadas, desde el momento en que se certifica el embarazo por personal de salud y hasta una vez que se decreta el alta médica. Esta disposición se aplica también cuando el o la lactante queda hospitalizado[93], es decir, cuando la madre es autorizada para visitar al lactante no se usan medidas de coerción.

Si bien las mujeres que fueron consultadas para este capítulo señalaron que los traslados durante el embarazo a controles de salud y para el parto fueron realizados sin medidas de seguridad como grilletes o esposas, en entrevista con el

INDH la organización Red de Acción Carcelaria indicó que "en el CPF San Miguel hemos recibido dos denuncias en los últimos dos años, de mujeres que fueron trasladadas a sus controles engrilladas (…) esposadas de manos".

El informe sobre las SMI de Gendarmería de Chile declara que, en 19 de las 25 secciones evaluadas, se registra un nivel de cumplimiento significativo del estándar, mientras en dos casos se informaron incumplimientos, referidos a mujeres lactantes que señalaron haber sido trasladadas a tribunales o a atención médica con medidas de seguridad, cuando no iban acompañadas de sus hijos o hijas[94].

La académica Alicia Alonso sostiene que se han seguido denunciando situaciones, pero que no tienen la publicidad que tuvo la situación de Lorenza Cayuhán el año 2016[95]. Agrega que, pese a existir protocolos y resoluciones exentas, es difícil que se cumplan si no van unidos de sensibilización y capacitación a las y los funcionarios. Sugiere que, sobre todo entre el personal destinado a las SMI, debería haber una formación obligatoria y una actualización permanente en estas materias.

92 Gendarmería de Chile, Resolución Exenta N°6744, artículo 6.

93 Gendarmería de Chile Resolución Exenta N°11.354, 30 de diciembre de 2016, "Modifica la Resolución Exenta N°10.182, de 02 de octubre de 2014, establece normas específicas acerca del procedimiento de salida y custodia de mujeres embarazadas privadas de libertad, y fija texto refundido de la misma", artículo 43 bis. Esta Resolución fue consecuencia de la sentencia de la Corte Suprema Rol N°92795-2016

94 Informe consolidado sobre secciones materno-infantiles, Gendarmería de Chile

95 Se trata de una mujer mapuche que dio a luz engrillada y en presencia de un funcionario de gendarmería. El INDH presentó una querella RIT 10046-2016 ante el Juzgado de Garantía de Concepción, adhirió al recurso de amparo N°330-2016 presentado por la Defensoría Penal Pública ante la Corte de Apelaciones de Concepción, que fue acogido en segunda instancia por la Corte Suprema.

Capítulo V MATERNIDAD VULNERABLE: DERECHOS DE MADRES PRIVADAS DE LIBERTAD Y GARANTÍAS PARA SUS HIJAS E HIJOS MENORES DE EDAD

Población privada de libertad



Hombres

92,1%



Mujeres

7,9%

Fuente: Gendarmería de Chile, abril 2024

Recintos Penitenciarios



80
Total de recintos.



7
Centros Penitenciarios Femeninos (CPF)



27
Centros Penitenciarios Masculinos con secciones Femeninas

Secciones Materno Infantiles



206
Mujeres recluidas en Secciones Materno Infantiles



136
Con hijos e hijas lactantes



70
Embarazadas

CONCLUSIONES

Al analizar en conjunto la información expuesta en las secciones previas, es posible apreciar diversas condiciones en el sistema legal y penitenciario de nuestro país que denotan, por una parte, la ausencia de consideraciones de género y debilidades en la garantía del respeto a los derechos humanos para mujeres embarazas, y niños y niñas que viven con sus madres privadas de libertad. En este sentido, y como ha sido mencionado, las *Reglas de Bangkok* (AGNU, 2011) consideran especialmente relevante la perspectiva de género en el tratamiento que se otorga a las mujeres en los centros penitenciarios.

Para implementar la perspectiva de género al interior de los recintos penitenciarios, es relevante la formulación de normativas y políticas adecuadas, como lo señala la Regla 31 que refiere a la necesidad de elaborar y aplicar políticas y reglamentos claros sobre el comportamiento del personal penitenciario para de prevenir la violencia de género. Junto con la instrucción y capacitación del personal institucional, tanto en la normativa vigente como en las conductas que ponen en peligro la implementación de disposiciones orientadas por la perspectiva de género, tal como lo indica la Regla 32 respecto a que el personal penitenciario recibirá capacitación sobre las cuestiones de género. Por último, la Regla 40 que establece que los administradores de las prisiones elaborarán y aplicarán métodos de clasificación centrados en las necesidades propias del género con el fin de asegurar la planificación y ejecución apropiadas e individualizadas de programas orientados a su pronta rehabilitación, tratamiento y reinserción social.

En Chile, salvo la segregación por sexo que se realiza al interior de las unidades penales o de la existencia de una zona materno-infantil que permite la permanencia de los hijos lactantes junto a sus madres, el funcionamiento y el reglamento penitenciario responden a una lógica que no distingue por género y que fue diseñada cuando la prisión era casi exclusivamente masculina.

Esta situación ha generado una serie de repercusiones en la población analizada en este capítulo.

En primer lugar, la inexistencia de un marco legal que establezca que se deben preferir las medidas alternativas a la privación de libertad en mujeres embarazadas y con niños bajo su cuidado (arresto domiciliario, uso de tobillera, libertad vigilada, etc.) como lo proponen las *Reglas de Tokio* y las *de Bangkok*. Concretamente, la Ley 20.000 (2005) debería considerar este tipo de medidas. Si bien en 2017 se ingresó el proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de retraso de la ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años, aún se encuentra en tramitación (Boletín N°11.073-07).

Por medio de las entrevistas, de los documentos analizados y de la información proporcionada por Gendarmería de Chile, ha sido posible constatar que el mar-

co normativo y los protocolos o reglamentos disponibles que regulan la vida de las mujeres privadas de libertad y sus hijos e hijas que residen con ellas, omiten disposiciones específicas que permitirían una mejor cautela de sus derechos humanos, en particular, los analizados en este capítulo: derecho a la vida familiar, derecho a la salud y derecho a la integridad personal. Esto genera que, en diversas ocasiones, la actuación de las y los funcionarios quede a discreción de la dirección de cada centro penitenciario.

La cautela del derecho a la vida familiar de personas privadas de libertad es parte de los estándares de derechos humanos en la materia contenidos en las reglas 27, 28 y 43 de las *Reglas de Bangkok*, que indican que en determinadas situaciones se deben considerar el uso de medidas alternativas a la prisión y la mantención del contacto con el exterior, entre otros. Casi el 70% de las mujeres privadas de libertad tienen hijos e hijas menores de edad, y una parte importante de ellas está recluida en razón de la Ley 20.000, cuyas penas impiden el acceso a medidas alternativas para el cumplimiento de sentencia. Mientras tanto, desde 2017 se tramita en el Congreso Nacional el proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años (Boletín N°11.073-07). Por otra parte, niños y niñas recién nacidos ven impedido su derecho a reunirse con sus padres, debido a que Gendarmería de Chile no cuenta con el personal suficiente o el medio de transporte para realizar la visita correspondiente. Al mismo tiempo, las disposiciones normativas impiden a los hombres privados de libertad acompañar el parto de sus hijos e hijas si así lo solicitara una mujer embarazada privada de libertad.

En atención a los estándares de derechos humanos relativos al derecho a la salud, especialmente aquellos que indican que los niños y las niñas que vivan con sus madres en la cárcel dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, que su desarrollo será supervisado por especialistas, en colaboración con los servicios de salud de la comunidad (*Reglas de Bangkok*, regla 51.1), y que las mujeres embarazadas deben recibir atención médica y que su estado de salud debe ser vigilado por un especialista médico (*Reglas de Bangkok*, regla 39), es preciso señalar que estos derechos se ven limitados cuando los recintos penitenciarios no disponen de un protocolo o documento similar que determine los procedimientos ante emergencias médicas. Actualmente, sólo se establece que en una situación de salud que requiera atención, los niños y niñas serán trasladados a un centro de salud. Los criterios para identificar las urgencias y proceder ante ellas no deben quedar a discreción de los funcionarios de turno. En el caso de niños y niñas, idealmente debiese existir un profesional de salud especializado, ya sea pediatra o enfermera pediátrica.

Esta situación se ve agravada ante la falta de capacitaciones al personal de Gendarmería de Chile en temáticas relacionadas con la salud, como primeros auxilios y procedimientos médicos básicos y también en sensibilizar al personal penitenciario sobre las necesidades de desarrollo del niño o niña y de nociones básicas sobre la atención de su salud para que pueda reaccionar correctamente

en caso de necesidad y de emergencia, según recomiendan las *Reglas de Bangkok* (reglas 14.1 y 2). En particular, se detectó la falta capacitación del personal de custodia en temas relacionados con el parto, que les permita detectar cuando una mujer está próxima a dar a luz; así como la falta de formación en nociones básicas de salud de lactantes que les permita reaccionar adecuada y oportunamente ante las emergencias de salud. Por otra parte, los medios para comunicar al personal las emergencias son precarios e inadecuados, sobre todo en el horario nocturno.

En cuanto a la dieta alimenticia que requieren las mujeres embarazadas y los niños y niñas, las *Reglas de Bangkok* indican que deben recibir alimentación suficiente y puntual, en el marco de un programa que elaborará un profesional de salud (regla 48.1). En el caso de los niños y niñas esto se encuentra garantizado de lunes a viernes a través de la asistencia a las salas cunas de la Fundación Integra o de la JUNJI, sin embargo, en las noches y fines de semana acceden a la misma comida que se prepara para las mujeres privadas de libertad. En consecuencia, no existen disposiciones normativas que garanticen una dieta adecuada a la edad y desarrollo de los lactantes. Para las mujeres embarazadas tampoco se observan disposiciones específicas que garanticen una alimentación adecuada a su condición de gestante.

Los estándares de derechos humanos indican que niños y niñas que viven en la cárcel con su madre nunca serán tratados como reclusos (*Reglas de Bangkok*, N° 49 y *Reglas Mandela*, N°29). Sin embargo, en los recintos penitenciarios chilenos no se dispone de un protocolo diferenciado para proceder a los allanamientos a las secciones materno-infantiles, lo que afecta a niños y niñas quienes son expuestos a situaciones de máxima violencia.

En relación con el respeto a la integridad personal, la Opinión Consultiva N°29 (Corte IDH, 2022) señala que las sanciones disciplinarias no podrán disponer la prohibición del contacto de las mujeres con sus familiares, especialmente con niños, niñas y adolescentes. En este caso se observó que, aunque existe una normativa que lo prohíbe, persiste la sanción a las mujeres con privación de las visitas, debido a que las autoridades penitenciarias desconocen dicha regulación.

Cuando niños y niñas tienen a sus padres y/o madres privadas de libertad y no residen con ellas, la Opinión Consultiva N°29 señala que bajo ninguna circunstancia se les someterá a registros corporales intrusivos y se priorizará la utilización de equipos tecnológicos. No obstante, el INDH tomó conocimiento de situaciones en que persisten los registros corporales intrusivos a niños y niñas al momento de la visita, especialmente desnudamientos parciales.

Una preocupación de carácter más amplio son las distintas realidades que enfrentan mujeres embarazadas y niños y niñas, según se encuentren recluidas en un centro penitenciario femenino, en un anexo carcelario de un centro masculino o en una cárcel concesionada. Las *Reglas de Mandela* establecen que, con el propósito de aplicar el principio de no discriminación, las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en

particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario y que se deberán adoptar medidas de protección y promoción que garanticen la no discriminación. En este caso, el Estado no está garantizando condiciones igualitarias para todas las mujeres y niños que se encuentran en las secciones materno-infantiles, lo que es particularmente grave para los niños y niñas que muchas veces no tienen acceso a luz natural o espacios de juego porque el recinto penitenciario no tiene estas condiciones básicas.

RECOMENDACIONES

1. El INDH recomienda a los poderes colegisladores dar suma urgencia a la tramitación de la ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años (Boletín N°11.073-07).

2. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Gendarmería de Chile, incorporar en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios un cuerpo regulatorio que abarque todos los ámbitos y se aplique en todas las secciones materno-infantiles del país, y que incluya disposiciones relativas a la alimentación de lactantes y de mujeres embarazadas durante el embarazo y en caso de presentarse enfermedades; atención de salud al interior de los recintos penitenciarios para niños y niñas y para las mujeres durante el embarazo y post parto, tanto en situaciones de emergencia como atención regular. Así también, generar un protocolo específico de allanamiento para las secciones materno-infantiles que resguarde el interés superior de niños y niñas.

3. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Gendarmería de Chile y al Ministerio de Obras Públicas, la definición de estándares de habitabilidad para la infraestructura y equipamiento de las secciones materno-infantiles en el país, con especial atención a las necesidades de niños y niñas, incluido el acceso a luz natural, patios al aire libre de uso exclusivo, zonas de juego, entre otros elementos básicos.

4. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Gendarmería de Chile, que agregue en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios una prohibición explícita al desnudamiento total o parcial y las revisiones intrusivas a niños, niñas y adolescentes durante las visitas a sus familiares significativos. Se debe priorizar la utilización de equipos tecnológicos tales como paletas o scanner.

5. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Gendarmería de Chile, que implemente las medidas necesarias para asegurar la disponibilidad de personal y transporte para que todos los niños y niñas mantengan al día sus controles de salud y vacunas; así como para el transporte en casos

de urgencias de salud de lactantes y mujeres embarazadas.

6. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Gendarmería de Chile, capacitar al personal uniformado, TENS y paramédicos en urgencias pediátricas y detección precoz del proceso de parto.

7. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Gendarmería de Chile, implementar acciones de capacitación, supervisión y fiscalización interna relativas al conocimiento y aplicación de las normativas institucionales vigentes para asegurar que en todos los establecimientos penitenciarios con secciones materno-infantiles se cumplan las prohibiciones de sanciones dispuestas para este grupo de personas. Así también aquellas referidas al uso de medios de coerción, como grilletes y esposas, en el caso de las mujeres que estén por dar a luz, durante el parto y en el período inmediatamente posterior.

8. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Gendarmería de Chile que, para mejorar las condiciones de las visitas de niños, niñas y adolescentes a sus padres privados de libertad, establezca en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios horarios y días acordes (que no interfieran con su asistencia a establecimientos educacionales), un ambiente seguro y un ingreso expedito. Para los menores de edad migrantes en situación irregular generar los mecanismos para que prime el interés superior del niño o niña.

9. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia, a través de Gendarmería de Chile dar acceso efectivo y oportuno a insumos adecuados y de calidad para mujeres embarazadas y durante el post parto, y a niños y niñas que viven al interior de las cárceles, incluida la cobertura de medicamentos, leches especiales, pañales, entre otros.

10. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia, a través de Gendarmería de Chile suprimir el artículo 7 de la Resolución Exenta N°6744 de diciembre de 2021, que prohíbe participar del parto de su hijo o hija a los padres privados de libertad.

11. El INDH recomienda a Gendarmería de Chile, a través del Programa Creciendo Juntos asegurar una alimentación adecuada a las necesidades propias de las distintas etapas del desarrollo de niños y niñas. La dieta alimenticia debe ser diseñada por un profesional nutricionista con experiencia en primera infancia.

12. Así también, se recomienda al Programa Creciendo Juntos que realice las gestiones necesarias para asegurar que todos los niños y niñas tengan espacios de recreación y socialización entre pares.

13. Se recomienda al Ministerio de Salud y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de Gendarmería de Chile, que en el trabajo intersectorial que realizan, cautelen de manera efectiva que las mujeres embarazadas tengan al día sus controles de salud, así como los controles de salud de los lactantes que viven con sus madres privadas de libertad. Se hace especial hincapié en que ambas instituciones generen los mecanismos adecuados para atender las emergencias obstétricas y pediátricas.

14. El INDH recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de Gendarmería de Chile que facilite a las mujeres detenidas canales de denuncia seguros con las condiciones de confidencialidad y protección necesarias, lo que debe ser debidamente informado a las reclusas.

BIBLIOGRAFÍA

Antony, C. (2007). Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina. *Revista Nueva Sociedad,* 208, 73 - 85.

Asamblea General de Naciones Unidas. *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, 43/173, 9 de diciembre de 1988.

Asamblea General de Naciones Unidas. *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos,* 45/111, 14 de diciembre de 1990.

Asamblea General de Naciones Unidas *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad o Reglas de Tokio,* 45/110, 14 diciembre 1990.

Asamblea General de Naciones Unidas. *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok),* 65/229, 16 de marzo de 2011.

Asamblea General de Naciones Unidas. *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos o Reglas Mandela*, 70/175 anexo, 17 de diciembre 2015.

Biobío Chile. (27 de febrero de 2024). *Mujeres privadas de libertad por tráfico de drogas* https://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/tu-voz/2024/02/27/mujeres-privadas-de-libertad-por-trafico-de-drogas.shtml.

Carrillo, J. (2020). *Niños, niñas y adolescentes hijos de personas privadas de libertad: Avances hacia una* protección interdisciplinaria.

Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC. (2024). *Trayectorias de vida de las mujeres privadas de libertad por delitos de la Ley 20.000. Santiago.*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Mujeres privadas de libertad en las Américas.* Doc. 91/23, 8 marzo 2023.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas,* 1/08, 31 de marzo de 2008.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile,* /C/CHL/CO/7, 14 de marzo 2018.

Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre el séptimo informe*

periódico de Chile. CCPR/C/CHL/CO/7, 28 de marzo 2024.

Comité para la Prevención de la Tortura. (2022). *Segundo Informe Anual: Prevención de la Tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile.*

Comité para la Prevención de la Tortura. (enero, 2024). *Informe de monitoreo a las condiciones en que se encuentran los lactantes, niñas y niños de la Sección Materno Infantil (SMI) del Centro Penitenciario Femenino (CPF) de Santiag*o.

Comité para la Prevención de la Tortura. (febrero, 2024). *Informe Visita Reactiva Sección Materno Infantil C.C.P Iquique*. Santiago.

Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile,* A/HRC/41/62, de abril de 2019

Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial (Juan Méndez) sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A/HRC/31/57, 5 de enero de 2016.

Cortázar, A., Fernández, P. y Léniz, I. (2015). *¿Qué pasa con los hijos de madres encarceladas? Cómo amortiguar los efectos nocivos para los niños cuyos padres están privados de libertad*. Santiago: UDP.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva N°29 OC-29/22*, 30 de mayo 2022.

La Tercera (11 de marzo de 2024) *Mujeres que Impactan, Nelly León: Restaurando la dignidad de las mujeres privadas de libertad*. https://www.latercera.com/paula/mujeres-que-impactan-nelly-leon-restaurando-la-dignidad-de-las-mujeres-privadas-de-libertad/#

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (2023). *Resumen Ejecutivo Programa Abriendo Caminos.* Santiago.

Droppelmann, C. (15 de abril de 2021). *La invisible vida de las mujeres privadas de libertad*. *CIPER*. https://www.ciperchile.cl/2021/04/15/la-invisible-vida-de-las-mujeres-privadas-de-libertad/

Figueroa, U., Rufs, C. y Koppmann, F. (2021). *Ir contigo a la cárcel es hoy mi única opción.* Santiago: Universidad Católica de Chile.

Fundación Integra. (s/f). *Modalidades no convencionales.* https://www.integra.cl/

Gendarmería de Chile. (2017). *Requisitos y Antecedentes para acceder al Programa Creciendo Juntos*.

Gendarmería de Chile. (2024). *Población Privada de Libertad.* https://www.gendarmeria.gob.cl/pob_penal.html

Gendarmería de Chile. (2024). *Informe consolidado sobre cumplimiento de estándares internacionales de DD.HH. en Secciones Materno-Infantiles.* Santiago.

Humanas. (s/f). *Tráfico de Drogas: Triple Condena Femenina.* https://www.humanas.cl/trafico-de-drogas-triple-condena-femenina/

INDH. (2019). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile.*

Ministerio de Desarrollo Social. (2015). ¿Qué es Chile Crece Contigo?

Ministerio de Desarrollo Social. (2022). *Monitoreo y Seguimiento de la oferta pública 2022.*

Ministerio de Desarrollo Social. (2021). *Banco integrado de programas sociales y no sociales* https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/87249/2021/3.

Ministerio de Desarrollo Social. (s/f). *Chile seguridades y oportunidades*. https://www.chileseguridadesyoportunidades.gob.cl/programa-abriendo-caminos

Ministerio de Justicia y DDHH. (2023). *Plan de Trabajo condiciones carcelarias de mujeres privadas de libertad.* Santiago.

Ministerio de Justicia y DDHH. (s/f). *Programa Mi Abogado*. https://www.minjusticia.gob.cl/mi-abogado/

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). *Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad.*

Ministerio de salud. (1 de abril de 2024). *Universalización de la atención primaria de salud.* https://saludresponde.minsal.cl/universalizacion-de-la-atencion-primaria-de-salud/

OCEC-UDP, 2023. *Día Internacional del Trabajo Doméstico: asignación cultural de roles y el mercado laboral*.

Red Acción Carcelaria. (2021). *¿Cuáles son las consecuencias de la privación de libertad para las mujeres que son madres y para sus hijos e hijas?* https://www.youtube.com/watch?v=eGkYoi16mek

Ramírez, C. (2022). La situación actual que viven niños y niñas menores que residen con sus madres en prisión y su regulación en Chile. *Revista Derecho Procesal Penal UDP,* 36-40. Santiago

Saavedra, E., Lappado, P. y Bango, M. (2012). *Invisibles: ¿Hasta cuándo?* Church World Service América Latina y el Caribe.

Salgado, M. (2024). *Sobrepoblación penal y encarcelamiento en Chile.* Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/sobrepoblacion-penal-y-encarcelamiento-en-chile/

Sanhueza, G., Brander, F. y Reiser. (2019). Encarcelamiento femenino en Chile. Calidad de vida penitenciaria y necesidades de intervención. *Revista de Ciencias Sociales*, 119-145.

Subsecretaria de la Niñez. (s/f). *Acerca de Chile crece contigo*.

Valenzuela, E., Marcazzolo, X. y Stuven, A. M. (2012). *Impacto social de la prisión femenina en Chile.* Universidad Católica de Chile

CAPÍTULO VI

Derechos humanos y áreas protegidas

Capítulo 6.

Derechos humanos y áreas protegidas

ANTECEDENTES[1]

El bienestar de las sociedades depende de la naturaleza y la biodiversidad. Una biodiversidad sana garantiza que las contribuciones de la naturaleza como la alimentación, la purificación del agua y la amortiguación de olas de calor, entre otras, sigan beneficiando a la humanidad (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, IPBES, 2019a). A la vez, las comunidades humanas forman parte de esa misma biodiversidad, por lo tanto, lo ambiental y lo humano no se pueden concebir como dos elementos separados.

Sin embargo, existe consenso de que la diversidad biológica, entendida como la diversidad de especies y ecosistemas, se está perdiendo rápidamente, y a un ritmo nunca antes visto en la historia de la humanidad (IPBES, 2019b). A nivel global el "75% de la superficie terrestre ha sufrido alteraciones considerables, mientras que el 66% de la superficie oceánica está experimentando cada vez más efectos acumulativos y se ha perdido más del 85% de la superficie de humedales" (IPBES, 2019b, p. 11)[2]. Este fenómeno genera impactos a distintas escalas e implica una serie de consecuencias que afectan no solo al medioambiente, sino también al ámbito social y cultural, e inciden en el goce y ejercicio de diversos derechos humanos.

En 1992, el *Convenio sobre Diversidad Biológica* (CDB)[3] fue el primero en definir la diversidad biológica (o biodiversidad) como "la variabilidad de organismos vivos

1 El objetivo general de este capítulo es analizar las medidas adoptadas por el Estado relativas a las áreas protegidas y su correspondencia con los estándares internacionales de derechos humanos. Específicamente, se busca determinar tanto las obligaciones del Estado de Chile en materia de derechos humanos sobre esta temática como los compromisos con estándares internacionales; también describir la situación institucional en torno a las áreas protegidas y sus principales aristas; detallar la participación de los pueblos indígenas en la constitución de estas áreas y su gestión y, finalmente, identificar las brechas entre obligaciones en materia de derechos humanos y acciones estatales en materia de áreas protegidas, así como los posibles impactos en el goce de derechos.

2 La IPBES señala en su *Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas* que los impulsores directos de la pérdida de biodiversidad con mayor repercusión han sido (en orden decreciente) el cambio del uso de la tierra y el mar, la explotación directa de los organismos, el cambio climático, la contaminación y las especies exóticas invasoras (IPBES, 2019a).

3 El *Convenio sobre Diversidad Biológica* fue el primer acuerdo global que se ocupó de todos los aspectos de la diversidad biológica, es decir, abordar las causas subyacentes de la pérdida de la diversidad biológica; reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica; mejorar la situación de la diversidad biológica, y aumentar los beneficios de los servicios de la diversidad biológica y los ecosistemas para todos. Chile es parte de este convenio internacional desde su ratificación en el Parlamento el 9 de septiembre de 1994 (Ministerio del Medio Ambiente [MMA], 2019, p. 76).

de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte" (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1992, art. 2). Años más tarde, la Secretaría del CDB vinculó directamente la biodiversidad con el bienestar humano al redefinirla como "la diversidad de formas de vida en la Tierra" y sostener que "esta combinación de formas de vida y sus interacciones mutuas y con el medio físico han hecho al planeta habitable para los seres humanos" (2006, p. 1).

A partir de esta acepción y con el interés de comprender cómo los ecosistemas[4] influyen en el bienestar humano, surgió el concepto de "servicios ecosistémicos" entendido como la contribución o los beneficios que obtenemos los seres humanos directa o indirectamente de los ecosistemas. Si bien este concepto ha sido objeto de discusiones[5], la *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio* (MEA)[6] impulsó la clasificación de mayor consenso internacional, en la que se categorizan cuatro grupos de servicios de los ecosistemas para las personas: i) provisión, vinculados a los bienes aportados por el entorno, como alimentos, medicinas, fibras y otras materias primas; ii) regulación, que incluyen los beneficios derivados de procesos como la polinización de cultivos, el control de las inundaciones y el mantenimiento de la calidad del aire; iii) soporte, referidos a las consecuencias de los procesos que colaboran en la formación del suelo y el ciclado de los nutrientes, necesarios para mantener a los otros servicios, y iv) culturales, de especies y ecosistemas, correspondientes a los beneficios intangibles que como individuos o sociedad recibimos de la biodiversidad, como el valor espiritual, estético y educacional, entre otros (MEA, 2005).

Con la finalidad de asignar un valor económico a los recursos que se extraen de la naturaleza, en los últimos años se ha introducido el concepto de "capital natural" para referirse a un conjunto de activos propios de la naturaleza que "brindan a los seres humanos los medios necesarios para vivir saludablemente y hacen posible la actividad económica" (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018, p. 3). El informe *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review* afirma que el enfoque económico tradicional, si bien ha traído progreso y bienestar a la humanidad, también ha provocado la destrucción del activo más valioso del planeta: la naturaleza (Dasgupta, 2021). El informe enfatiza

4 El ecosistema es definido por el CDB como "un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y microorganismos y su ambiente abiótico interactuando como una unidad funcional" (art. 2).

5 El concepto, marco conceptual y clasificación de los "servicios ecosistémicos" sigue en constante debate y evolución, con el fin de mejorar su operatividad, inclusión y uso por los tomadores de decisión en las políticas públicas. Parte de esas de discusiones fueron recogidas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en su informe anual 2017: "si bien es ampliamente utilizado en las ciencias biológicas, también genera debates por promover una relación instrumental de las personas con la naturaleza, tener en la base una conceptualización económica de la biodiversidad y fomentar su uso como un recurso de explotación, entre otras críticas" (INDH, 2017, p.166).

6 La *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio* fue convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en el año 2000, con el objetivo de evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas de las acciones necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas, así como su contribución al bienestar humano.

la necesidad de generar indicadores que reflejen el valor de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos, dejando de lado la manera clásica de medir el desarrollo de los países a partir del Producto Interno Bruto (PIB) y optando por posicionar la sostenibilidad ambiental y el bienestar humano que genera la biodiversidad como factores para cuantificar el capital natural del planeta.

A partir de estas propuestas conceptuales, se introduce el paradigma de "las contribuciones de la naturaleza a las personas" de la IPBES como un complemento a los conceptos de servicios ecosistémicos y capital natural, para abarcar una mayor variedad de interacciones entre los seres humanos y la naturaleza. Esto supone que la naturaleza no sólo proporciona gran cantidad de bienes y servicios esenciales, sino también una significación social, cultural, espiritual y religiosa, que se debe considerar en la formulación de políticas y toma de decisiones de los países. De esta manera, se busca aumentar la relevancia y el valor de la evidencia experta sobre la naturaleza para afrontar la conservación de la biodiversidad con base en el conocimiento que ofrecen las ciencias naturales y sociales, las humanidades, y los saberes de los profesionales y de las comunidades indígenas y locales.

Este paradigma establece un vínculo más claro entre la protección de la biodiversidad y el enfoque de derechos humanos, pues establece que la biodiversidad sostiene la vida humana, y con ello, derechos como el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible o el derecho a la vida digna.

En línea con esta perspectiva, en su informe anual del año 2017, el INDH afirmó que la degradación de la biodiversidad, producto de la actividad humana, hace necesaria la conservación no sólo para asegurar el futuro de las generaciones venideras, sino que también para garantizar el ejercicio de derechos humanos hoy, como parte de un desarrollo sostenible.

Una de las estrategias más importantes para conservar la biodiversidad y sus beneficios es la creación de "áreas protegidas". Estas son relevantes también para la mitigación y adaptación al cambio climático, pues se estima que la red global de áreas protegidas almacena al menos el 15% del carbono terrestre (Dudley et al., 2009).

Las áreas protegidas son un instrumento *in situ*[7] que materializa la conservación de la biodiversidad en sus hábitats naturales (Simonetti-Grez et al., 2016). A través de ellas es posible consagrar las obligaciones de los Estados respecto a la protección y el fomento de su diversidad biológica. La *Unión Internacional para*

7 Existen dos modalidades para la protección de la biodiversidad. El primer modelo corresponde a la conservación *in situ*, que se refiere a la protección de los distintos elementos constituyentes de la biodiversidad (genes, especies, ecosistemas) en sus hábitats naturales. El segundo modelo se relaciona con la protección de los elementos fuera de su lugar natural, a este modelo se le conoce como conservación *ex situ*, y se realiza mediante distintos tipos de acciones de conservación como los zoológicos, bancos de semillas y cualquier tipo de actividad que busque la protección de los elementos en un área distinta a aquella donde se han establecido históricamente (Simonetti-Grez et al., 2016).

la Conservación de la Naturaleza (UICN) las define como "un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados" (Dudley, 2008, p. 10).

Las áreas protegidas han sido reconocidas también como espacios relevantes para el impulso y fortalecimiento de la paz, que se consolida por medio de la participación de las comunidades[8]. En la medida que la vida de las comunidades y su bienestar dependen de la naturaleza y la biodiversidad, invertir en ellas mediante estas áreas genera impactos positivos en la sociedad (Simonetti-Grez et al., 2016).

En Chile, la historia de las áreas protegidas comenzó en 1907 con la creación de la Reserva Forestal Malleco en la Región de la Araucanía, le siguieron las reservas Alto Biobío, Llanquihue y Villarrica, reconocidas legalmente como reservas forestales, dado que se encontraban en terrenos forestales. Fueron creadas con el propósito de "impedir la destrucción de los valiosos bosques que poseían, de tal manera de hacer posible su explotación de forma racional". Posteriormente, surgieron los "Parques Nacionales de Turismo" para preservar las "bellezas naturales del país", protegiendo determinadas zonas para permitir la "experiencia espiritual de contemplar la naturaleza" e impulsar la industria turística. A partir de la década de los ochenta la creación de las áreas protegidas se orientó al nuevo paradigma de "conservar la diversidad biológica mediante la protección de muestras representativas de todos los ecosistemas del país" (Simonetti-Grez et al., 2016, p.32).

Actualmente, los ecosistemas nacionales se encuentran sometidos a presiones y dinámicas que ocasionan su pérdida y degradación. Distintas estimaciones alertan sobre el estado de la biodiversidad en el país. En 2004, el *Informe Planeta Vivo* del WWF señaló que Chile utiliza sus recursos naturales a una tasa mucho mayor de la que es capaz de renovarlos, por eso lo posicionó entre las 50 naciones menos sustentables, con una tasa de consumo de recursos naturales de 2,6 hectáreas globales por persona, superior a la tasa estimada de 1,9 hectáreas globales por persona que la tierra puede soportar (WWF, 2004). Las cifras posteriores son más alarmantes, en el informe de 2020, Chile reportó un rango de consumo de 3,4 a 5,1 ha globales por persona, cuando la biocapacidad de la tierra se ha reducido a 1,6 hectáreas globales por persona (WWF, 2020).

8 Por ejemplo, el proyecto Áreas protegidas y paz del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés). En América, la dimensión de la participación fue advertida en el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, en el que se señaló que "es esencial fortalecer y ampliar los procesos de planificación participativa de las áreas protegidas y aplicar los principios de buena gobernanza (transparencia, equidad, rendición de cuentas y mecanismos del manejo de conflictos) como un camino para el involucramiento activo de los actores sociales". Declaración de Bariloche, Argentina, 30 de septiembre - 6 de octubre de 2007.

En el país existe una gran diversidad de ecosistemas producto de su heterogeneidad ambiental, derivada de la variedad geográfica y climática a lo largo del territorio. Esta diversidad ha llevado a la creación de áreas protegidas con distintos objetivos de protección y categorizaciones, que determinan el enfoque de conservación de la biodiversidad e involucran diversos niveles de restricción a las actividades humanas que allí se permiten. Sin embargo, la gestión de las áreas protegidas ha estado regulada por diferentes normativas y al alero de variados ministerios y servicios[9], lo que ha debilitado la efectividad de las funciones y recursos que constituyen la gobernanza de la biodiversidad. Por esta razón, y con el fin de avanzar en la protección más efectiva de los ecosistemas representativos de Chile, en 2023 se aprobó la Ley 21.600[10] que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas encargado de la conservación de la biodiversidad, y cuyo principal instrumento será la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En este nuevo contexto institucional, resulta relevante revisar cómo la gestión de las áreas protegidas y sus instrumentos asociados contribuyen a garantizar el goce de los derechos humanos relacionados con la conservación de la biodiversidad, tales como el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, así como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, entre otros.

OBLIGACIONES, ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y NORMATIVA NACIONAL

1. Obligaciones de derechos humanos y garantías aplicables

Las áreas protegidas se definen como un instrumento específico de conservación de la biodiversidad. Respecto de ellas no se han individualizado obligaciones concretas dirigidas a los Estados en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, sin embargo, el paradigma que vincula el bienestar humano con la naturaleza permite abordar el desarrollo de las áreas protegidas como parte de una serie de condiciones relacionadas con la realización de los derechos humanos.

9 El Ministerio de Agricultura ha administrado las áreas protegidas mediante Corporación Nacional Forestal (CONAF); el Ministerio de Economía administra los parques y reservas marinas a través de la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca; el Ministerio de las Culturas gestiona los santuarios de la naturaleza por medio del Consejo de Monumentos Nacionales; el Ministerio de Bienes Nacionales está a cargo de los bienes nacionales protegidos; el Ministerio del Medio Ambiente custodia las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos, los santuarios de la naturaleza y supervigila todo el sistema.

10 Un primer proyecto de ley fue presentado el año 2011 en el Boletín N° 7.487-2, pero fue retirado en 2014, sin presentar ningún avance en su tramitación. El mismo año se presentó el proyecto de ley (Boletín N° 9.404-12) que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el cual se aprobó en 2023 mediante la Ley 21.600.

Se destacan, principalmente, los aportes derivados del enfoque de los servicios ecosistémicos, del capital natural, y sobre todo, de las contribuciones de la naturaleza a las personas, a través de las cuales la protección de la biodiversidad se realiza desde una perspectiva de derechos humanos, al instalar la idea de que la biodiversidad sostiene la vida humana y de ese modo, derechos fundamentales como el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible o el derecho a la vida digna.

Por lo tanto, en el modelo de preservación de la biodiversidad se vinculan obligaciones tanto sobre la conservación de la biodiversidad como sobre el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible que, a un nivel más general, permiten reconocer obligaciones conexas a partir del actuar del Estado en materia medioambiental y de conservación.

Según el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medioambiente, John Knox (2017), las obligaciones de derechos humanos relativas al medioambiente, la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, se pueden agrupar en tres grandes categorías de derechos u obligaciones[11]:

a. **Derechos sustantivos:** señalan que cada Estado no sólo tiene el deber general de proteger la biodiversidad para garantizar el pleno disfrute de todo el rango de derechos que de ella dependen, sino también el deber específico de proteger lugares o componentes de la biodiversidad que son especialmente necesarios para el disfrute de derechos de los miembros de comunidades particulares, incluidos los más vulnerables.

b. **Derechos procedimentales:** se enfocan en aspectos de gestión. Contemplan evaluar los efectos y hacer pública la información relativa al medioambiente; facilitar la participación en la adopción de decisiones ambientales protegiendo, entre otros, los derechos de expresión y de asociación; y dar acceso a recursos por los daños causados.

c. **Derechos especiales en favor de las personas en situaciones vulnerables:** se relacionan con el deber de velar porque las poblaciones indígenas y otras personas que dependen estrechamente del medio natural para satisfacer sus necesidades materiales y culturales, no se vean impedidas de disfrutar de sus derechos humanos[12].

11 Según el *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible* (A/HRC/34/49)

12 Estas categorías de obligaciones para los Estados, especificadas en los principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente, han sido invocadas por el actual relator David R. Boyd en el *Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible* (A/HRC/46/28; 2021), y en el *Informe sobre su visita a Chile, relativo a la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludables y sostenible* (A/HRC/55/43/Add.1; 2024).

Estas categorías de obligaciones pertenecientes al marco sobre los derechos humanos y medio ambiente son parte de las directrices desarrolladas por la UICN[13], que ofrecen principios guías para la gestión de las áreas protegidas y establecen medidas concretas para cumplir con las obligaciones generales sobre la conservación de la biodiversidad, el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, junto con sus correspondientes estándares, hasta la definición de acciones concretas para el cumplimiento de los compromisos estatales sobre la materia.

El siguiente cuadro presenta el conjunto de derechos humanos relacionados con la conservación de la biodiversidad.

Cuadro 1. Derechos y obligaciones que articulan el análisis de áreas protegidas.

Categorías de Derechos	Obligaciones	Pactos y Tratados
Derechos sustantivos	Garantizar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.	Reconocido por la Resolución A/RES/76/300 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de julio de 2022. Sus referencias previas son la Opinión Consultiva 23/2017 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.
	Garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal.	Consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en los artículos 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en los artículos 4 y 5 de la CADH.
	Garantizar el derecho a la vida digna.	Asegurado en el artículo 25 de la DUDH, el artículo 11 del PIDESC y, complementariamente, en el artículo 14.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y en el artículo 27.1 de la Convención del Niño (CDN).
Derechos procedimentales	Garantizar el principio de igualdad y no discriminación.	Consagrado en el artículo 2 de la DUDH, en el artículo 2.1 del PIDCP, en el artículo 2 del PIDESC y en el artículo 1 de la CADH. Adicionalmente, se consagra en el artículo 1 de la CEDAW, en el artículo 2.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), en el artículo 7 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICRMW), el artículo 5 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) y en el artículo 2.1 de la CDN.
Derechos especiales en favor de las personas en situaciones vulnerables	Garantizar la protección de los pueblos indígenas.	Los derechos de los pueblos indígenas han sido consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de pactos y tratados suscritos por Chile.

13 Desde la publicación de las directrices, la UICN ha promovido de forma activa la comprensión y utilización del sistema de áreas protegidas, y logró que este se aprobara por el *Convenio sobre Diversidad Biológica* en la VII Conferencia de las Partes del CDB en 2004.

a. Sobre derechos sustantivos

En el marco del deber general de proteger el medio ambiente, su incumplimiento representaría potenciales afectaciones a derechos humanos derivadas del deterioro de la biodiversidad, tanto en el goce de un medioambiente limpio y sostenible como en una serie de derechos conexos. Así lo ha definido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) -órgano a cargo de la supervisión del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC)- que por medio de sus Observaciones Generales ha reconocido la relación entre la biodiversidad y el disfrute de los derechos garantizados por dicho tratado[14].

Existen tres obligaciones de las cuales se derivan estándares y acciones que competen específicamente a la gestión de áreas protegidas y que, al mismo tiempo, corresponden a derechos de carácter sustantivo: i) derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, ii) derecho a la vida, la libertad y seguridad personal, y iii) derecho a la vida digna.

El primero apunta directamente a garantizar la protección del medio ambiente y su sostenibilidad, con énfasis en el respeto y conservación de la biodiversidad y sus hábitats. El segundo, tal como sostiene el *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible* (2018), señala que un medio ambiente sin riesgos es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida con el más alto nivel posible de salud física y mental (párr. 4, p.7). Esto implica, entre otras cosas, adoptar acciones adicionales para proteger la biodiversidad frente a las injerencias perjudiciales en el medio ambiente de otras fuentes que puedan afectar de manera diferenciada a grupos más vulnerables.

Y el tercero, tal como define la resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2022[15], establece que la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente son interdependientes con niveles de vida y de alimentación adecuados, acceso a agua potable y saneamiento, vivienda y también con la participación en la vida cultural y el desarrollo. De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dispone en la Opinión Consultiva

14 Por ejemplo, en la Observación General N° 15 (2003) relativa al derecho al agua, se subraya la relación entre la pérdida de la biodiversidad y el ejercicio de este derecho humano, cuya consideración es parte de las obligaciones legales específicas que impone su cumplimiento, que señala que "los Estados parte deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre". Entre sus estrategias y programas la letra e) menciona el "examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad" (Observación General N° 15, párr. 28, 2003).

15 Resolución A/RES/76/300, del septuagésimo sexto período de sesiones.

23[16] sobre medioambiente y derechos humanos, emitida el 15 de noviembre de 2017, que subraya la relación de interdependencia e indivisibilidad entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Cuadro 2. Obligaciones, estándares y descripción de derechos sustantivos

Obligación	Estándar	Descripción
Garantizar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.	Garantías para proteger la biodiversidad y sus hábitats.	Establecimiento de normas globales sobre derechos humanos ambientales coherentes para facilitar las intervenciones en los respectivos niveles (local, regional, nacional, e internacional).
		Adopción de un enfoque basado en derechos para la elaboración de contenido; el seguimiento y la aplicación de los aportes específicos a nivel nacional, regional y local; las estrategias y planes de acción sobre biodiversidad, y los planes de adaptación al cambio climático.
Garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal.	Garantías para la prevención razonable de situaciones o fenómenos que puedan privar a las personas de este derecho.	Los Estados deben tomar medidas adicionales para proteger los derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental o se encuentren en una situación de especial inseguridad al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades.
Garantizar el derecho a la vida digna.	Garantías de protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente y de los derechos conexos como alimentación, agua, saneamiento, salud y cultura.	Tomar medidas concretas para respetar derechos sustantivos sobre la tierra, el agua y los recursos naturales relacionados con las áreas protegidas y los territorios aledaños, y para reparar violaciones pasadas de los derechos.

Fuente: Elaboración propia a partir de pactos y tratados suscritos por Chile y las directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN.

El paradigma de las contribuciones de la naturaleza a las personas, establece un vínculo entre la protección de la biodiversidad y el enfoque de derechos humanos, pues considera que la biodiversidad sostiene la vida humana, y con ello, derechos como el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible o el derecho a la vida digna.

16 Solicitada por el Estado de Colombia el 14 de marzo de 2016.

b. Sobre derechos procedimentales

Basado en consideraciones prácticas de gestión e implementación de acuerdos con enfoque en derechos humanos, el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* ha puesto especial énfasis en la necesidad mundial de conciliar la preservación futura de la biodiversidad con el progreso humano, según criterios de sostenibilidad, y bajo un precepto general de cumplimiento de garantías de igualdad y no discriminación en su implementación.

Entre las medidas específicas que los Estados debieran adoptar destacan: (i) identificar los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible; (ii) establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; (iii) elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica; (iv) incorporar, en lo posible y según proceda, la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales; (v) integrar el examen de la conservación y manejo sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones; (vi) ocupar los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos en la diversidad biológica; (vii) proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, en conformidad con las prácticas culturales tradicionales compatibles con las exigencias de la conservación o uso sostenible.

En línea con el CDB, la UICN establece que todos estos aspectos de diseño de política pública deben cumplir con la obligación de asegurar criterios de igualdad y no discriminación, en el sentido de que las acciones distribuyan sus costos y beneficios de manera equitativa entre los distintos actores. Para esto se requiere lograr acuerdos de gobernanza que aseguren la participación significativa de los involucrados, es decir, Estado, comunidades locales y sector privado e implementar mecanismos de rendición de cuentas, así como arreglos para la toma de decisiones de manera transparente y debidamente comunicadas, entre otras medidas.

Estos aspectos se encuentran reforzados a través del *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,* también conocido como Acuerdo de Escazú, firmado por Chile en 2022. La participación en el proceso de toma de decisiones ambientales está reconocida en el artículo 7 del acuerdo e insta a los Estados a implementar una participación del público abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, a través de mecanismos desde las etapas iniciales, cuando se trate de proyectos o actividades de impacto significativo sobre el medio ambiente, incluidos los que afecten la salud, o de asuntos ambientales de interés público (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020).

Cuadro 3. Obligaciones y estándares asociados a principios de igualdad y no discriminación, y su vinculación con áreas protegidas

Obligaciones	Estándar	Descripción
Garantizar el principio de igualdad y no discriminación.	Garantías en la equidad en las medidas para combatir la pérdida de biodiversidad y en el uso de los beneficios de la biodiversidad.	Mecanismos para valorar costos, beneficios e impactos económicos y socioculturales derivados de la gestión de áreas protegidas para compartirlos equitativamente, en particular con las comunidades locales y grupos de especial protección.
	Garantías para la participación significativa y con conocimiento de causa en la gobernanza del suelo y los recursos.	Acuerdos de gobernanza claramente definidos, legítimos, equitativos y funcionales que representen y aborden los intereses de la sociedad civil, de los titulares de derechos y de las partes interesadas, incluidos los temas relacionados con el establecimiento o la designación del sitio.
		Arreglos de gobernanza y toma de decisiones transparentes y comunicados de manera adecuada, con responsabilidades de ejecución específicas, incluido un proceso de fácil acceso para identificar, recibir y resolver los reclamos, controversias o quejas.

Fuente: Elaboración propia a partir de pactos y tratados suscritos por Chile y las directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN.

c. Sobre derechos especiales en favor de las personas en situación de vulnerabilidad

El sentido de esta última categoría radica en el vínculo existente entre la conservación de la diversidad biológica y la diversidad cultural, así como la dependencia de comunidades -particularmente de pueblos indígenas- respecto al acceso y goce de recursos biológicos considerados tradicionales. Como parte de estos derechos especiales, se reconoce que el conocimiento de los recursos biológicos y las técnicas que utilizan los pueblos indígenas y comunidades locales pueden significar un importante valor para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, se refuerzan las obligaciones de protección de los pueblos indígenas relacionados con los recursos para la supervivencia de sus comunidades y con la promoción de la continuidad de sus prácticas culturales.

En relación con la protección a nivel regional, la jurisprudencia de la Corte IDH y la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) demuestran que existe una relación entre biodiversidad y disfrute de derechos humanos de pueblos indígenas. Por ejemplo, la Corte IDH ha declarado, a propósito de casos contenciosos y a instancias de la CIDH, cómo actividades de explotación de recursos naturales derivan en severos impactos a la biodiversidad y otros

bienes naturales comunes de uso tradicional de los pueblos indígenas y tribales, de los cuales dependen sus formas de producción, salud, cosmovisión y fuentes de agua, entre otros, dañando y amenazando su reproducción étnica y cultural[17].

Distintos informes de la CIDH han destacado el efecto que tienen los regímenes de otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas y tribales, al impactar los ecosistemas y poner en peligro sus intereses económicos, supervivencia e integridad cultural, además de afectar el ejercicio del derecho a la propiedad protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH, 2015; CIDH, 2009).

El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala en su artículo 15 N° 1 que "los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en tierras indígenas deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos". Asimismo, en el artículo 15 N° 2 establece que:

> En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Esto es importante desde el punto de vista de la protección integral de la biodiversidad porque la Corte IDH considera una definición amplia del concepto de "territorio", precisando que su protección incluye tierras y recursos naturales, es decir, la superficie terrestre (suelo) y los recursos naturales que están en ella y en el subsuelo. En ese sentido, las políticas medioambientales deberían incorporar a los pueblos indígenas en los procesos de protección y conservación de la biodiversidad, particularmente, de las áreas protegidas donde residen.

El artículo 7.1 del Convenio, en su primera parte señala que "los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico,

17 Algunos ejemplos de esta situación se reflejan en las siguientes sentencias de la Corte IDH: Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (2001), Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (2006), Caso del Pueblo de Saramaka vs. Surinam (2007), y el Caso de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012). Se suma de manera destacada, el Acuerdo de Escazú.

social y cultural". Por su parte, el artículo 7.4 dispone que "los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan".

Respecto a la promoción, cabe destacar que el Convenio 169 reconoce el derecho a la integridad cultural de los pueblos indígenas cuando manifiesta que al aplicar sus distintas disposiciones se deberán proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, en conformidad con las prácticas culturales tradicionales compatibles con las exigencias de la conservación o del uso sostenible (art. 10).

Asimismo, este deber de cuidado cultural tiene su concreción como obligación en la letra j del artículo 8 del CDB, que establece una serie de exigencias a los Estados[18], las cuales indican que cada parte en el Convenio -sujeta a las disposiciones de su legislación nacional- deberá:

- Respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades locales e indígenas que representan el estilo de vida tradicional relacionados con la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.
- Promover la aplicación en mayor escala de dichos conocimientos, innovaciones y prácticas con la aprobación y participación de los titulares.
- Incentivar el compartir equitativo de los beneficios resultantes de la utilización de dichos conocimientos, innovaciones y prácticas (UNEP/CBD/COP/3/19, párrafo 13).

Por último, cabe destacar las obligaciones reforzadas que tiene el Estado con las mujeres y niñas indígenas. En la Recomendación General N° 39 del Comité CEDAW se recomienda a los Estados parte el consentimiento libre, previo e informado de las mujeres y niñas indígenas antes de autorizar proyectos económicos, de desarrollo, de extracción y de mitigación y adaptación al clima en sus tierras, territorios y recursos naturales. También recomienda evitar y regular las actividades de las empresas, sociedades y otros actores privados que puedan socavar los derechos de las mujeres y niñas indígenas a sus tierras, territorios y medio ambiente, e incluir medidas para castigar, garantizar la disponibilidad de recursos, conceder reparaciones e impedir que se repitan estas violaciones de los derechos humanos[19].

18 El artículo 8, letra j, dice: "Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente". (CDB, 1996).

19 Recomendación general núm. 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas. CEDAW/C/GC/39.

Cuadro 4. Obligaciones y estándares asociados a los derechos de los pueblos indígenas y su vinculación con áreas protegidas

Obligación	Estándar	Descripción
Garantizar la protección de los pueblos indígenas.	Garantías de conservación y protección del medio ambiente y de sus tierras, territorios y recursos.	Mecanismos para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos, las necesidades de sustento y las capacidades y contribuciones a la conservación de las personas que viven dentro o en los alrededores de las áreas protegidas, particularmente, a los pueblos indígenas y comunidades locales.
	Garantías de protección en la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, en conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.	Los beneficios sociales y económicos del área son reconocidos, promovidos y mantenidos. Cuando su mantenimiento resulta incompatible con el de los valores naturales del área, el diseño y aplicación de toda restricción debe ser consultada con los titulares de derechos, -especialmente en el caso de mujeres y niñas- y las partes interesadas, preferiblemente con su consentimiento libre, previo e informado.

Fuente: Elaboración propia a partir de pactos y tratados suscritos por Chile y las directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN.

2. Iniciativas internacionales

A partir de la preocupación del sistema internacional en torno a lo que se denomina la triple crisis planetaria[20], se destacan una serie de iniciativas orientadas a proteger y conservar la diversidad biológica, el uso sostenible de los recursos naturales, y la lucha contra la degradación de las tierras y el cambio climático.

En 1980, la *Estrategia Mundial para la Conservación* -propuesta por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)[21], junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza- enfatizó la interdependencia entre la conservación y el desarrollo, y acuñó el término "desarrollo sostenible" en la agenda internacional[22]. En

20 La triple crisis planetaria se refiere al cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y de la naturaleza, más la contaminación

21 El Organismo representa la primera unión ambiental global, y reúne a gobiernos y sociedad civil con el objetivo compartido de proteger la naturaleza. Actualmente es la única organización ambiental oficialmente reconocida con la condición de observador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. La UICN fue fundamental para la creación de convenciones internacionales como la Convención de Ramsar sobre los Humedales (1971), la Convención del Patrimonio Mundial (1972), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (1974) y la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992).

22 Este documento también sirvió de base para la política ambiental internacional y guio la creación de las Convenciones sobre biodiversidad (CDB), cambio climático (CMNUCC) y desertificación (CLD).

1992 publicaron una nueva versión de la estrategia, bajo el título de *Cuidar la Tierra*, con miras a la realización de la *Cumbre de la Tierra* de ese año, cuyos principales resultados fueron el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (CDB) y el *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC).

En esa Cumbre también se suscribieron la *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*, que en su principio universal N° 7 afirma que "los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra"; y la *Declaración Autorizada sin fuerza jurídica obligatoria de Principios para un Consenso Mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo* que estableció una serie de directrices para una ordenación más sostenible de los bosques. En ambos casos, se introdujo la propuesta de generar instrumentos de protección y conservación de áreas específicas con el fin de restablecer la integridad de los ecosistemas.

En la séptima reunión de la Conferencia de las Partes[23] del CDB (COP-7) de 2004, se elaboró el *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas* (PTAP), inspirado en el plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS), los Objetivos de Desarrollo Milenio (2000) y el Acuerdo y Plan de Acción de Durbán (2001) del Quinto Congreso Mundial de Parques. El Programa se generó para apoyar la creación y mantenimiento de áreas terrestres y áreas marinas protegidas -metas de 2010 y 2012, respectivamente- y así contribuir al logro de los tres objetivos del CDB[24] y a su meta principal para 2010 de reducir significativamente el ritmo de pérdida de la diversidad biológica. Ese año, ante la preocupación por no haber alcanzado plenamente la meta, se identificaron los obstáculos que lo habían impedido, se analizaron los escenarios futuros de la biodiversidad y se examinaron medidas posibles de adoptar, lo que resultó en la elaboración del *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020* y las *Metas de Aichi para la Diversidad Biológica*, cuya misión fue "tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales" (párr. 12), mediante áreas protegidas como estrategias de conservación.

En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el *Decenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (2011-2020)* para apoyar la aplicación del *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica*. Durante esa década, se animó a los gobiernos a desarrollar, implementar y comunicar los resultados de las estrategias nacionales para la aplicación del *Plan Estratégico*. Posteriormente,

23 La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano rector de la CDB. Es la autoridad suprema de todos los Gobiernos (o Partes) que han ratificado el tratado y se reúne cada dos años para examinar el progreso, fijar prioridades y adoptar planes de trabajo.

24 Los tres objetivos principales del CDB son: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

en 2019, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el *Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas (2021-2030)* con el objetivo de congregar a las naciones para prevenir, detener y revertir la degradación de los ecosistemas a nivel mundial, en todos los continentes y océanos, bajo el paradigma de que así, se puede ayudar a erradicar la pobreza, combatir el cambio climático y prevenir una extinción masiva.

De acuerdo con las conclusiones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Marco Mundial de la diversidad biológica posterior a 2020[25], que indican que la pérdida de la diversidad biológica continúa, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica 2022* (COP-15) decidió dar continuidad al trabajo del Plan Estratégico y las Metas Aichi, a través del *Marco Mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica* (2022) que se podría utilizar como un nuevo plan estratégico para la aplicación del CDB y sus protocolos en políticas públicas generales y, en particular, en áreas protegidas. El Marco establece un plan para poner en marcha una acción de base amplia para 2030, en consonancia con la *Agenda 2030* y sus *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), y lograr hacer realidad para 2050 la visión compartida de vivir en armonía con la naturaleza.

3. Marco normativo nacional

En Chile, la primera iniciativa de protección se implementó en 1872, cuando se promulgó la Ley de Bosques que reguló el manejo y explotación de los recursos forestales. Esta Ley fue reemplazada en 1931 por la "Nueva Ley de Bosques", a través del Decreto N° 265, que estableció las primeras normas sobre parques nacionales y reservas forestales de la Corporación Nacional Forestal y cuyo texto definitivo fue fijado mediante el Decreto Supremo N° 4.363 del ex Ministerio de Tierras y Colonización.

Luego, el Estado chileno ha ido incorporando progresivamente convenios, protocolos y tratados para la protección y conservación de la biodiversidad, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

25 Este Grupo de Trabajo surgió a partir de la decisión 14/34 adoptada por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el 30 de noviembre de 2018.

Cuadro 5. Principales convenios y protocolos internacionales relacionados con la diversidad biológica

Convenios internacionales relacionados con diversidad biológica, según año de firma	Año de ratificación en Chile
Convención para la protección de la flora y fauna y las bellezas escénicas de América (Convención de Washington) - 1940	1967
Convención internacional para la regulación de la caza de ballenas - 1946	1979
Convención relativa a las zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas (Ramsar) - 1971	1981
Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural - 1972	1980
Convención para la conservación de focas antárticas - 1972	1980
Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) - 1973	1975
Convenio para la conservación y manejo de la vicuña - 1979	1981
Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres - 1979	1983
Convenio para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos - 1980	1981
Convenio para la protección del medio ambiente y la zona costera del Pacifico sudeste - 1981	1986
Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar - 1982	1997
Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) - 1992	1994
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - 1992	1994
Convención internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular, en África -1994	1997
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - 1997	2002
Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura - 2001	2016
Acuerdo de París de la Convención Marco sobre el Cambio Climático - 2015	2017
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) - 2018	2022
Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional - 2023	2024

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y del Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A esta lista de convenios, acuerdos y protocolos se suman otros a los que el Estado aún no ha manifestado su adhesión, a través de la firma y/o ratificación, a saber:

- Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica (2000) que busca proteger la diversidad biológica frente a los riesgos potenciales que presentan los organismos genéticamente modificados debido a la aplicación de la biotecnología moderna.

- Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología (2010) que proporciona normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados, para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

- Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011).

Tras el Convenio de Washington y en línea con los instrumentos ratificados, en 1970 se aprobó la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales, que los define y consagra como santuarios de la naturaleza. En su artículo 31 dispone que "todos aquellos sitios, terrestres o marinos, que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones, o que posean formación natural que sea de interés para la ciencia o el Estado" quedan bajo la custodia del Consejo de Monumentos Nacionales que depende directamente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio[26]. Luego, en 1977, el Decreto Ley 1.939 estableció la facultad del Ministerio de Bienes Nacionales para declarar parques nacionales, con fines de preservación de la flora y fauna, del medio ambiente, y la defensa del equilibrio ecológico.

Ante la necesidad de manejar las reservas forestales, en 1984, se promulgó la Ley 18.348 que crea la *Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables* (CONAF), como entidad dependiente del Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo es la conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país. Ese mismo año, mediante la Ley 18.362 se creó el *Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado* (SNASPE) con el objeto de definir las categorías de protección y crear un sistema nacional para la administración de estas áreas protegidas[27]. Cabe destacar que, entre las categorías de protección definidas en dicha Ley, se encontraba la de Reserva de Región Virgen, Parque Nacional, Monumento Natural y Reserva Nacional.

26 Posteriormente, el año 2010, con la aprobación de la Ley 20.417 se estableció que los santuarios de la naturaleza quedarán bajo la custodia del Ministerio del Medio Ambiente, pero que para su declaración se deberá contar siempre con un informe previo del Consejo de Monumentos Nacionales.

27 Esta Ley nunca entró en vigencia debido a que se encontraba supeditada a la promulgación del marco legal de la institucionalidad forestal dado que, según dispone la Ley 18.348, la CONAF debía adoptar el carácter de pública. Ello generó que el SNASPE funcionara bajo una debilidad legal. Sin embargo, los objetivos del SNASPE están ratificados en la Ley 19.300 (1994) sobre bases generales del medio ambiente que otorga el principal respaldo legal a la existencia del programa y que en la práctica ha regulado las funciones y objetivos del sistema a nivel nacional. Esta última Ley establece que la misión de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental, recae en un servicio de biodiversidad y áreas protegidas administrado por el Estado.

En 1991, la Ley 19.079 introdujo modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley 18.892) y decretó la facultad y el procedimiento para declarar determinadas áreas como parques marinos y reservas marinas. Además, se definió que estas áreas quedaran bajo la tuición del Servicio Nacional de Pesca. Mientras, en la Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente, promulgada en 1994, se estableció que es atribución del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad proponer al Presidente de la República la creación de las Áreas Protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza y de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos.

También es relevante considerar que la Ley 19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) promulgada en 1993, determina que en la administración de las áreas protegidas ubicadas en las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) se debe considerar la participación de las comunidades residentes. No obstante, será la CONAF o el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la CONADI, de común acuerdo, quienes determinen en cada caso, la forma y alcance de la participación sobre los derechos de uso que en aquellas áreas corresponda a las comunidades indígenas.

El 2008 se promulgó la Ley 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, para la protección, recuperación y mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental. Con la promulgación, en 2010, de la Ley 20.417 que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, se fortalece la regulación e institucionalidad ambiental en el país. La Ley entrega atribuciones a esta institucionalidad para elaborar y ejecutar estudios y programas de investigación, protección y conservación del medio ambiente. Además, introduce la figura de los planes de recuperación, conservación y gestión de especies. Finalmente, incluye un artículo transitorio en razón del cual el Ejecutivo debía enviar al Congreso Nacional, dentro de un año desde su publicación, uno o más proyectos de Ley para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

En 2011 se presentó un primer proyecto de ley[28], pero fue retirado en 2014 sin ningún avance en su tramitación. El mismo año se introdujo un nuevo proyecto de ley[29] con el objetivo de lograr "la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas" (art. 1).

28 Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, y el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas. Boletín N° 7.487-12.

29 Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Boletín N° 9.404-12.

En el año 2016 se aprobó la Ley 20.930 que creó el Derecho Real de Conservación (DRC), cuyo objetivo es contar con un instrumento que facilite y promueva la participación del sector privado en la conservación ambiental y complemente el rol del Estado. La Ley define el DRC como "un derecho real que consiste en la facultad de conservar el patrimonio ambiental de un predio o de ciertos atributos o funciones de éste", el cual se debe constituir "en forma libre y voluntaria por el propietario del predio en beneficio de una persona natural o jurídica determinada". De esta manera, no se busca la compra o expropiación de una propiedad, sino tan solo la firma de un contrato constitutivo en que se establecen ciertas restricciones al uso[30] para asegurar la conservación de la biodiversidad, entregando un grado de formalización a las iniciativas de conservación privada.

En 2020 se aprobó la Ley 21.202 que introduce el concepto de "humedal urbano", regulando aquellos que, ubicados, total o parcialmente, en áreas urbanas y promoviendo su protección en virtud de la gran relevancia que estos ecosistemas tienen para las ciudades[31]. Además, modificó la Ley 19.300 que dispone que los humedales urbanos declarados por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) deben ser incluidos en los Instrumentos de Planificación Territorial a toda escala como "área de protección de valor natural".

Recientemente, en 2022, se aprobó la Ley Marco de Cambio Climático (Ley 21.455) que proporciona un marco jurídico para que el país pueda enfrentar el cambio climático en materia de mitigación y adaptación. Para lograrlo establece disposiciones que se relacionan con la conservación de la biodiversidad y la protección de los ecosistemas, en particular, la elaboración de planes sectoriales de adaptación para la biodiversidad, a cargo del MMA.

Al revisar el marco normativo, se advierte que hasta 2022 la conservación de la biodiversidad en áreas protegidas se encontraba dispersa en cinco ministerios:

- Ministerio de Agricultura: administra áreas protegidas terrestres a través de CONAF.
- Ministerio de Economía: administra los parques y reservas marinas a través de la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca.
- Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio: gestiona los santuarios de la naturaleza a través del Consejo de Monumentos Nacionales.

30 En conformidad con la Ley de DRC, este contrato debe imponer, al menos, una de las siguientes condiciones: (i) restricción o prohibición de destinar el inmueble a uno o más determinados fines (inmobiliarios, comerciales, turísticos, industriales, etc.); (ii) obligación de hacerse cargo o de contratar servicios para la mantención, descontaminación, reparación, administración o uso y aprovechamiento racionales del bien raíz; (iii) obligación de ejecutar o supervisar un plan de manejo acordado en el contrato, con miras al uso y aprovechamiento racionales de los recursos naturales del inmueble gravado.

31 Esto considera áreas verdes, espacios para la recreación, control de inundaciones, mitigación del cambio climático, entre otros

- Ministerio de Bienes Nacionales: administra los bienes nacionales protegidos.
- Ministerio del Medio Ambiente: administra las áreas marinas costero-protegidas de múltiples usos, custodia los santuarios de la naturaleza y supervigila todo el sistema.

Como respuesta a esta dispersión y luego de un largo período de discusión parlamentaria, durante 2023 se promulgó la Ley 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) para ocuparse de la conservación de la biodiversidad y su principal objetivo será la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas[32].

Con la entrada en vigencia del SBAP, a partir de la Ley 21.600, se genera un cuerpo jurídico que regula de manera sistemática y orgánica las áreas de protección e incorpora áreas protegidas privadas y la participación de las comunidades indígenas y locales[33]. De esta manera, las áreas protegidas pasan en su totalidad al MMA y se establece un nuevo ordenamiento en el que estas se definen como un "espacio geográfico específico y delimitado, reconocido mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, con la finalidad de asegurar, en el presente y a largo plazo, la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y del valor paisajístico contenidos en dicho espacio" (art. 3). Además, se reclasifican a partir de seis categorías[34], según se muestra en el Cuadro 5. Cada categoría tiene objetivos y regulaciones específicas que buscan garantizar la conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural del país.

32 La Ley 21.600 queda estructurada sobre los siguientes pilares: (i) Crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas –servicio funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente-, cuyo objeto será la conservación de la biodiversidad del país a través de la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas; (ii) Gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) integrado por todas las áreas protegidas existentes en Chile, y supervisar la administración de las áreas protegidas privadas, incluidas las actividades que se realicen en ellas, y (iii) Asegurar que el Servicio promueva e incentive la conservación de la naturaleza también fuera de las áreas protegidas, incluida la creación de una serie de instrumentos que permitirán abordar las principales amenazas que hoy existen para la flora y fauna, como la gestión de especies exóticas invasoras.

33 La Ley 21.600 dispone que el Presidente de la República, dentro del plazo de un año desde la fecha de su publicación, deberá establecer las normas necesarias para el funcionamiento de la nueva institucionalidad -incluidas aquellas sobre la regulación del personal, la determinación de la fecha de entrada en vigencia de la planta de personal que fije el traspaso de los recursos y bienes de la Corporación Nacional Forestal (CONAF)- y deberá conformar el primer presupuesto del Servicio. También ordena que los reglamentos referidos en la Ley deberán dictarse dentro del plazo de dos años desde su publicación.

34 El artículo 100 de la Ley 21.600 señala que las reservas marinas, los santuarios de la naturaleza y los bienes nacionales protegidos existentes a la fecha de publicación de la Ley, deberán someterse a un proceso de homologación a las categorías de protección.

Cuadro 6. Categorías de áreas protegidas

Categorización anterior a la Ley 21.600	Categorización según la Ley 21.600
Reservas de Región Virgen (Ley 18.362)	Reserva de Región Virgen
Parques Marinos (Ley 18.892)	Parque Nacional
Parques Nacionales (Decreto Ley 1.939)	
Parques Nacionales de Turismo (Decreto Supremo 4.363)	
Monumentos Naturales (Ley 17.288)	Monumento Natural
Reservas Marinas (Ley 18.892)	Reserva Nacional
Reservas Nacionales (Ley 18.362)	
Reservas Forestales (Decreto Supremo 4.363)	
Áreas Marinas y Costeras Protegidas (Ley 19.300)	Área de Conservación de Múltiples Usos
-	Área de Conservación de Pueblos Indígenas

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 21.600.

Las Reservas de Región Virgen, Parques Nacionales y Monumentos Naturales son las categorías más estrictas de conservación, dado que en ellas se prohíbe la explotación comercial de recursos naturales y la instalación de infraestructura industrial. Las Reservas Nacionales, las Áreas de Conservación de Múltiples Usos y las Áreas de Conservación de Pueblos Indígenas permiten usos sostenibles, es decir, que no pongan en riesgo los servicios ecosistémicos del área. La materialización de este nuevo ordenamiento de las áreas protegidas es uno de los desafíos más próximos del nuevo Servicio.

En 2024, se promulgó la Ley 21.660 sobre Protección Ambiental de las Turberas, cuyo objetivo es preservarlas y conservarlas como reservas estratégicas para la mitigación y adaptación al cambio climático; el equilibrio y regulación hídrica; la conservación de la biodiversidad; y de los múltiples servicios ecosistémicos que proveen.

ÁREAS PROTEGIDAS EN CHILE Y ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS ESTATALES SEGÚN LOS ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

1. Áreas protegidas

Chile cuenta con un patrimonio natural considerado único en el mundo. En gran medida, esto se explica por las barreras físicas y climáticas del territorio que generan ecosistemas excepcionales donde existen especies que han evolucionado de manera independiente durante miles de años (MMA, 2017). El territorio nacional alberga más de 31.000 especies, entre plantas, animales, algas, hongos y bacterias, que se presentan en una gran diversidad de ecosistemas marinos, costeros, terrestres e insulares. El *Sexto Informe Nacional de Biodiversidad* (2019) del MMA señala que de las 1.192 especies clasificadas[35], el 65% (770) se encontraban en amenaza de extinción. Al comparar esta cifra con el último *Proceso de Clasificación de Especies*[36] del año 2024, que considera 1.686 especies clasificadas, de las cuales 1.038, es decir un 62%, se encuentran en amenaza de extinción, se constata que el riesgo de extinción de las especies en el país casi no ha disminuido.

La zona centro-sur del país ha sido catalogada como uno de los 35 *hotspots* o puntos calientes mundiales de biodiversidad,[37] debido a los altos niveles de endemismo[38] que se combinan con grandes niveles de amenaza, debido al impacto de las actividades humanas en el hábitat (Arroyo et al, 2004). El MMA ha reconocido también que los ecosistemas del país están sometidos a procesos de degradación, fragmentación y pérdida, principalmente, a causa de factores antrópicos, asociados históricamente al cambio de uso de suelo (2019). Un ejemplo de este diagnóstico, es que, a partir de un proceso de evaluación y clasificación de suelos basado en los criterios de la UICN, el MMA determinó que el 50% de estos suelos, correspondientes a 63 ecosistemas, se encuentran amenazados y suman ocho especies en peligro crítico, seis en peligro y 49 vulnerables[39].

35 Datos obtenidos a partir del Reporte del Estado del Medio Ambiente (REMA) del MMA al 2018. Es importante destacar que esta clasificación dice relación con aquellas especies que han podido ser evaluadas y categorizadas según su condición de protección/amenaza, en base a siete categorías: extinto, extinto en estado silvestre, en peligro crítico, en peligro, vulnerable, casi amenazado y preocupación menor. Las especies y ecosistemas con amenaza de extinción son aquellas categorizadas en peligro crítico, en peligro y vulnerables.

36 La clasificación de las plantas, algas, hongos y animales silvestres según estado de conservación permite evaluar el nivel de amenaza de la diversidad biológica y, de esa manera, priorizar recursos y esfuerzos en aquellas especies más amenazadas. Esta clasificación se rige por el Reglamento para Clasificar Especies según Estado de Conservación (RCE) (Decreto N° 29/2011, MMA). Desde 2005 hasta 2024, se han oficializado 20 procesos de clasificación mediante decretos supremos, el último se encuentra todavía en proceso.

37 Estos puntos se definen como regiones donde se concentra un mínimo de 1.500 especies de plantas vasculares endémicas, una alta proporción de vertebrados endémicos, y en donde el hábitat original ha sido fuertemente impactado por las acciones del hombre (Myers et al., 2000).

38 Las especies endémicas son aquellas que habitan solamente en un determinado territorio y no es posible encontrarlas de forma natural en ninguna otra parte del mundo.

39 Los otros grados corresponden a “casi vulnerados” y “en preocupación menor”.

Esta situación y la distribución heterogénea de la riqueza de especies y ecosistemas a lo largo del territorio nacional, han llevado al Estado chileno a desarrollar diversas iniciativas y a asumir los compromisos que derivan del CDB, tales como las Metas de Aichi (2010), que instaron a los países a que en 2020 lograran la protección eficaz de, al menos, el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales por medio de sistemas de áreas protegidas. Mientras, a través de la firma del Marco Mundial Kunming-Montreal, Chile se ha comprometido a proteger el 30% de su superficie terrestre y marina el año 2030.

Por esta razón, el Estado ha afirmado que "el esfuerzo más destacado de protección de nuestra biodiversidad son las áreas protegidas" (MMA, 2017). Según la última actualización del Sistema de Información y Monitoreo de Biodiversidad (SIMBIO) del MMA, actualidad el país cuenta con 246 áreas protegidas, emplazadas en ambientes terrestres y marinos, que se distribuyen de la siguiente manera: Santuario de la Naturaleza (103), Parque Nacional (46), Reserva Nacional (25), Reserva Forestal (22), Monumento Natural (18), Área Marina Costera Protegida (15), Parque Marino (11) y Reserva Marina (6)[40]. En su conjunto, estas áreas abarcan una superficie aproximada de 170 millones de hectáreas que representan aproximadamente el 21% del territorio terrestre nacional y superan el promedio global de 17%, estimado por el PNUMA y la UICN el 2020.

Sin embargo, el Marco Mundial Kunming-Montreal en la meta 3 también señala que, para conservar y gestionar eficazmente la biodiversidad mediante sistemas de áreas protegidas, estas deben ser ecológicamente representativas, bien conectadas y gobernadas de forma equitativa. Aunque la representatividad de los ecosistemas terrestres en el país es un aspecto relevante, se advierte que aproximadamente el 80% no alcanza los niveles de protección que se han propuesto en las metas internacionales a las que Chile adhiere. En 2022, el Centro de Estudios Públicos (CEP) realizó un análisis de representatividad ecosistémica basado en la observación de los pisos vegetacionales[41] bajo la protección del Estado[42]. Determinó que, del total de 125 ecosistemas observados, 11 se encuentran sin protección, 79 con menos del 17% de su superficie protegida, mientras sólo 35 cuentan con más del 17% de su superficie protegida (CEP, 2022)[43].

40 Cifras obtenidas a partir de SIMBIO del Ministerio del Medio Ambiente.

41 El piso de vegetación se caracteriza por una formación vegetal con especies dominantes específicas y el piso bioclimático bajo el que tal formación se encuentra. Esta clasificación ha sido ampliamente utilizada como descriptor de los ecosistemas de Chile y constituye la clasificación oficial según el Ministerio del Medio Ambiente y en el estándar para la descripción del medio biótico en las Evaluaciones de Impacto Ambiental (CEP. 2022, p. 6).

42 Este incluye a las designaciones de parques nacionales, reservas nacionales, reservas forestales, monumentos naturales y santuarios de la naturaleza.

43 La actualización del número de áreas protegidas en Chile (CEP, 2022) indica que, del total, 24% corresponde a áreas protegidas privadas.

Adicionalmente, según las Metas Aichi, el análisis del CEP constató que sólo el 28% de los ecosistemas presentes en el país tenían una representación adecuada, acorde a la meta para 2020. La cifra es más desalentadora si se consideran los compromisos adquiridos para 2030, dado que solamente 24 ecosistemas (19% del total) cumplen con el porcentaje de protección ecológicamente representativo. Estas cifras demuestran que la protección a nivel de ecosistemas es muy desigual y con una representatividad deficiente.

Ante este panorama han surgido diversas propuestas sobre cómo abordar la brecha. Entre ellas, destaca la necesidad de ir aumentando la superficie de protección actual en 6 millones de hectáreas aproximadamente. Sin embargo, ante la escasez de terrenos de propiedad fiscal que cumplan con los criterios necesarios para incorporarse a un régimen de protección, la mirada se ha dirigido hacia la superficie rica en biodiversidad de propiedad privada, ya sean de personas naturales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas, comunidades locales y pueblos indígenas. En ese contexto, se ha propuesto favorecer la cooperación público-privada con el objetivo de conservar la biodiversidad (Así Conserva Chile, 2020).

Es importante destacar que la superficie de protección privada abarca el 1,65% del territorio nacional y representa el 56,8% de los ecosistemas terrestres del país. Además, en estas áreas privadas se conservan tres de los once ecosistemas que no están resguardados en las áreas protegidas por el Estado, principalmente en santuarios de la naturaleza.

La Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía[44], en un informe publicado por el CEP, sostiene que actualmente existen varias iniciativas privadas de conservación con alto valor ecológico que no cuentan con reconocimiento y que podrían jugar un rol importante al aportar, de manera significativa, no solo en la protección de ecosistemas y especies, sino también cumpliendo la función de corredores biológicos y aumentando la conectividad entre áreas protegidas (2023).

2. Iniciativas del Estado

Las categorías de obligaciones pertenecientes al enfoque sobre los derechos humanos y medio ambiente se han traducido en directrices que ofrecen principios guías para la gestión de las áreas protegidas y la conservación de la biodiversidad. El Relator especial sobre los derechos humanos y el medioambiente, John Knox, ha señalado que la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, se relacionan con derechos sustantivos, derechos procedimentales y los derechos especiales de las personas en situación de vulnerabilidad.

44 Esta Comisión nació a partir del *Proyecto Especial "Conservación, Institucionalidad y Filantropía"* del Centro de Estudios Públicos que convocó a un grupo de 23 personas vinculadas a importantes organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de la naturaleza y a destacados académicos y empresarios preocupados por la conservación y el medio ambiente, quienes ayudaron a financiar el proyecto.

En consecuencia, las iniciativas estatales en materia de protección y conservación de la biodiversidad -especialmente a través de la creación y regulación de áreas protegidas u otras figuras de resguardo, y del desarrollo de políticas, planes y programas en torno a ellas- pueden contribuir de diversas maneras a la garantía de los derechos humanos de las personas y comunidades que interactúan con ellas en el territorio nacional[45].

a. Derechos sustantivos

Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible

La consideración del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible en la gestión de las áreas protegidas implica la adopción e implementación de un enfoque basado en derechos en el diseño de los planes, estrategias y políticas de protección. Por su parte, el cumplimiento de este estándar supone contar con normas, instrumentos e insumos de carácter ambiental que permitan realizar las intervenciones pertinentes. En este sentido, uno de los aspectos más importantes se relaciona con la calidad y cantidad de información, que debe ser suficiente e integrada, para facilitar estas iniciativas a nivel local, regional y nacional.

Sobre la incorporación del enfoque de derechos humanos en las iniciativas ambientales, el Estado ha ido desarrollando distintas políticas, estrategias y planes para promover la conservación de la biodiversidad. Entre ellas destaca la *Estrategia Nacional de Biodiversidad,* cuya primera versión se formuló en 2003 y permitió reunir conocimientos sobre los ecosistemas, ampliar la cantidad de áreas protegidas, mejorar la protección de las especies, controlar mejor las especies invasoras, aumentar la participación ciudadana y reconocer el rol de los actores privados en la conservación de la biodiversidad (MMA, 2014). A partir de esta estrategia surgieron otros tres instrumentos: la *Política Nacional para la Protección de Especies Amenazadas*, la *Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales en Chile*, y la *Política Nacional de Áreas Protegidas*, aprobadas en 2005.

Sin embargo, en 2014 el MMA reconoció que solo la mitad de las acciones comprometidas en la Estrategia se habían concretado en su totalidad. Los motivos aducidos fueron los cambios en las prioridades, la escasez de recursos humanos o financieros, la falta de coordinación, la ausencia de un sistema de seguimiento y monitoreo del impacto de las acciones, la insuficiente inserción de los objetivos de biodiversidad en otros instrumentos de política pública, así como la inexistencia de un acuerdo entre las entidades y la falta de voluntad política (MMA, 2014 en OCDE, 2016).

45 Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. (A/HRC/34/49; 2017)

Posteriormente, se elaboró la *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030* alineada con las orientaciones internacionales contenidas en el *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020* y las Metas Aichi. Esta nueva estrategia reconoce que la biodiversidad es la base del bienestar humano y que los beneficios derivados de su uso deben ser distribuidos en forma justa y equitativa, y de manera concertada con la comunidad nacional y local. Sus objetivos son promover el uso sustentable de la biodiversidad para el bienestar humano, desarrollar la conciencia, el conocimiento y la participación de la población en el resguardo de la biodiversidad como fuente de bienestar, y proteger y restaurar la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

La Estrategia también señala que "el esfuerzo más destacado de protección de nuestra biodiversidad son las áreas protegidas" (MMA, 2017). Sin embargo, la Política Nacional de Áreas Protegidas del año 2005 no ha sido actualizada, y a la fecha, el MMA sigue elaborando un Plan de Acción de Áreas Protegidas que permita poner en práctica la *Estrategia Nacional de Biodiversidad*, implementando acciones de protección efectiva de muestras representativas de los ecosistemas. Por un lado, mientras no entre en completo régimen la nueva Ley 21.600, la Estrategia seguirá siendo el instrumento rector para abordar la protección de la biodiversidad en el país, por otro lado, en la práctica, la gestión de las áreas protegidas aún se encuentra dispersa en distintos organismos del Estado[46].

En la mayoría de las iniciativas[47], el principio de la relación entre biodiversidad y bienestar humano es mencionado y caracterizado a través del concepto de servicios ecosistémicos. En particular, la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* sostiene que "la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que proporciona contribuyen de manera importante al desarrollo económico de nuestro país, que se basa en la extracción y exportación de recursos naturales", por lo que "ello conlleva al desafío de concentrar las competencias sobre los recursos naturales y la biodiversidad, así como, generar nuevos y más eficientes instrumentos para la conservación" (MMA, 2017, p.17-18). Si bien la incorporación de la lógica de los servicios ecosistémicos, al intentar ampliar la relación con la naturaleza más allá de su valor económico constituye un avance importante desde una perspectiva de derechos humanos, es preciso que este enfoque se manifieste también en acciones concretas y específicas.

Por otra parte, el paradigma que refuerza y profundiza los aspectos más vinculados al bienestar social y cultural definidos por los servicios ecosistémicos -es decir, las contribuciones de la naturaleza a las personas- no ha sido incorporado en la *Estrategia Nacional de Biodiversidad*, lo que pone un manto de duda sobre

46 Como se mencionó antes, las áreas protegidas actualmente se administran a través de cinco instituciones estatales.

47 Además de las abordadas, existen el Plan de adaptación al cambio climático en biodiversidad, el Plan nacional de protección de humedales y el Programa de acción nacional de lucha contra la desertificación, la degradación de tierras y la sequía.

los ejes y acciones que considerará el Estado para abordar las tareas propias de protección de la biodiversidad, y cómo esto contribuirá a la calidad de vida de la población y al goce de sus derechos[48]. En ese sentido, tanto la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* como los otros planes y programas relacionados, aún requieren de ajustes para incorporar de manera integral un enfoque de derechos humanos, tal como ha sido planteado en los estándares del derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible.

Además, cabe destacar que en función de los últimos cambios normativos e institucionales y, tras firmar el acuerdo Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, el Estado se comprometió en agosto del presente año, a iniciar un proceso de actualización de la *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030* (con nuevas metas, visión, misión y objetivos) que complementará otras iniciativas en curso para la conservación de la naturaleza en Chile[49]. De este modo, se espera que la actualización de la Estrategia vaya en línea con la nueva institucionalidad[50].

Respecto de la producción de datos suficientes e integrados para facilitar intervenciones coherentes a distintos niveles territoriales, el Estado ha implementado varios sistemas para recopilar información ambiental, al alero de la Ley Bases Generales del Medio Ambiente (art. 70). Primero, el *Sistema Nacional de Información Ambiental* (SINIA) -que pretende ser la principal puerta de entrada a la información ambiental de Chile, y resguardar el derecho de acceso a la información ambiental de las personas- busca apoyar el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones informada en temas ambientales. También genera el *Reporte del Estado del Medio Ambiente* (REMA), un instrumento que se publica anualmente y permite evaluar y monitorear el avance de los componentes medioambientales y de las acciones y políticas públicas que se implementan para abordar los problemas que los afectan; cuenta con un capítulo sobre la biodiversidad. Por último, el *Sistema de Información y Monitoreo de la Biodiversidad* (SIMBIO), orientado a facilitar y apoyar el acceso a la información de forma oportuna y eficiente para la gestión integral de la biodiversidad en Chile. Contiene datos generales acerca de los ecosistemas terrestres, humedales, ecosistemas marinos, áreas protegidas, planes de recuperación, conservación y gestión de especies, restauración ecoló-

48 Cabe destacar que, entre los planes más específicos o sectoriales, el reciente Plan Nacional de Restauración de Paisajes 2021-2030 ha sido el único que ha mencionado entre sus pilares la incorporación del paradigma de las contribuciones de la naturaleza. Este plan menciona que los atributos y las contribuciones que la naturaleza ofrece a las personas son un pilar esencial para la calidad de vida de la población, especialmente para los sectores más vulnerables. Sin embargo, si bien se describe como un componente general del plan, no necesariamente se ve reflejado en líneas de acción concretas.

49 Según el anuncio en la página web del MMA, en 2025 se abriría la propuesta a la ciudadanía, en un proceso de consulta pública, que precederá a la discusión local y regional de los planes de acción.

50 La Ley 21.600 también se refiere a la generación y actualización de otros planes para la conservación de la biodiversidad dentro y fuera de áreas protegidas. En particular, se mencionan los planes de recuperación, conservación y gestión de especies (art. 42); los planes de prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras (art. 45); los planes de manejo para la conservación de ecosistemas amenazados (art. 31), y los planes de restauración ecológica (art. 33).

gica, especies e iniciativas de conservación privada. Al acceder a las áreas protegidas, se puede acceder a información detallada de cada una.

La Ley 21.600 también aborda el Sistema de Información de la Biodiversidad (art. 24) y establece que almacenará y manejará datos de observación sobre ecosistemas y especies; información georreferenciada sobre su entorno abiótico, acuático y terrestre; imágenes espaciales; servicios ecosistémicos; áreas protegidas, ecosistemas amenazados, áreas degradadas, sitios prioritarios, etc. A este, se suma la creación del Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (art. 51) destinado a certificar (o reconocer certificados) a actividades, prácticas o sitios, por su contribución a la conservación de la biodiversidad y a la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos.

Si bien se ha avanzado en el desarrollo de sistemas de información que permiten realizar estudios e investigaciones, aún la información elaborada sigue siendo insuficiente para abordar la situación integral de la biodiversidad en el país. Por ejemplo, todavía hay carencias respecto del grado de fragilidad en la que se encuentra la biodiversidad, por eso, a juicio de la *División de Información y Economía Ambiental* del MMA el país -al igual que el resto del mundo- se encuentra en una incertidumbre ambiental, porque actualmente se desconoce "cuánto se puede usar o perturbar en diferentes ecosistemas antes que un daño irreversible sea causado o disminuya la capacidad de resiliencia de los ecosistemas" (MMA, 2014, p. 7).

A la vez, tal como señala el CEP (2023), no se ha generado una agencia o un sistema de datos integrados dedicado exclusivamente a la observación de la biodiversidad. En consecuencia, se debilita la posibilidad de disponer de información (a la altura del nivel de complejidad del fenómeno) para diseñar las políticas de conservación o desarrollo, su implementación o monitoreo de su efectividad. Como ha señalado el Comité Científico COP25 del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación "los datos de monitoreos y sobre la distribución y funcionamiento de la biodiversidad son esenciales para una gestión adecuada que permita limitar y anticipar impactos no deseados y tomar decisiones informadas" (Marquet, et al., 2019, p. 5). En ese sentido, el Comité recomendó al Estado crear un Observatorio Nacional de la Biodiversidad o red de sitios donde monitorear y entender mejor la dinámica de los ecosistemas naturales, el impacto del cambio climático sobre ellos y el ciclo del carbono.

Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas

La dimensión individual del derecho al medio ambiente limpio, sano y sostenible, refiere a las repercusiones directas o indirectas que su vulneración puede ocasionar sobre las personas, al afectar el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas. En este ámbito, los Estados deben dar garantías para la prevención razonable de situaciones que puedan privar a las personas de estos derechos y, más específicamente, deben tomar medidas adicionales para proteger los

derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental, o que se encuentren en una situación de especial inseguridad al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades.

En este marco, son relevantes aspectos como la fiscalización de actividades que puedan afectar la biodiversidad de áreas protegidas y otros ecosistemas en general, así como también aspectos relativos a la consecución de una conservación efectiva, ya que ésta es fundamental para la sobrevivencia y la calidad de vida de las personas.

Sobre las capacidades para fiscalizar actividades que puedan degradar el medio ambiente y afectar áreas protegidas, es importante mencionar que el Estado ha adquirido las obligaciones de supervisar, fiscalizar, así como de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental. Concretamente, a partir de la normativa que encarga al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) la entrega de los permisos ambientales, designa a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) a cargo de la fiscalización, y encomienda a los Tribunales Ambientales la resolución de controversias.

El SEA está a cargo de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que es el instrumento de gestión ambiental destinado a la evaluación y predicción de los impactos ambientales que puedan generar los proyectos y actividades que se realizan en el país y que, de acuerdo con la ley, requieran ser evaluados. Cualquier proyecto o actividad susceptible de causar impacto ambiental, solo se puede ejecutar o modificar previa evaluación de su impacto ambiental mediante la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA)[51]. De esta manera, someter un proyecto o actividad al SEIA permite acreditar el cumplimiento de la normativa y obtener las autorizaciones ambientales respectivas. En el caso de los EIA, se determina si el proyecto o actividad se hace cargo de los efectos ambientales que genera, mediante la aplicación de medidas de mitigación, reparación y/o compensaciones adecuadas.

Al respecto, es importante destacar la reciente modificación al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a través del DS 30/2023, que incorpora la variable del cambio climático en la evaluación de impacto ambiental -en cumplimiento de la Ley Marco de Cambio Climático- y el fortalecimiento del acceso a la información y la participación ciudadana en materia ambiental, en concordancia con el Acuerdo de Escazú.

Es preciso advertir que al SEIA sólo aplican los proyectos que se presentan a partir de la entrada en vigencia de la Ley sobre las Bases de Medio Ambiente,

51 De acuerdo a la Ley 19.300, corresponde ingresar al SEIA a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) si el proyecto no genera ni presenta ninguno de los efectos, características o circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley. En cambio, se ingresa a un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) si el proyecto genera o presenta al menos uno de los efectos, características o circunstancias establecidas en el mismo artículo. Según el Servicio de Evaluación Ambiental, entre 2020 y 2023, se han presentado 2.369 proyectos al SEIA, el 94% corresponden a DIA, y el 6% a EIA (SEA, 2024).

es decir, los proyectos que se encontraban operativos antes del año 1997, no se rigen por dicha normativa[52]. En la información levantada en terreno, se observó que esto representa un problema vigente para las autoridades y las comunidades locales, pues no se pueden evaluar los proyectos previos a la creación del SEIA para establecer medidas de mitigación, compensación y/o reparaciones, como en el caso de aquellos proyectos que se aprobaron al alero de las concesiones a perpetuidad de salmonicultura, y que actualmente se encuentran en las áreas protegidas marítimas.

Por otra parte, si bien la evaluación a la que se someten los proyectos que ingresan al SEA a través de una EIA, puede medir los impactos sociales que trascienden lo estrictamente ambiental[53], ésta no necesariamente logra incorporar el enfoque de los derechos humanos en la evaluación de áreas de influencia de los sistemas de vida. Es decir, sus instrumentos no estiman cómo los proyectos pueden potenciar o inhibir contribuciones que inciden en derechos humanos de la población, como el derecho a la vida, a la libertad, y a la seguridad. Lo cual, limita el actuar del Estado para garantizar la prevención razonable de situaciones que podrían privar a las personas de esos derechos.

Con respecto a la conservación efectiva de la biodiversidad en áreas protegidas, se destaca su aumento progresivo como un factor determinante de conservación. Sin embargo, para cumplir con el objetivo de proteger la biodiversidad, requieren de gestión activa, supervisión y recursos para llevarlo a cabo. En este sentido, se reconoce que las áreas protegidas, por sí solas, no son suficientes para resolver los problemas de conservación, tal como señala el jefe del Departamento de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente:

> Yo les confieso que a mí me molesta cuando hablan del área del papel, porque si la gente supiera lo que le cuesta crear un área protegida, no es simplemente un decreto que aparece en el Diario Oficial. Aun así, entiendo las críticas, en el sentido de que, bueno, si creaste un área, ponla en

52 La Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente no contiene disposiciones que expliciten si los proyectos o actividades ejecutados de manera previa a la entrada en vigor de la Evaluación de Impacto Ambiental debían o no sujetarse a dicho régimen. Esto fue resuelto por el Dictamen N° 38.762 de 2000 de la Contraloría General de la República, que constató la ilegalidad en la aplicabilidad de la Evaluación de Impacto Ambiental a un proyecto anterior a 1997, en armonía con lo establecido en el artículo 24 de la Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes, no se rigen por esa normativa sino por los preceptos vigentes al tiempo de su inicio. Se ha explicitado que sólo para modificaciones significativas que pudiesen ser introducidas en la ejecución de proyectos sí serían susceptibles de evaluarse ambientalmente a través de dicho régimen (BCN, 2022).

53 El artículo 11 de la Ley 19.300 señala que el EIA es necesario si se generan o presentan los siguientes efectos: a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, glaciares y áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

> ejercicio y que haya plan de manejo y monitoreo, que uno entre y vea la biodiversidad, si eso es lo que uno espera cuando va a un área protegida. Claro, ya hay que dar ese paso hacia una gestión efectiva.

Algunos factores prioritarios que se deben considerar para la gestión efectiva de áreas protegidas son la disponibilidad y ejecución de planes de manejo, el financiamiento adecuado y el despliegue de recursos humanos en el territorio. Según los datos reportados por el SIMBIO, sólo el 54% (134) de las áreas protegidas cuenta con planes de manejo (MMA, 2024). En el informe acerca de su última visita a Chile, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, David R. Boyd, destacó la creación del SBAP, pero señala su preocupación pues la mayoría de las áreas protegidas carecen de planes de gestión y cuentan con limitados recursos para acciones de conservación[54].

Para abordar esta situación, el artículo 71 de la Ley 21.600 dispone que toda área protegida deberá contar con un plan de manejo de carácter obligatorio que contemple los objetos de protección y sea consistente con la categoría. El plan de manejo será el marco para la adecuada gestión, como para la definición de las actividades permitidas y prohibidas al interior del área. No obstante, la ley no determinó un plazo para la formulación de los planes, no especificando cuándo se dispondrá de ellos.

En cuanto al financiamiento de las áreas protegidas, un estudio global que comparó estadísticamente a 124 países, ubicó a Chile en el noveno lugar entre los países que menos invierte en su biodiversidad (Waldron et al., 2013). La OCDE también levantó esta alerta en la Evaluación de Desempeño Ambiental de 2016, donde señala que Chile invierte al año sólo 1,3 dólares por hectárea en las áreas protegidas, una cifra muy baja si se considera la fragilidad actual de los ecosistemas y las especies, e incluso menor que la de otros países de Sudamérica con menor ingreso per cápita.

El informe de la Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía (CEP, 2023) indicó que en 2020 el financiamiento para las áreas protegidas terrestres del Estado cubría sólo el 25,4% de sus necesidades, pues era de $18.349 millones, mientras su costo estimado de operación ascendía a $72.228 millones, por lo tanto, la brecha de financiamiento superaba los 53 mil millones de pesos. En el año 2023, el presupuesto de las áreas protegidas a cargo de la CONAF fue de $19.000 millones, de los cuales casi $11.000 millones fueron autogenerados, lo que para el análisis de la Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía sigue resultando insuficiente para implementar de manera efectiva la gestión de la conservación dentro de las áreas protegidas.

54 *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.* (A/HRC/55/43/Add.1 párr. 64)

El informe financiero de la Ley 21.600 contempla un presupuesto incremental de $36.000 millones al año. A esta cifra se añaden alrededor de $16.000 millones en gastos transitorios y un traspaso de aproximadamente $19.000 millones provenientes de la Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas de CONAF (CEP, 2023). El total de $55.000 millones, que representa una mejora significativa a nivel presupuestario, permitirá aminorar el déficit operacional de las áreas protegidas y generar inversiones en conservación y restauración de ecosistemas.

Sin embargo, diversos informes señalan que, a pesar de este aumento presupuestario, el país va a mantener un déficit significativo en operaciones e inversión de las áreas protegidas (CEP, 2023). A esto se agrega que, según las metas internacionales y los anuncios del Ejecutivo, se ha previsto aumentar la superficie de las áreas protegidas actuales, así como proteger nuevos territorios para lograr la conservación efectiva de la biodiversidad, lo que implica más recursos asociados.

Finalmente, sobre el personal en las áreas protegidas del Estado, a nivel nacional, la dotación de guardaparques es de 470 personas, para atender a 109 áreas protegidas, que ascienden a 18,8 millones de hectáreas, es decir en promedio se dispone de 4,3 personas por área. Actualmente cada una cuenta con un administrador, un equipo de guardaparques, y durante el período estacional se incorpora personal de apoyo. Las labores de estos profesionales incluyen la protección y conservación de la biodiversidad, la vigilancia y el control de visitantes, la educación e interpretación ambiental, el apoyo a la investigación aplicada, las prospecciones básicas de censo, inventario y monitoreo de la fauna, el mantenimiento y control de los bienes muebles e inmuebles, que contienen las áreas protegidas y las labores de fiscalización (CONAF, s/f).

En ese sentido, aunque la Ley 21.600 asegura la contratación de personal para aumentar la dotación de guardaparques, la cobertura de profesionales seguirá siendo limitada e insuficiente, pues simultáneamente aumentan las hectáreas protegidas. Además, según el artículo 77 de la Ley, las funciones de fiscalización deberán ser desarrolladas exclusivamente por aquellos funcionarios que cumplan con requisitos específicos para ello.

Derecho a la vida digna

En función de los aspectos relacionados con el derecho a la vida digna, las áreas protegidas deben orientarse a garantizar la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente y, de esa manera, asegurar el goce de derechos conexos como alimentación, agua, saneamiento, salud y cultura. Asimismo, las acciones estatales de protección deben incluir medidas concretas para respetar y proteger derechos sustantivos sobre la tierra, el agua y los recursos naturales relacionados con las áreas protegidas y los territorios aledaños. El espacio circundante a un área protegida también es importante, pues los estándares indi-

can que su gestión debe considerar la relación con los elementos y dinámicas que le rodean.

En la práctica, el Estado concentra sus acciones dentro de los límites de las áreas protegidas. Independiente de si tienen o no planes de manejo, las acciones de protección estatales son acotadas y con baja capacidad de respuesta a las posibles problemáticas en las comunidades adyacentes o a problemas fuera de los polígonos del área protegida, pero que potencialmente podrían tener impactos dentro de ellas.

En consecuencia, en la gestión de las áreas protegidas es importante considerar las evaluaciones de actividades productivas que se realizan en los territorios aledaños, pues los potenciales impactos en la biodiversidad que se busca proteger no respetan límites administrativos ni polígonos, lo que genera condiciones que podrían poner en peligro las contribuciones que la naturaleza de ese lugar entrega para garantizar los bienes básicos para la vida cotidiana de las comunidades.

Por otra parte, se debe considerar que, en condiciones de aislamiento territorial, las carencias de bienes y servicios son mayores, como se observa en las comunidades indígenas y locales que habitan dentro y alrededor de las áreas protegidas. Esta situación contraviene la idea de que la gestión de las áreas protegidas debiese asegurar no sólo la protección de la biodiversidad, sino también el respeto de otros derechos de las comunidades, como el acceso al agua, a la tierra y a los recursos naturales del ecosistema.

Actualmente, las normas que rigen las áreas protegidas establecen que las acciones de fiscalización y supervisión basadas en los principios de protección de la biodiversidad, sólo se aplican en su interior, por consiguiente, todo lo que queda fuera del área protegida se regula con herramientas que no siguen los mismos lineamientos, por lo tanto, no permiten caracterizar las consecuencias de esas actividades. Un ejemplo extremo de esta situación ocurre en el Salar de Surire ubicado en la comuna de Putre, Región de Arica y Parinacota[55]. La particularidad del Salar, a diferencia de otras áreas protegidas, es que tiene una zona desafectada para actividades extractivas, entonces el área protegida colinda con actividades mineras, sin ningún tipo de medidas de amortiguación. Por ende, aunque formalmente no exista actividad productiva dentro del área protegida, igualmente recibe los efectos de las faenas porque es parte del área de afecta-

55 El Salar es un sitio Ramsar desde 1996 y es parte de la Reserva de la Biósfera Lauca desde 1981. La minera Quiborax logró la autorización para extraer ulexita en el Salar de Surire mediante dos decretos supremos emitidos durante la dictadura militar. El primero (Decreto Supremo (DS) 116, de 1978) le facultó para explotar las pertenencias mineras Santa Marta 1 al 245, el segundo (DS 12, de 1989) le autorizó explotar las pertenencias Quiborax y Soquimbor. El Monumento Natural Salar de Surire abarca zonas de salares y ecosistemas de altura y forma parte integral de la Reserva de la Biosfera Lauca. Este Salar destaca por la protección de las especies flamenco chileno, flamenco de James y flamenco andino, y por ser un sitio de reproducción de estas aves. Además, allí habitan vicuñas y suris (ñandú de la puna), su flora se caracteriza por los bofedales, tolares y queñoales. Sus principales actividades recreativas son la observación de aves (ornitología), reconocimiento de fauna, excursionismo, turismo saludable (baño termal).

ción del proyecto. Esta dinámica se ha mantenido así por casi 48 años, mientras los funcionarios de CONAF han manifestado dificultades para generar líneas de base que permitan evaluar a tiempo y de manera contundente, la degradación de la biodiversidad.

No obstante, la ventaja de contar con una institucionalidad ambiental instalada es que, ante los daños evidentes de la actividad en el sector, el Consejo de Defensa del Estado (CDE), a partir del informe emitido por CONAF en 2022, demandó a la sociedad minera Quiborax S.A. por daño ambiental, debido a que sus faenas extractivas generaron un impacto negativo que es continuo, acumulativo, permanente e irreparable[56]. El Primer Tribunal Ambiental acogió parcialmente la solicitud y dictó una medida cautelar de paralización temporal de las faenas[57].

En este caso, al constatarse el impacto ambiental al interior del Salar, se debe considerar también lo que sucede con los territorios aledaños y la capacidad del Estado para evaluar los efectos. Puesto que una parte de las actividades de las comunidades en la zona se encuentran vinculadas al tipo de biodiversidad que habitan, desde el punto de vista relacional, resultaría lógico implementar acciones orientadas a la evaluación de la situación o al diseño de medidas de reparación, si fueran necesarias, para dichas comunidades[58].

Un caso similar es el que ocurre en la zona sur del país con la producción de salmones y sus efectos en el maritorio[59]. El INDH en su informe sobre la *Industria Salmonera en Chile y Derechos Humanos* (2021) cita al Alto Comisionado de Naciones Unidas para describir los impactos del cultivo de los salmones. En particular, señala que las heces de esta especie más los alimentos no consumidos atraviesan las jaulas de contención, luego estos sedimentos de materia orgáni-

56 La demanda elaborada por la unidad de medio ambiente del CDE y presentada ante el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta sostiene que las actividades mineras desarrolladas ininterrumpidamente desde 1997, especialmente bajo el actual método de explotación a rajo abierto, completamente mecanizado, son responsables materiales de la destrucción y alteración de componentes esenciales del salar, de la pérdida de servicios ecosistémicos y de hábitat, así como de la afectación a su biodiversidad.

57 Junto con dictar la medida cautelar, el Primer Tribunal Ambiental realizó una inspección al Salar de Surire y las instalaciones de la planta El Águila de la empresa Quiborax (Primer Tribunal Ambiental, 2024)

58 Tal fue el caso del proyecto Plan de expansión Chile LT 2X500 Kv Cardones-Polpaico, en el que la comunidad La Dormida demandó a la empresa Interchile S.A, porque durante la etapa de construcción habrían ocasionado un "daño ambiental al ecosistema de la reserva mundial de la Biósfera La Campana- Peñuelas, a sus componentes aire, suelo, flora y fauna; a los servicios ecosistémicos que el lugar presta a los habitantes del sector y a la vida y salud de las personas". En 2020 el caso fue acogido por el Segundo Tribunal Ambiental y este año fue resuelto a partir de la conciliación elaborada por el Tribunal, que contempla diversas acciones que deberá ejecutar la empresa. Entre las medidas comprometidas asociadas al bosque nativo destacan la elaboración de planes de manejo de corrección de las áreas donde se haya producido afectación del bosque, que deben ser presentados para aprobación de CONAF (o la institución que la suceda) y luego ejecutados, a través de la contratación preferente de los miembros de la comunidad, además de mano de obra local para las actividades de reforestación.

59 El concepto de maritorio aborda las dinámicas en contextos archipielágicos, de mar protegido o mar interior (v gr. IHO - International Hydrographic Organization), donde la presencia marítima se confunde con la terrestre de manera intersticial, y en la que la actividad humana demuestra un comportamiento transicional y no disruptivo, por lo que pareciera prescindir de las fronteras que convencionalmente se han impuesto al territorio en el continente (Álvarez et al, 2019. p. 116).

ca sumada al uso de químicos y otros factores generan ambientes anaeróbicos y eutrofización del fondo marino que dañan a otros recursos del mar (p. 190). Debido a que esta contaminación sucede en espacios afectos a corrientes marinas, sus efectos se trasladan provocando impactos en otras áreas protegidas y también en zonas aledañas, generando una serie de afectaciones a las comunidades locales relacionadas con la alimentación, el saneamiento y la salud.

Al respecto, si bien el Estado de Chile ha avanzado en fortalecer tanto sus monitoreos a la industria como la normativa ambiental para amortiguar sus efectos, especialmente después de los hechos ocurridos en la Isla de Chiloé[60], la posibilidad de caracterizar los impactos sinérgicos de la industria es bajo en una zona del país donde se concentran la industria salmonera y también más del 50% del total de las superficies protegidas en Chile (ODEPA, 2021).

Estos ejemplos representan un desafío para el Estado porque debe dotar de nuevas herramientas de gestión a las áreas protegidas que permitan, no solo monitorear o evaluar los impactos acumulados, sino también habilitar, desde su conservación efectiva, instancias de protección que impacten positivamente a las personas que habitan los territorios aledaños y que aseguren los derechos de acceso a los recursos que la naturaleza de esos entornos provea.

Por otra parte, llama la atención que incluso en sectores de alto desarrollo turístico y con inyección de capital para la protección de áreas protegidas como es la zona de San Pedro de Atacama, donde comunidades indígenas y locales habitan dentro y alrededor de las áreas protegidas, sus habitantes tengan que enfrentar la falta de agua potable, electricidad o la carencia de servicios educativos y de salud[61], que constituyen condiciones asociadas al derecho a la vida digna.

San Pedro de Atacama colinda con una Reserva Nacional que se distribuye en siete sectores protegidos a lo largo de la cuenca del Salar de Atacama[62]. El alcalde Justo Zuleta Santander señala que parte de la problemática de la comuna se debe a la ausencia del Estado y la falta de bienes y servicios que éste debiera proveer, tales como agua potable, servicios de salud, educación o conectividad, entre otros. Esto ha significado que en algunas ocasiones la posibilidad de acceder a ellos depende exclusivamente de la propia gestión de las comunidades, y en otras, de peticiones y acuerdos alcanzados con autoridades locales y las

60 En 2016 se intensificó la marea roja en Chiloé a raíz del vertimiento de especies muertas al mar; en 2018 ocurrió la fuga de más de 7.000 salmones de la empresa Marine Harvest en Puerto Montt (Revista de Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile, 2021).

61 Esta situación también ha sido documentada por la sede regional de Antofagasta del INDH. Particularmente, durante el segundo semestre del año 2023 a través del *Programa de Fortalecimiento Regional* se realizó un monitoreo de algunas situaciones reportadas en distintas instancias por las comunidades de pueblos originarios, organizaciones de la sociedad civil, agrupaciones de asentamientos precarios e irregulares, personas particulares y profesionales de algunos programas ejecutados por la Municipalidad de San Pedro de Atacama.

62 Los sectores son Salares de Tara y Aguas Calientes, Salar de Pujsa, Lagunas Miscanti y Miñiques, Sistema hidrológico de Soncor, Salar de Atacama, Valle de la Luna y Tambillo.

empresas que se encuentran en estos sectores[63]. Si bien dichos actores logran, dentro de sus posibilidades, entregar soluciones, queda pendiente una mirada integral y estratégica del territorio para responder a los problemas de sus habitantes, incluidos los servicios para una población flotante que crece alrededor de polos etno-turísticos, como sucede en esa zona. En este ámbito, es importante destacar que el estándar exige que la gestión de las áreas protegidas tome en consideración también, entre sus factores, el respeto y protección de otros derechos conexos.

A diferencia de la mayoría de las áreas protegidas y sus sectores aledaños, la zona de San Pedro de Atacama tiene ventajas comparativas importantes. Al estar emplazada en un Área de Desarrollo Indígena recibe recursos y herramientas para usar en el territorio, además cuenta con modelos de co-administración -a través de contratos asociativos para el ecoetnoturismo- que exigen la reinversión de ganancias en el territorio y las comunidades. Aun así, a través de las visitas a terreno y las entrevistas realizadas[64], el INDH tomó advirtió las dificultades que sus habitantes experimentan diariamente, y la respuesta estatal insuficiente para asegurar un acceso adecuado a servicios básicos.

La actual Ley 21.600 dispone de mecanismos para abordar aquellos temas relativos a la gestión de las áreas protegidas y el impacto que las actividades productivas podrían tener en la biodiversidad de los territorios protegidos y en sus alrededores. Entre las iniciativas, destaca el artículo 46 referido al Fondo Nacional de Biodiversidad destinado a financiar proyectos de conservación, especialmente fuera de las áreas protegidas del Estado, tales como actividades de investigación, capacitación, monitoreo y restauración con el fin de mantener o recuperar servicios ecosistémicos dañados. También es relevante la creación de un sistema de información y monitoreo de la biodiversidad (artículo 23) orientado a mejorar las iniciativas de fiscalización, y fortalecer las de conservación, como la planificación ecológica (artículo 28) o los planes de restauración ecológica en aquellas áreas definidas como zonas degradadas (artículo 33). Por último, es importante mencionar la incorporación en los planes de manejo de las áreas protegidas, la definición de zonas de amortiguación con el fin de resguardar los territorios ante posibles impactos (artículo 72, letra f).

Por otra parte, el artículo 54 de la Ley incluye la integración de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas en los planes, políticas e instrumentos de desarrollo nacional, regional y local, y su vinculación con los instrumentos de ordenamiento territorial, para el aseguramiento de la gestión sustentable de la biodiversidad y recursos naturales (letra d). En este sentido, la vinculación de estas áreas a instrumentos de planificación territorial vigentes -los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), los planes reguladores intercomunales (PRI)

63 Entrevista realizada el 12 de junio de 2024 en San Pedro de Atacama.

64 Se visitó la Reserva Nacional Los Flamencos y se entrevistó a las comunidades de Toconao y Talabre. Previamente, se entrevistó a al Consejo Atacameño.

y los planes reguladores comunales (PRC)- podrían aumentar no solamente las posibilidades de elaborar estrategias más comprehensivas que permitan distribuir los costos y los beneficios entre los distintas actores sino también, desde una perspectiva estratégica, orientar recursos estatales para corregir las deficiencias en la oferta de servicios. Sin embargo, queda pendiente la vinculación de las áreas protegidas a las áreas rurales y a las de interfaz urbano-rural. Tal como sostiene el CEP (2024), un problema fundamental es que la regulación vigente es dicotómica, reconoce solamente las categorías urbano y rural, e impide planificar zonas de transición entre estas. En ese sentido, la ausencia de instrumentos para el desarrollo de las áreas rurales, donde generalmente se encuentran las áreas susceptibles de conservar, hace que se les conciba como un terreno que en teoría no se debe desarrollar (p. 67).

Dado que la implementación de la Ley sigue en su etapa inicial, es importante relevar que, en lo inmediato, el Estado tiene desafíos importantes respecto a la protección de las áreas y los territorios aledaños. La falta de instrumentos técnicos y administrativos que evalúen los impactos ambientales en zonas aledañas a las áreas protegidas pone en potencial peligro no sólo la integridad de la biodiversidad dentro y fuera de ellas, también la garantía de goce de derechos conexos (acceso al agua, a la alimentación o a la salud), o en algunos casos podría potenciar vulnerabilidades territoriales ya existentes.

b. Derechos procedimentales

Principios de igualdad y no discriminación

En atención a los principios de igualdad y no discriminación, el estándar exige que la definición de las áreas protegidas se debe orientar a la garantía de la equidad en las medidas para combatir la pérdida de biodiversidad y también en el uso de los beneficios de la biodiversidad. Asimismo, las acciones del Estado deben valorar los costos, beneficios y consecuencias socioculturales y económicas derivadas de la gestión de las áreas protegidas, o de las acciones que las puedan impactar, para compartirlas equitativamente, en particular, con las comunidades locales y grupos de especial protección. En otras palabras, se deben observar los aspectos relacionados con los impactos derivados de la gestión de las áreas protegidas e, igualmente, se deben sumar los factores externos que puedan afectar en su gestión.

Sobre la equidad de las medidas para combatir la pérdida de biodiversidad, por un lado, llama la atención la subrepresentación de algunos ecosistemas protegidos, y por otro, el desequilibrio en la distribución de las áreas protegidas a lo largo del país. Según estudios del MMA, existe un fuerte desbalance en la protección de ciertos tipos de ecosistemas, pues hay zonas del país con alta concentración de áreas protegidas y otras, donde el número es muy menor. En efecto, el MMA identifica que los ecosistemas terrestres con buena cobertura de áreas

protegidas se encuentran en las regiones de Aysén y Magallanes, mientras que, en la zona central mediterránea, existe una subrepresentación de ecosistemas que requieren protección (Simonetti-Grez et al., 2016).

Es especialmente relevante la situación de desprotección de los ecosistemas en la zona central, donde las áreas protegidas cubren menos del 3% de su superficie (Marquet et al., 2019), porque en esta zona se concentra la mayor parte de la población del país y existen perturbaciones antrópicas de gran magnitud debido al cambio en el uso del suelo por la expansión urbana. Además, se prevé que allí los impactos del cambio climático y otros componentes del calentamiento global se intensifiquen, por lo tanto, la conservación de la biodiversidad a través de la instalación de áreas protegidas puede jugar un papel importante para la amortiguación de las olas de calor, la escasez hídrica, la prevención de deslizamientos de tierra, entre otros beneficios.

La dispar distribución de áreas protegidas en el país conlleva un reparto desigual de los costos y beneficios de la biodiversidad. En efecto, no todas las personas tienen el mismo acceso a las áreas protegidas, y la población que habita en la zona norte y centro del país es la más perjudicada por la carencia de estos espacios marítimos y terrestres, los cuales, además son concebidos como espacios para desarrollar proyectos científicos, turismo, encuentro y recreación de las personas. En palabras de Diego Flores, jefe del Departamento de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente:

> La gente en el norte del país no tiene sus océanos protegidos, y lo mismo en lo terrestre, tenemos el 22% de las tierras protegidas, pero casi todo está en Patagonia; la gente en Cabildo no tiene un área protegida cerca, entonces hay un tema que es el acceso democrático a la naturaleza, no todas las familias en Chile tienen la posibilidad de pagar e ir a la Patagonia a un viaje maravilloso contemplando naturaleza. Quisiéramos que el acceso a la naturaleza fuese democrático recorriendo 10 kilómetros, 50 kilómetros, teniendo a su naturaleza cerca[65].

Al respecto, es importante relevar el potencial aporte que pueden entregar las áreas protegidas privadas. La Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía, en el informe publicado por el CEP (2023), señala que el reconocimiento de las iniciativas privadas de conservación permitiría aminorar el déficit de áreas protegidas en regiones como la Metropolitana y Valparaíso, donde parte importante del territorio es propiedad privada. Sin embargo, hasta antes de la promulgación de la Ley 21.600, los privados que deseaban proteger un área sólo podían optar a la categoría de Santuarios de la Naturaleza o utilizar el Derecho Real de Conservación[66]. La nueva legislación elimina esa categoría, y en su artí-

65 Entrevista realizada por el INDH el 30 de julio de 2024.

66 El informe referido menciona algunas dificultades que presenta la Ley que regula el Derecho Real de Conservación y que podrían constituir un desafío para la utilización de la figura del DRC.

culo 97 señala que las áreas protegidas privadas se podrán acoger a alguna de las categorías establecidas en el artículo 56, es decir, Reserva de Región Virgen, Parque Nacional, Monumento Natural, Reserva Nacional, Área de Conservación de Múltiples Usos o Área de Conservación de Pueblos Indígenas.

En este sentido, es valorable que la Ley 21.600 incorpore la figura legal de área protegida privada, que considere un procedimiento para su creación; supervisión y apoyo técnico por parte del SBAP, y la generación de incentivos para su creación y administración[67]. Sin embargo, la Comisión de Conservación, Institucionalidad y Filantropía sostiene que aún existen otros obstáculos que dificultan la concretización de estas áreas, entre ellos, la ausencia de una política pública que promueva las iniciativas de conservación privada y la ausencia de procesos de planificación integrada.

Respecto de la valoración de costos, beneficios y consecuencias socioculturales y económicas derivadas de la gestión de áreas protegidas o, por el contrario, de las acciones que les puedan impactar, es importante considerar algunos proyectos estratégicos que potencialmente pueden tener un vínculo con territorios que concentran áreas protegidas. En Chile, los recursos naturales han sido un pilar de la economía, como la extracción y el procesamiento de minerales, la silvicultura y la pesca. Es así que, ante la alta demanda mundial de minerales fundamentales para la transición energética mundial, el Estado ha tomado una postura orientada a fortalecer las industrias del litio y del hidrógeno verde, en el marco de su modelo de desarrollo sostenible.

El desarrollo de estas industrias debe ser considerado como un factor dentro de los planes de manejo de las áreas protegidas, puesto que pueden tener un costo para las comunidades en los territorios. Por ejemplo, la instalación de una planta de hidrógeno verde en espacios abiertos puede ejercer presiones sobre la biodiversidad debido a la gran cantidad de agua que se necesita para su producción. De igual manera, la producción de litio en los salares del norte, pone en riesgo la frágil biodiversidad que allí se encuentra, dado que los residuos químicos pueden contaminar el suelo y el agua, así como la extracción de salmuera. Esta situación fue advertida en la última Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE a Chile (2024) que subraya la importancia de un enfoque territorial de la planificación energética estratégica y de abordar los distintos impactos medioambientales en cada región.

El Estado publicó en 2023 la *Estrategia Nacional del Litio* que considera, por un lado, la creación de una red de salares protegidos y, por otro, la licitación de salares para su explotación. Paralelamente, se anunció la creación del Instituto Nacional de Litio y Salares cuyo objetivo será investigar el impacto socio-cultural de la industria del litio. Sin embargo, solo se conoce de la puesta en marcha de

67 Entre los incentivos figuran la exención del impuesto territorial, del impuesto a la herencia, del pago de los derechos arancelarios y bonificaciones en la postulación al Fondo Nacional de Biodiversidad.

la licitación de 26 salares a empresas nacionales e internacionales para su explotación, según el calendario previsto, pero sin esperar los estudios que permitirán conocer el potencial ecosistémico que definirá si los salares se deben habilitar para la industria o si se deben proteger, hecho que ha sido denunciado por expertos, académicos y defensores ambientales.

Junto con la publicación de estas estrategias y con el fin de reforzar medidas que fomenten una industria sostenible, el Estado ha creado el Comité Capital Natural (CCN) conformado por los Ministerios de Medio Ambiente, Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo. La función del CCN es asesorar respecto a la medición, valoración, protección, restauración y mejoramiento de los activos ecosistémicos, con la finalidad de integrar la naturaleza y la biodiversidad al proceso de diseño e implementación del desarrollo sostenible del país. Si bien el ámbito de asesoría de este Comité es amplio, las indicaciones que de allí emanen tendrán orientaciones relevantes para la gestión de las áreas protegidas y su vínculo en territorios estratégicos donde se busca producir sosteniblemente y proteger eficazmente la biodiversidad, y de esa manera, cautelar la distribución de beneficios y costos en la población[68].

Con respecto a las industrias mencionadas, cabe destacar que tanto el desarrollo de la extracción del litio como la producción de hidrógeno verde contemplan en sus estrategias nacionales destinar esfuerzos para el uso racional de los recursos naturales que se explotarán, y que buscarán articularse como industria con las comunidades locales para lograr una mejora en su calidad de vida. Sin embargo, hasta ahora se desconoce qué medidas implementará el Ejecutivo para lograr que estos compromisos sean recibidos por la población local. Tampoco se conocen las medidas de contención y apoyo para las autoridades locales y regionales, respecto del impacto que traerá la posible llegada de la población flotante que trabajará en estas industrias, que hará uso de los servicios ecosistémicos en el territorio y que podrían generar tensiones en la biodiversidad en las áreas protegidas cercanas y sus alrededores. En términos más amplios, se desconoce de qué manera el desarrollo de estas industrias cumplirá con los principios rectores a los que Chile adhiere a través del *Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas*[69]. En este contexto, sobre la base de que los potenciales beneficios de estas industrias (definidas como estratégicas por el Estado) han de

68 Cabe destacar que este Comité se ha comprometido, entre otras cosas, a la "incorporación de la naturaleza como base del desarrollo social y económico del país y sus regiones, considerando en el camino una transición socioecológica justa" (CCN, 2023, p. 17). Al respecto, será necesario esperar directrices más concretas de los anuncios, puesto que una de las funciones del CCN es proponer medidas para aquellos activos naturales que están siendo utilizados de una manera no sustentable (Gobierno de Chile, 2023)

69 Los Principios rectores de Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresas son un conjunto de directrices adoptadas por la comunidad internacional como una guía que orienta tanto a los Estados en su labor de protección de los derechos humanos, como a las empresas en su deber de respetarlos. Estos principios se estructuran en tres pilares: 1) Deber del Estado de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. 2) Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. 3) Acceso a mecanismos de reparación.

ser compartidos por la totalidad del país, es importante conocer cómo, a través de instrumentos de protección (por ejemplo, los planes de manejo de las áreas protegidas) y acciones de compensación, se van a redistribuir los costos de una explotación concentrada sólo en algunos ecosistemas.

Así lo manifiesta el alcalde de la comuna de San Pedro de Atacama, Justo Zuleta Santander:

> El Estado hace un discurso que a lo mejor debería cambiarse, dice: "tenemos en la comuna de San Pedro de Atacama -por eso estamos tan preocupados- un recurso que es estratégico". Pero me pregunto ¿cuándo pasamos del recurso estratégico al territorio estratégico? Porque si abordásemos la situación con el concepto de que ese territorio es estratégico, ahí nos preocupamos no sólo del tema de la explotación del recurso, sino también de lo medioambiental.

Por último, y con el fin de reforzar la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el uso de los beneficios de la biodiversidad, es pertinente hacer hincapié en la necesidad de ratificar e implementar el *Protocolo de Nagoya* sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, tal como recomendó la OCDE a Chile en su Evaluación de Desempeño Ambiental de 2016 y el INDH lo recogió en su Informe Anual 2017:

> Cabe señalar que Chile no ha ratificado el Protocolo sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre Diversidad Biológica, conocido como Protocolo de Nagoya. Por ello, el Estado no está obligado a cumplir sus preceptos, lo que debilita la protección en el país de los derechos asociados al conjunto de saberes obtenido por comunidades locales e indígenas en el uso de especies, así como el aseguramiento de la equidad de beneficio de todo posible uso futuro que pueda ser descubierto en nuestro patrimonio natural. No obstante, dichas obligaciones del Estado están consagradas en el artículo 8.j del CDB. En el caso de los pueblos indígenas, además, la obligación de dar protección a la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de sus conocimientos tradicionales está consagrada también en el Convenio 169 de la OIT, en particular en sus artículos 4°, 5°, 13 y 157 (p. 169).

Garantías de participación

En lo que refiere a las garantías para la participación significativa, los estándares internacionales enfatizan que, en la gestión de áreas protegidas con enfoque en derechos humanos, primen acuerdos de gobernanza claramente definidos, legítimos, equitativos y funcionales que representen y aborden los intereses de la

sociedad civil, de los titulares de derechos y de las partes interesadas, incluidos los temas relacionados con el establecimiento o la designación de los sitios de protección.

Esto implica, entre otros aspectos, que los acuerdos de gobernanza y la toma de decisiones sean transparentes y comunicados de manera adecuada, con responsabilidades claras, incluido un proceso de fácil acceso para identificar, recibir y resolver los reclamos, las controversias o las quejas.

Al respecto, es importante mencionar que todo aquello vinculado con la definición y gestión de las áreas protegidas que realizó CONAF en sus inicios, se hizo sin la participación de la ciudadanía ni de los habitantes de dichos lugares, debido a que en esa época se pensaba que las áreas protegidas eran intocables. Esto derivó en que la incorporación de la participación en temas de áreas protegidas haya avanzado de manera inorgánica y dependa de la voluntad de las autoridades locales y de las comunidades. Recién a partir de los años 2000, a propósito de la experiencia cotidiana con las comunidades en estos territorios, que la CONAF se planteó la vinculación con la comunidad como un eje estratégico. Este proceso empezó formalmente el año 2002, cuando la CONAF publicó el primer *Marco de acción para la participación de la comunidad en la gestión del sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado*, cuyo objetivo fue mejorar su posicionamiento e integración con la sociedad, para contribuir al desarrollo local y regional. En ese marco, nacieron los consejos consultivos que se constituyeron como una instancia de participación que permitió la vinculación con la comunidad a través de distintas actividades (CONAF, 2020).

El jefe de la sección de Participación y Vinculación Comunitaria de CONAF, Ricardo Quilaqueo, comentó acerca de los años anteriores al 2002[70]:

> Hasta ese momento, la mecánica del Estado fue la creación de áreas protegidas con diferentes objetivos, pero, en cualquier caso, las personas nunca supieron que había un área protegida creada en su territorio. Ese es un punto muy relevante porque cuando la CONAF se instala como administradora a través de las leyes correspondientes, empieza también a colocar a nuestros guardaparques dentro de las áreas protegidas, quienes tuvieron durante décadas como misión el conservar el área protegida desde una lógica de exclusión, es decir, tanto de las personas como de aquellos usos que las personas hacían en estos territorios[71].

70 Entrevista realizada por el INDH el 23 de julio de 2024.

71 Este último aspecto, referido a la exclusión de los usos que hacían los habitantes del territorio, ha sido una parte crítica en el relacionamiento entre el Estado y las comunidades porque hoy sigue siendo una arista que no ha sido debidamente resuelta. La principal queja sigue siendo que el Estado prohíbe ciertas actividades como la caza de ciertas especies (principalmente ganados), aun cuando esto puedan afectar los recursos de las familias y sin ningún tipo de compensación estatal por los impactos sociales y económicos que ello puede significar.

A partir del año 2002 comenzó a operar la co-administración regulada por convenios de colaboración y contratos asociativos. En este sentido, destacan las experiencias en la Reserva Nacional Los Flamencos, la Reserva Nacional Villarrica y el Parque Nacional Lauca, entre otros (Rauch-González et al., 2018). En consecuencia, la CONAF implementó los consejos consultivos como una herramienta de gestión para las áreas protegidas, inaugurando así la primera instancia de acercamiento formal con las comunidades en la historia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Tanto los consejos como los contratos asociativos se implementaron antes de que el *Programa de Trabajo de Áreas Protegidas de la COP7* y las Metas Aichi entraran en vigencia, aunque Ricardo Quilaqueo sostiene que las condiciones de participación resultan limitadas:

> Estos consejos consultivos son solo eso, consultivos, o sea ese es el nivel de participación que tienen y después de más de una década de implementación de los consejos consultivos, nos dábamos cuenta que no nos estaban dando el ancho. Nosotros cumplíamos, hacíamos cuentas públicas, juntábamos al consejo consultivo, la CONAF les contaba las cosas que hacía en el área protegida, pero no importaba lo que nos decía la comunidad sobre esa información, nosotros seguimos haciendo nuestro trabajo.

En el año 2011, la promulgación de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, aportó una estructura formal a las modalidades de participación. Luego, en 2015, la CONAF aprobó la Norma General de Participación Ciudadana que propició el inicio de un proceso de discusión para modificar el método de planificación de las áreas protegidas. Concluyó en 2017 con la entrada en vigencia de la Resolución N° 812 que aprueba el manual y establece nueva metodología de planificación de las áreas protegidas que, por primera vez, explicita que los planes de manejo deben ser con participación desde el comienzo.

El Parque Nacional Rapa Nui es un caso especial en materias de participación. En el marco de un largo proceso de demandas y negociaciones[72], el año 2017 se entregó una concesión a la comunidad Ma'u Henua para su administración autónoma y exclusiva por cincuenta años, con posibilidad de renovación. Cabe destacar que el artículo 68 de la Ley 21.600 dispone la participación en la gestión de las áreas protegidas, a través de la celebración de "convenios de gestión" entre el servicio y terceros, con una duración que no podrá exceder los cinco años

72 El 2015 se realizó un proceso de consulta indígena con la participación de la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA) expuesta a las organizaciones, comunidades y asociaciones de Rapa Nui en talleres abiertos y ampliados (CONAF, 2015). Este proceso fue documentado por el INDH en el Informe de Observación de Consulta Indígena (2016). La consulta se realizó con respecto a la co-administración del Parque Nacional Rapa Nui con el compromiso de CONAF de que, posteriormente, se entregaría la administración completa. Así, entre los años 2016 y 2017 el Parque Nacional fue cogestionado entre CONAF y la Comunidad Ma'u Henua, en un modelo similar al de la Reserva Nacional Los Flamencos.

renovables, excluyendo la administración autónoma en los términos implementados en el caso del Parque Nacional Rapa Nui. Por su parte, el séptimo artículo transitorio señala que "los actos, contratos y convenios otorgados o celebrados con comunidades, corporaciones u otras formas de representación del pueblo Rapa Nui a la fecha de la publicación de la presente ley, relacionados con la administración y gestión de las áreas protegidas, mantendrán su vigencia de conformidad lo dispone el artículo sexto transitorio de esta ley"[73].

El año 2020, la CONAF publicó el *Marco de acción para la participación ciudadana en el SNASPE,* presentado como un marco teórico-técnico actualizado que define los alcances y mecanismos de participación de la ciudadanía en sus áreas protegidas. Se reconoce el derecho a participar de diversas formas en la toma de decisiones y en la implementación de acciones durante la gestión de las áreas silvestres protegidas del Estado, de acuerdo con los derechos que les entrega el ordenamiento jurídico y su vinculación con el área protegida. Asimismo, plantea el fortalecimiento de los mecanismos de gestión conjunta de las áreas protegidas con diferentes actores comunitarios, a través de la creación de consejos de co-gestión entre CONAF y las comunidades indígenas, y consejos de la sociedad civil (COSOC) con representantes de las comunidades locales indígenas y no indígenas, vinculadas a cada área.

La Ley 21.600 incluyó disposiciones especiales para fortalecer la participación activa. En el artículo 2, en su letra d, establece la participación como uno de los principios que regirán todas las políticas, planes, programas, acciones y actos administrativos que se desarrollen en el marco de la Ley. Este enfoque hace referencia a la participación de toda persona y a las comunidades, a nivel nacional, regional y local. También considera la participación en diversos artículos referidos a los instrumentos de conservación de la biodiversidad, por ejemplo, contempla la participación de las comunidades científicas, locales e indígenas y de autoridades locales, regionales y nacionales para la declaración de un sitio prioritario (artículo 29) y para la dictación de planes de restauración ecológica que recaigan fuera de las áreas protegidas del Estado (artículo 33). Adicionalmente, se enuncian mecanismos de participación ciudadana para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, particularmente, en el artículo 54, que señala como uno de los objetivos del Sistema "promover la participación de las personas, comunidades locales y comunidades indígenas en la conservación y gestión de las áreas protegidas, especialmente aquellas que se encuentran aledañas o al interior de estas". En la misma línea, para el cumplimiento de sus objetivos, la Ley indica que se elaborará un plan estratégico que contendrá un "programa de participación y vinculación comunitaria y de pueblos originarios" (artículo 55).

73 Por su parte, el sexto artículo transitorio señala que "las concesiones o contratos que se hubieren otorgado o adjudicado antes de la creación de un área protegida en espacios comprendidos en ellas de acuerdo con esta ley continuarán vigentes al interior de éstas, hasta el momento que se efectúe su relocalización, a menos que caigan en incumplimiento de las normas especiales que las rige y se produzca con ello la caducidad de la concesión o término del contrato".

En este sentido, la Ley 21.600 representa un avance importante en materia de participación porque garantiza en las diversas instancias descritas, mayores niveles de contribución de las personas, comunidades y entidades involucradas en el desarrollo de las áreas protegidas y los instrumentos de conservación de la biodiversidad.

Sin embargo, desde el punto de vista de las directrices de la UICN y del *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas* del CDB, estos avances en materia de participación deben complementarse con aspectos más concretos de gobernanza. Efectivamente, llama la atención que el concepto de gobernanza no aparezca en la normativa, y que no estén configurados claramente criterios como la creación de mecanismos para la toma de decisiones y para la rendición de cuentas, la creación de procedimientos e instituciones equitativos para la solución de controversias, o la introducción de garantías más explícitas para que los titulares de derechos e interesados reciban información adecuada y suficiente con el fin de que puedan tener voz en las asesorías o directamente en la toma de decisiones. Esto es relevante toda vez que en la meta 21 del Marco Mundial Kunming-Montreal del CDB, del que Chile es parte, sea explícita en abordar este tema como un factor prioritario para las áreas protegidas. Con todo, se espera que en el proceso de creación de los reglamentos que emanan de la Ley, se puedan ser incorporar en los protocolos de acción aspectos propios de la gobernanza que doten de legitimidad, equidad y funcionalidad representativa de los actores interesados. Tal como reflexiona el jefe del Departamento de Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente, Diego Flores:

> Cada territorio tiene una dinámica distinta y, por lo tanto, que tengamos una herramienta que sea flexible, que no se llame gobernanza, porque la ley no ocupa esa palabra, pero sí que se llame mecanismo local de participación o consejo local de gestión del área protegida y no sea meramente el consejo consultivo donde va el guardaparque con el administrador del área y hace una cuenta pública, sino que las comunidades sean partícipes del plan de manejo, de hacer monitoreo comunitario y que el día de mañana ellos sean también depositarios de los beneficios del área, incluso aquellos que están fuera de la zona.

En este sentido, es importante recordar que, tras la reciente ratificación del Acuerdo de Escazú, el Estado tiene el deber de fortalecer la participación activa y significativa del público en la toma de decisiones ambientales. Esta obligación va más allá, puesto que, en su operacionalización, el *Plan de Implementación del Acuerdo de Escazú* (PIPE) sostiene que el derecho de participación se alinea con el principio de gobernanza que aboga por la inclusión de múltiples actores en la formulación de políticas ambientales. En consecuencia, la instalación de este tipo de mecanismos es crucial, especialmente, cuando en la toma de decisiones ambientales se involucra a personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

c. Derechos especiales a favor de las personas en situación de vulnerabilidad

Finalmente, las directrices para la gestión de áreas protegidas con enfoque en derechos humanos, enfatizan la incorporación y resguardo de los derechos de personas que pertenecen a grupos de especial protección, particularmente, en el caso de personas indígenas.

Dentro de las obligaciones del Estado se disponen estándares específicos sobre las garantías que deben primar en la dinámica de protección de la biodiversidad y de la protección y promoción de las prácticas ancestrales de los pueblos que habitan en las áreas protegidas. Específicamente, los estándares disponen que se fortalezcan los siguientes mecanismos:

- Mecanismos para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos, las necesidades de sustento y las capacidades y contribuciones a la conservación de las personas que viven dentro o en los alrededores de las áreas protegidas, en particular, pueblos indígenas y comunidades locales.
- Mecanismos de protección del uso consuetudinario de los recursos biológicos, en conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.
- Mecanismos para que los beneficios sociales y económicos del área sean reconocidos, promovidos y mantenidos, o bien, cuando su mantenimiento resulte incompatible con el de los valores naturales del área, toda restricción sea diseñada y aplicada en consulta con los titulares de derechos y las partes interesadas, preferiblemente con su consentimiento libre, previo e informado.

En función de estos criterios, es importante recordar -tal como se describió previamente en los estándares- que el Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos “deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación” (artículo 13 N° 1).

Es relevante mencionar que el Estado ha ido avanzando en la incorporación de mecanismos que integren la visión de los pueblos indígenas en la gestión de áreas protegidas. En efecto, las primeras iniciativas para la participación respondieron a experiencias específicas con algunas comunidades indígenas. En el caso del pueblo atacameño, una vez que se determinaron los límites de las comunidades que se encontraban dentro de la Reserva Natural Los Flamencos, estas solicitaron el traspaso de la administración a partir del año 2000. Argumentaron que eran sitios ocupados ancestralmente por ellos en diversas actividades económicas, en ese entonces se adujo que la preservación de estos sitios se de-

bía a un manejo consciente del medio ambiente realizado por las comunidades en sus territorios ancestrales, por lo tanto, era importante seguir garantizando el mismo tratamiento.

El modelo de la Reserva Nacional Los Flamencos, sin embargo, no ha podido ser replicado de la misma manera en el resto de las comunidades indígenas del país, lo que implica nuevos desafíos a los instrumentos estatales. Por ejemplo, invitados por CONAF, comunidades Kawésqar tuvieron la oportunidad de conocer el modelo y reconocieron dificultades para implementarlo en las mismas condiciones. Entre otros aspectos, apuntaron a que la composición del ecosistema es diferente en un territorio que incluye mar, fiordos y costas, lo que impacta en la forma cómo las comunidades se vinculaban con él y, por esa razón, limita las posibilidades de generar un contrato de asociación similar al de los atacameños. Este caso ha llevado a un proceso de reflexión al interior del Estado, particularmente sobre la necesidad de introducir en todas sus iniciativas la variable de la pertinencia territorial y la vinculación ancestral de las comunidades. En este sentido, Diego Flores sostiene:

> Respecto a los convenios de gestión, creo que estamos instalando el argumento para que haya una pertinencia territorial y que no sea un instrumento *top down*. Esto no es apretar un botón y que todos los planes de manejo se hagan igual a lo largo del país. Es importante que tengan su dinámica propia, que tengan sus procesos, que entiendan su mapa de actores en los territorios.

Por otra parte, desde el punto de vista normativo, los avances en la incorporación de los derechos indígenas en la gestión de áreas protegidas no han estado exentos de críticas. Hasta la promulgación de la Ley 21.600, la legislación nacional no abordaba la superposición existente entre las áreas protegidas, cuando son parques nacionales, y las tierras con ocupación tradicional indígena, según la definición del artículo 14 del Convenio 169 de la OIT. Esta situación también fue observada durante la tramitación legislativa por el Consorcio de Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (TICCA) quien señaló que "se dan situaciones como la superposición total o parcial con áreas protegidas que se crearon sobre territorios de ocupación tradicional indígena, sin dialogar con las comunidades y pueblos afectados" (Informe Comisión Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cámara de Diputados, p. 41).

En ese marco, el INDH manifestó[74] que el proyecto de ley original no contemplaba reconocimiento ni valoración de las prácticas y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y su aporte a la conservación de la diversidad biológica. Esto fue subsanado en la tramitación, mediante la incorporación de diversas disposiciones a favor de dicho reconocimiento. Paralelamente, ante la demanda

74 Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 12 de julio de 2021 – Sesión Ordinaria N° 616: Informe sobre Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12).

de las organizaciones indígenas, en 2016 el Ejecutivo llamó a un proceso para analizar las materias que conformarían futuras indicaciones al entonces proyecto de ley. La convocatoria indicó que era indispensable consultar algunas materias tratadas, entre ellas "los sitios prioritarios, los instrumentos de conservación de ecosistemas, los instrumentos de conservación de especies, los instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas" (MMA, 2016).

De acuerdo con lo señalado por el Ministerio del Medio Ambiente, se decidió consultar porque las áreas silvestres protegidas podían superponerse a las áreas de desarrollo indígena contempladas en la Ley de Desarrollo Indígena; además, podían coincidir con tierras indígenas, en el sentido planteado en el derecho internacional. Adicionalmente, tomó en consideración las prácticas tradicionales indígenas que según el derecho internacional son relevantes para la conservación de la biodiversidad (BCN, 2019, p. 17).

De esta forma, la Ley ha logrado incorporar transversalmente tanto en sus disposiciones generales como particulares, la perspectiva de los derechos indígenas a través de disposiciones para el reforzamiento en torno a la participación, especialmente, en lo que respecta a la realización de procesos de consulta indígena. El artículo 65, por ejemplo, señala que el Ministerio del Medio Ambiente "establecerá mediante reglamento, el procedimiento y requisitos para la creación, modificación y desafectación de las áreas protegidas, el que deberá incluir una etapa de participación ciudadana, de consulta a los gobiernos regionales y municipalidades pertinentes, así como de consulta a organizaciones representativas de pueblos indígenas susceptibles de ser afectadas directamente, en conformidad con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y demás disposiciones aplicables". Así también, en el artículo 74, relativo a los reglamentos para la elaboración y revisión de planes de manejo, que establece como requisito "la participación de las comunidades, incluyendo a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, existentes al interior y aledañas al área protegida, de los gobiernos regionales y municipalidades pertinentes". Finalmente, también se encuentra este tipo de disposición en el artículo 80, letra b, el cual define que "en el otorgamiento de concesiones, se deberá evaluar la procedencia de la consulta previa en conformidad con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como promover la participación de las comunidades locales e indígenas a que se refiere la Ley 19.253, confiriendo prioridad, cuando corresponda, en el objeto de la concesión y sus beneficios".

Capítulo VI DERECHOS HUMANOS Y ÁREAS PROTEGIDAS

Situación de la biodiversidad a nivel mundial

66% de la superficie oceánica está **experimentando cada vez más efectos acumulativos**



75% de la superficie terrestre **ha sufrido alteraciones** considerables

85% de la superficie de humedales **se ha perdido**

Factores de la pérdida de biodiversidad a nivel mundial:

- El cambio de uso de la tierra y el mar
- La explotación directa de los organismos
- El cambio climático
- La contaminación
- La introducción de especies invasoras

Superficie protegida en Chile

23,5%
Protegida

21,8%
Estatal

1,6%
Privada

Fuente: Elaboración propia a partir del Centro de Estudios Públicos, 2022

CONCLUSIONES

El bienestar de las personas depende del estado de salud de la naturaleza y su biodiversidad, pues esta contribuye con funciones vitales derivadas de sus estructuras y procesos ecológicos. En efecto, la biodiversidad es un bien común y su cuidado, protección y restauración son tareas inclusivas e irrenunciables que convocan a toda la sociedad. En este sentido, la consideración de las áreas protegidas, en tanto instrumento de protección, adquiere una importancia crucial para la discusión nacional.

Desde el sistema de protección de derechos humanos, la conservación de la biodiversidad en general, y las áreas protegidas en particular, involucran obligaciones específicas de los Estados para garantizar un medioambiente, limpio, sano y sostenible, así como también el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, y otros conexos, entre los que se encuentran el derecho a la vida digna, el principio de igualdad y no discriminación y los derechos especiales a favor de las personas en situación de vulnerabilidad.

El conjunto de estos derechos hace que la estrategia de protección ante las amenazas a la biodiversidad deba ser considerada como una prioridad, dado que en la actualidad la degradación de la naturaleza es el mayor problema que enfrenta el mundo. En lo que respecta a Chile, la zona centro-sur del país ha sido catalogada como uno de los 35 *hotspots* o puntos calientes mundiales de biodiversidad, debido a una combinación de altos niveles de endemismo y grandes niveles de pérdida de biodiversidad por el impacto de las actividades humanas en el hábitat.

Para abordar esta situación, el Estado chileno ha generado diversas iniciativas y ha adquirido compromisos tanto nacionales como internacionales, en especial a través de la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* que releva la importancia de las áreas protegidas como instrumento de conservación. Complementariamente, con el fin de fortalecer la gestión de las áreas protegidas y su impacto en la conservación de la biodiversidad, el Estado también promulgó la Ley 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuyo objetivo principal es la conservación de la biodiversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de la biodiversidad.

Sin duda, la promulgación de esta Ley es uno de los pasos más importantes para la conservación de la biodiversidad, por ende, para la garantía de los derechos humanos asociados a ella. Sin embargo, a la luz de los estándares y del derecho internacional de derechos humanos, tanto el desarrollo de la Estrategia, como los principios dispuestos en la Ley, revelan algunos desafíos importantes.

Por una parte, el estándar sobre el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, define que la planificación estatal de protección de la naturaleza -es decir, aspectos de diseño e implementación que involucran a las áreas protegidas- debe incorporar un enfoque en derechos humanos. Sin embargo, se ha observado que en los programas y estrategias no se han dispuesto ejes o directrices claras y operativas que refuercen el vínculo entre bienestar humano y naturaleza desde la perspectiva de las contribuciones del medio a las personas, más bien han centrado sus esfuerzos en la lógica de un desarrollo económico sostenible. Por lo tanto, las iniciativas quedan limitadas a las relaciones entre mecanismos de producción económica y el cuidado de la naturaleza, dejando de lado los impactos concretos en las formas sociales de interacción entre las personas y la naturaleza.

Así también, el cumplimiento de este estándar supone contar con insumos de carácter ambiental que permitan generar intervenciones pertinentes. En este sentido, es indispensable contar con información suficiente e integrada para facilitar estas iniciativas a nivel local, regional y nacional. Sin embargo, las falencias en esta materia impiden realizar un diagnóstico acabado que proporcione a las decisiones de una base confiable para la protección de la biodiversidad. Este aspecto es clave, y es fundamental resolverlo.

Por otro lado, junto con las repercusiones directas e indirectas que la vulneración del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible puede ocasionar sobre el derecho a la vida de las personas, se observan limitaciones en las capacidades del Estado tanto para fiscalizar las actividades que puedan afectar este derecho como para que sus iniciativas logren el resguardo efectivo. Un ejemplo es la baja cantidad de proyectos que efectivamente se someten a la Evaluación de Impacto Ambiental o el limitado alcance temporal que tiene el Estado en cuanto a la aplicabilidad de la Ley, lo que dificulta que los propietarios de los proyectos se hagan cargo de los efectos ambientales que generan, mediante la aplicación de medidas de mitigación, reparación y/o compensaciones adecuadas. La falta de capacidad del Estado también se advierte en las dificultades para lograr la conservación efectiva de la biodiversidad en áreas protegidas que, si bien se presentan como el esfuerzo más destacado para la conservación de la biodiversidad, carecen de recursos económicos y humanos, lo que conlleva deficiencias en su gestión por la falta de planes de manejo y un limitado número de guardaparques para las grandes superficies que requieren las áreas protegidas.

En cuanto al derecho a la vida digna, mientras los estándares definen que las acciones estatales se deben orientar a garantizar la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, y de esa manera garantizar el goce de derechos conexos (alimentación, agua, saneamiento, salud y cultura) existen limitaciones para la adecuada evaluación de impactos en la biodiversidad en territorios aledaños a las áreas protegidas, así como la carencia de servicios que provee el Estado a los habitantes de dichos lugares generan afectaciones que impactan la posibilidad de gozar de condiciones de vida digna dentro de sus territorios. Al

respecto, es indispensable incorporar una mirada amplia y estratégica del territorio, utilizando los instrumentos vigentes en la normativa chilena y los planes de manejo de áreas protegidas para dar respuesta a un sector de la población que históricamente ha estado fuera de la vista del Estado.

Sobre el principio de igualdad y no discriminación, los estándares indican que el Estado tiene la obligación de garantizar la equidad en las medidas para combatir la pérdida de biodiversidad y la distribución de sus beneficios. Desde ese punto de vista, se advierte una distribución desigual de las áreas protegidas a lo largo del territorio. Si bien Chile se ha posicionado como un país con un alto porcentaje de su superficie protegida (21% del total del territorio) la zona central, donde se concentra la mayor parte de la población del país, es también la que menos áreas protegidas tiene y la que presenta la mayor cantidad de perturbaciones antrópicas de gran magnitud debido al cambio en el uso del suelo por la expansión urbana. Además, se prevé que en la misma zona se intensificarán los impactos del cambio climático y otros componentes del calentamiento global, por lo tanto, un acceso equitativo a la conservación de la biodiversidad puede jugar un papel fundamental para el bienestar de las personas al facilitar, por ejemplo, la amortiguación de las olas de calor, la disminución de la escasez hídrica, y la prevención de deslizamientos de tierra, entre otros beneficios. En ese sentido, lamentablemente, los principios de igualdad y no discriminación consagrados en los estándares distan mucho de ser aplicados en las actuales condiciones.

Una situación similar ocurre con las garantías de participación. Mientras los estándares ponen el acento en acuerdos de gobernanza claramente definidos, legítimos, equitativos y funcionales que representen y aborden los intereses de la sociedad civil, de los titulares de derechos y de las partes interesadas, en Chile se ha avanzado de manera inorgánica. Recién el año 2002, la CONAF inició el primer marco formal de participación ciudadana a través de los planes de manejo, anteriormente, todo aquello vinculado a la definición de las áreas protegidas y su gestión fue realizado sin la participación de la ciudadanía ni de los habitantes de la zona. Si bien la nueva Ley dota de valor a la dimensión de participación a través de contratos asociativos y otras formas de diálogo, llama la atención del INDH que en toda la normativa no aparezca la figura de gobernanza, más aún cuando la meta 21 del Marco Mundial Kunming-Montreal del CDB -del que Chile es parte- sea explícita en colocarla como un pilar para la conservación efectiva.

Por último, en cuanto a los derechos especiales pro personas en situación de vulnerabilidad cabe señalar-particularmente sobre pueblos indígenas- que existen estándares específicos sobre las garantías que deben primar en la dinámica entre la protección de la biodiversidad, y la protección y promoción de las prácticas ancestrales de los pueblos que históricamente han habitado en las áreas protegidas. En Chile, los contornos de esta dinámica han estado en constante cambio y el fenómeno de la gestión de áreas protegidas es un campo recurrente en las disputas, así como en el logro de acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado. Al respecto, el Instituto observa que si bien hay una brecha importante en

cuanto a la incorporación de nuevas comunidades indígenas a los procesos de diálogo y co-gestión de áreas protegidas, el Estado ha dado un paso trascendental al incorporar transversalmente a estos pueblos en cada uno de los componentes de la nueva Ley 21.600. Sin embargo, habrá que ver cómo se operacionaliza esta integración al cierre de la elaboración de reglamentos.

El desafío de proteger y conservar la biodiversidad de Chile requiere el involucramiento de la totalidad de los actores sociales, públicos y privados, porque lo que está en juego es la supervivencia de las generaciones futuras. Así también, es importante porque este esfuerzo compartido presenta una oportunidad para que la sociedad en su conjunto, más allá de sus diferencias internas, logre amplios consensos sobre la vida común. Es decir, que tanto el Estado como las personas deben avanzar indefectiblemente hacia el reconocimiento de la biodiversidad como un patrimonio de todos y todas. A su vez, es preciso entender que la sociedad es parte integral de esa biodiversidad, por lo que sus acciones tienen un impacto significativo en ella, y en consecuencia, en la vida cotidiana de sus habitantes.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Ministerio del Medio Ambiente, a través del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, fortalecer los actuales sistemas de información de biodiversidad, promoviendo un enfoque integral, con el fin de contar con insumos concretos y eficaces para la implementación de las políticas públicas y su monitoreo.

2. A los poderes colegisladores se les recomienda reforzar tanto las capacidades técnicas del SEIA para anticipar los impactos de las actividades productivas cercanas a áreas protegidas, así como las prerrogativas y capacidades institucionales de la Superintendencia del Medio Ambiente para su posterior fiscalización y, de esa manera, resguardar el pleno goce de los derechos humanos de las comunidades aledañas.

3. Se recomienda a los organismos con competencias en la elaboración de instrumentos de planificación territorial, fortalecer la protección de los ecosistemas con el objetivo de robustecer las iniciativas de conservación en sectores aledaños a las áreas protegidas en armonía con los demás usos del territorio.

4. Se recomienda al Estado diseñar e implementar una estrategia de fomento de las iniciativas privadas para la conservación y creación de nuevas áreas protegidas, mediante incentivos cuidadosamente concebidos, en línea con lo dispuesto en la Ley 21.600 y con la recomendación realizada por la OCDE a Chile en la Evaluación de Desempeño Ambiental 2024.

5. Se recomienda al nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas avanzar en la protección de aquellos ecosistemas que tienen menor representatividad en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, procurando establecer nuevas áreas allí donde existe una menor superficie de conservación, conforme a los recursos disponibles.

6. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, fortalecer las capacidades técnicas y financieras del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas con el fin de garantizar la implementación de todas sus funciones e iniciativas, a través de una adecuada inversión para la conservación efectiva de los ecosistemas.

7. Se recomienda a los poderes colegisladores ratificar el *Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al convenio sobre la diversidad biológica*.

8. Se sugiere incorporar en los reglamentos de la Ley 21.600, los mecanismos que define la UICN para la gobernanza de las áreas protegidas, especificando las formas en que se implementarán la participación, la rendición de cuentas y la toma de decisiones entre todos los actores involucrados en las distintas materias que dispone la Ley.

9. Se recomienda al nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, a través de los reglamentos y normativas de la nueva Ley, asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la gestión de las respectivas áreas protegidas donde se encuentren, considerando el respeto de sus prácticas culturales, mecanismos transparentes y conocidos de diálogo, y modelos apropiados a sus formas de organización.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, R., Ther-Ríos, F., Skewes, J. C., Hidalgo, C., Carabias, D. y García, C. (2019). Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo. *Revista Austral de Ciencias Sociales,* N° 36, 115 -126.

Arroyo, M. T. K., Marquet, P. A., Marticorena, C., Simonetti, J. A., Cavieres, L., Squeo, F., Rozzi, R. y Massardo, F. (2004). *El hotspot chileno, prioridad mundial para la conservación en Biodiversidad de Chile: Patrimonio y desafíos.*

Así Conserva Chile. (2020). *Estándares para la conservación privada en Chile.*

Comisión Conservación, Institucionalidad y Filantropía. (2023). *Conservación efectiva de la biodiversidad: 30 medidas urgentes para 2030.*

Comisión Nacional del Medio Ambiente. (2005). *Política Nacional de Áreas Protegidas.*

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2019). *Marco global Kumming-Montreal sobre diversidad biológica CBD/COP15 (Versión 1).*

Corporación Nacional Forestal. (2020). *Marco de acción para la participación de la comunidad en la gestión del SNASPE.*

Dasgupta, P. (with Großbritannien). (2021). *The economics of biodiversity: The Dasgupta Review (Updated: 18 February 2021). HM Treasury.*

División de Recursos Naturales Renovables y Biodiversidad Ministerio del Medio Ambiente. (2011). *Las Áreas Protegidas de Chile. Antecedentes, Institucionalidad, Estadísticas y Desafíos.*

Dudley, N. (Ed.). (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.*

Dudley, N., Stolton, S., Belokurov, A., Krueger, L., Lopoukhine, N., MacKinnon, K., Sandwith, T. y Sekhran, N. (2009). *Soluciones Naturales: Las áreas protegidas ayudando a la gente a enfrentar el cambio climático.* UICN-CMAP, el TNC, el PNUD, la EMC, Banco Mundial y WWF.

Evaluación de los Ecosistemas del Milenio [MEA]. (2005). *Ecosystems and human well-being: Synthesis.* Island Press.

Figueroa, E. (2023). *Actualización de las estimaciones de las brechas de financiamiento del sistema nacional de áreas protegidas de Chile.* Centro de Estudios Públicos.

Gobierno de Chile. (2023). *Presidente Gabriel Boric lanza Comité de Capital Natural para impulsar el desarrollo sostenible del país.* https://www.gob.cl/noticias/presidente-gabriel-boric-lanza-comite-de-capital-natural-para-impulsar-el-desarrollo-sostenible-del-pais/

González, M. R., Martina, E. C., Bascur, G. A., Vergara, I. V., Osorio, S. M., y Palma, P. M. (2018). Gestión intercultural para la conservación en Áreas Silvestres Protegidas del Estado: Aprendizajes y desafíos. *Revista Austral de Ciencias Sociales,* 35, 183-204.

Harris, P. (2022). *La aplicación de la evaluación de impacto ambiental en el tiempo.*

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2017). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile 2017.*

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2021). *Informe sobre Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Boletín N° 9.404-12).*

IPBES. (2019a). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.* Brondízio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds). IPBES secretariat.

IPBES. (2019b). *Resumen para los encargados de la formulación de políticas del Informe de la Evaluación Mundial de la IPBES sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas.* IPBES secretariat.

Katz, E. (2024). Implementación de la Ley 21.600 y los desafíos para lograr la protección efectiva del 30% de los ecosistemas. *Punto de Referencia, N° 700.*

Marquet, P. A., Fernández, M., Pliscoff, P., Smith-Ramírez, C., Arellano, E., Armesto, J., Bustamante, R., Camus, P., Durán, A. P., Echeverría, C., Fuentes-Castillo, T., Gaxiola, A., Gaymer, C., Gelcich, S., Hucke-Gaete, R., Manuschevich, D., Martínez-Harms, M. J., Naretto, J., Quirici, V., … Tironi, M. (2019). *Áreas protegidas y restauración en el contexto del cambio climático en Chile. (Informe de la mesa Biodiversidad).*

Ministerio del Medio Ambiente. (2014a). *Propuesta sobre marco conceptual, definición y clasificación de servicios ecosistémicos para el Ministerio del Medio Ambiente. División de Información y Economía Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente.*

Ministerio del Medio Ambiente. (2014b). *Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Chile. Elaborado en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica.*

Ministerio del Medio Ambiente. (2017). *Estrategia Nacional Biodiversidad 2017-2030.*

Ministerio del Medio Ambiente. (2019). *Sexto Informe Nacional de Biodiversidad de Chile ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica.*

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente (REMA) 2021.*

Myers, N., Mittermeier, R., Mittermeier, C., Fonseca, G. y Kent, J. (2000). Biodiversity hotspot for conservation priorities. *Nature,* 403, 853-858.

OCDE. (2016). *Evaluación de Desempeño Ambiental Chile 2016.*

OCDE. (2024a). *Evaluación de desempeño ambiental Chile. Aspectos destacados 2024.*

OCDE. (2024b). *Evaluación del Desempeño Ambiental de la OCDE: Chile 2024. Traducción no oficial del Ministerio del Medio Ambiente.*

ODEPA. (2021). *Informativo regional: Magallanes y Antártica chilena.*

Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica.*

Perillán, F. (2023). *Nueva legislación para la naturaleza: ¿Qué es la ley SBAP y cuál es su importancia para Chile?* FIMA ONG, 13.

Pliscoff, P. (2022). *Actualización de las áreas protegidas de Chile: Análisis de representatividad y riesgo climático.* Centro de Estudios Públicos.

Pörtner, H.-O., Scholes, R. J., Agard, J., Archer, E., Bai, X., Barnes, D., Burrows, M., Chan, L., Cheung, W. L. (William), Diamond, S., Donatti, C., Duarte, C., Eisenhauer, N., Foden, W., Gasalla, M. A., Handa, C., Hickler, T., Hoegh-Guldberg, O., Ichii, K., … Ngo, H. (2021). *IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change (Versión 2).* Zenodo.

Primer Tribunal Ambiental. (2024). *Primer Tribunal Ambiental dicta medida cautelar y decreta paralización de faenas de Quiborax en el Salar de Surire.* https://www.1ta.cl/primer-tribunal-ambiental-dicta-medida-cautelar-y-decreta-paralizacion-de-faenas-de-quiborax-en-el-salar-de-surire/

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2018). *Exploración de Oportunidades, Riesgos y Exposición de Capital Natural: Guía práctica para las instituciones financieras. Natural Capital Finance Alliance y Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.*

Rauch-González, M., Catalán-Martina, E., Aguilera-Bascur, G., Valenzuela-Vergara, I., Maldonado-Osorio, S., & Martínez-Palma, P. (2018). Gestión intercultural para la conservación en Áreas Silvestres Protegidas del Estado: aprendizajes y desafíos. *Revista Austral de Ciencias Sociales,* (35), 183-204.

Secretaria del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2006). *Perspectiva Mundial sobre Diversidad Biológica 2.*

Ministerio del Medio Ambiente. *Sistema de Información y Monitoreo de Biodiversidad (SIMBIO).* https://simbio.mma.gob.cl/

Simonetti-Grez, G., Simonetti, J. A. y Espinoza, G. (2016). *Conservando el patrimonio natural de Chile: El aporte de las áreas protegidas. Asociación Kauyeken en el marco del Programa de Difusión y Sensibilización Ciudadana del Proyecto MMA / GEF-PNUD «Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional».*

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). (s. f.). *Estrategia Mundial para la Conservación.*

Waldron, A., Mooers, A. O., Miller, D. C., Nibbelink, N., Redding, D., Kuhn, T. S., Roberts, J. T. y Gittleman, J. L. (2013). Targeting global conservation funding to limit immediate biodiversity declines. *Proceedings of the National Academy of Sciences,* 110*(29),* 12144-12148.

WWF. (2004). *Informe Planeta Vivo 2004.*

WWF. (2020). *Informe Planeta Vivo 2022: Hacia una sociedad con la naturaleza en positivo.* R. Almond, M. Grooten, D. Juffe Bignol, & T. Petersen, Eds.

CAPÍTULO VII

Salud mental en Chile desde la perspectiva de derechos humanos

Capítulo 7.

Salud mental en Chile desde la perspectiva de derechos humanos

ANTECEDENTES[1]

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud mental como un "estado de bienestar mental que permite a las personas afrontar las tensiones de la vida, desarrollar todo su potencial, aprender y trabajar de forma productiva y fructífera, y contribuir a su comunidad". (OMS, 2023, p. 8). Además, subraya que la salud mental no debe ser concebida por los Estados como la mera ausencia de un trastorno físico o mental, sino como un componente integral de la salud y el bienestar, y que debe ser considerada parte del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

A nivel global existe una alta prevalencia de problemas de salud mental[2], con casi mil millones de personas que presentan un trastorno mental diagnosticable, los más comunes son los trastornos de ansiedad y depresivos (OMS, 2023). La pandemia de COVID-19 tuvo un significativo impacto en la salud mental, tanto en el aumento de los problemas de salud mental como en las limitaciones de acceso a prestaciones de esta naturaleza[3].

Frente a esta realidad, la respuesta de los Estados ha sido evaluada por la OMS (2023) como insuficiente e inadecuada, al ser evidente que los sistemas de salud son incapaces de satisfacer las necesidades de la población mediante los servicios disponibles. Según las cifras de la OMS, en promedio, los países destinan menos del 2% de su presupuesto de salud a salud mental, y estima que solo el 29% de las personas con psicosis accede a servicios de salud mental.

1 Este capítulo tiene como objetivo general analizar, desde una perspectiva de derechos humanos, la situación de la salud mental en Chile y los desafíos que enfrenta el Estado para garantizar su pleno resguardo. Para ello, se establecen las obligaciones estatales en materia del derecho humano a la salud mental y los estándares generales aplicables a este derecho; se describe la situación de salud mental en nuestro país y las acciones implementadas por el Estado para enfrentar esta problemática; y se identifican eventuales brechas entre las obligaciones y las acciones estatales para dar cumplimiento a ellas.

2 Para la OMS (2023), problema de salud mental es un "término amplio que abarca las personas con trastornos mentales y discapacidad psicosocial. También engloba otros estados mentales asociados con malestar psicológico significativo, discapacidad funcional o riesgo de comportamiento autolesivo" (p. 8). La discapacidad psicosocial "es la que surge cuando alguien con una deficiencia mental a largo plazo interactúa con diversas barreras que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Algunos ejemplos de este tipo de barreras son la discriminación, la estigmatización y la exclusión" (p.8).

3 Solo un año después de la pandemia se registró un aumento de 28% en los trastornos depresivos mayores y de 26% en los trastornos de ansiedad (Organización Mundial de la Salud, 2023)

Para que los Estados garanticen el derecho a la salud mental y cumplan sus obligaciones en esta materia, tanto la OMS (2001, 2023) como distintos órganos internacionales de derechos humanos han recomendado expresamente a los Estados superar el enfoque biomédico, centrado en los trastornos o enfermedades, al considerar que éste ignora la condición de titulares de derechos de las personas con problemas de salud mental, sin respetar su autonomía[4]. En su lugar, recomiendan a los Estados adoptar un enfoque holístico e integral que preste atención a los determinantes sociales de la salud y a la inclusión de las personas en la comunidad, como un factor central para la protección y garantía de sus derechos humanos.

Según han señalado la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de los Derechos Humanos (OACNUDH) y la OMS (2023), los Estados deben considerar que la salud mental está determinada "por las condiciones en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen y no puede considerarse aisladamente de la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales" (OMS y OACNUDH, 2023, p. 9).

A nivel regional, la *Declaración de Caracas* (1990)[5] contribuyó a promover este cambio de enfoque y a la implementación de distintas reformas en países de la región, incluido Chile (OMS, 2023). Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó los *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de salud mental* (Asamblea General de Naciones Unidas, 1991) para promover la atención en la comunidad y los derechos de las personas con trastornos mentales. Estos Principios reconocen que pueden existir violaciones a los derechos humanos por la discriminación, irresponsabilidad y falta de acceso a servicios, así como "por la práctica de intervenciones intrusivas, restrictivas y regresivas" (OMS, 2001, p. 65).

Los Estados, incluido Chile, se comprometieron a dar cumplimiento al *Plan de Acción Integral sobre Salud Mental 2013-2030* que entre sus objetivos considera "proporcionar servicios de asistencia social y de salud mental integrales, integrados y adaptables en entornos comunitarios"; desarrollar estrategias de promoción y prevención, y fortalecer los sistemas de información y las investigaciones sobre la salud mental (OMS, 2022). Este Plan incorpora directrices transversales para orientar las políticas nacionales, entre las que se destacan proveer cobertura sanitaria universal; dar cumplimiento a los estándares de derechos humanos, y asegurar la participación de las personas con trastornos mentales y discapacidades psicosociales en la promoción, políticas, planificación, legislación, prestación de servicios,

4 En este sentido, ver las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (2023); del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (2017), y del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016).

5 Adoptada en la Conferencia sobre la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina convocada por la Organización Panamericana de la Salud y la OMS, realizada en Caracas, el 14 de noviembre de 1990.

seguimiento, investigación y evaluación en materia de salud mental (OMS, 2022).

A nivel mundial, Chile es, después de Suecia, el segundo país más preocupado por la salud mental (IPSOS, 2023). Dos tercios de las personas que viven en Chile consideran que la salud mental es uno de los mayores problemas de salud a los que se enfrenta el país (IPSOS, 2023).

La Encuesta Nacional de Salud 2016-2017 evidenció que un 11,2% de las personas declaran haber tenido trastorno depresivo alguna vez en la vida, y un 1,7% trastorno bipolar en sus distintas formas. Por su parte, el Ministerio de Salud (MINSAL) señala que la prevalencia de trastorno depresivo en los últimos doce meses es de 6,2% "siendo casi 5 veces mayor en mujeres que en hombres (10,1% vs. 2,1%)" (MINSAL, 2024, p. 11).

El *Termómetro de la Salud Mental* (2024) de la Asociación Chilena de Seguridad y la Pontificia Universidad Católica reporta que, en abril de 2024, el 13,4% de las personas encuestadas presentaron sospecha de problemas de salud mental y el 6,8% exhibió síntomas moderados o severos de depresión, precisando que estos síntomas se duplican en el caso de las mujeres (Bravo et al., 2024).

Las diferencias entre hombres y mujeres en la prevalencia de problemas de salud mental se debe, entre otras razones, a la excesiva carga mental asociada al trabajo remunerado y no remunerado, vinculado principalmente a labores de cuidado[6] (ONU Mujeres, 2023). En el contexto de la pandemia por COVID, 4 de cada 5 mujeres declaró haber experimentado problemas de salud mental (estrés, angustia, miedo y otros), mientras que, en el caso de los hombres, fueron 3 de cada 5 (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, 2020).

Chile era también en 2014 uno de los países con mayor prevalencia de problemas de salud mental en niños y niñas menores de 5 años, mientras que la tasa de suicidio en adolescentes se estimaba superior al promedio de la OCDE (Superintendencia de Salud, 2021a). Además, la demanda por atención y acceso a tratamiento de salud mental de niños, niñas y adolescentes ha aumentado notoriamente, tanto en el sistema público (MINSAL, 2024) como privado en la última década (Superintendencia de Salud, 2021a).

Adicionalmente, se observa que el 7% de las personas mayores de 60 años sufre algún tipo de demencia y que la demencia por Alzheimer en 2023 ocupó el quinto lugar entre las causas de mortalidad (Superintendencia de Salud, 2023).

6 La Encuesta de Empleo del Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales (2020) reveló que el 38% de los hombres que viven con su familia había dedicado cero horas semanales a realizar tareas domésticas, en tanto en hogares con hijos menores de 18 años, el 71% de los padres también dedicó cero horas al acompañamiento en tareas escolares. Las mujeres dedicaron 14 horas semanales más que los hombres al cuidado de niños menores de 14 años.

En el ámbito laboral, la Superintendencia de Seguridad Social (2023) informó que, excluidos los casos por COVID-19, en 2022 el 67% de los trabajadores que presentaron una enfermedad profesional de origen laboral reportó diagnósticos de salud mental. El 77% de las mujeres y el 55% de los hombres presentaron este tipo de enfermedades por diagnósticos de salud mental[7].

Además, del total de licencias médicas tramitadas en 2022, un 30% correspondió a enfermedades mentales, mientras que el gasto total por subsidios de incapacidad laboral asociado a problemas de salud mental pasó de 37,9% en 2021 a 41,6% en 2022 (Superintendencia de Seguridad Social, 2023a). Adicionalmente, se observa una mayor tasa de rechazo a las licencias médicas otorgadas por este tipo de diagnósticos en comparación con otros problemas de salud, diferencia que se acentúa en el caso de las ISAPRES (Superintendencia de Salud, 2024)[8].

En cuanto al financiamiento, en 2018 el gasto público en prestaciones para problemas de salud mental era el 2,1% del total del presupuesto público de salud, el país de la OCDE con el menor gasto para este tipo de prestaciones (OCDE, 2021). De acuerdo a los datos de la Superintendencia de Salud, en Chile 3 de cada 4 personas están cubiertas por el seguro público de salud o FONASA, por lo tanto, pueden acceder gratuitamente a la red pública de salud. No obstante, el MINSAL (2024) estima una baja cobertura de atención en el sector público, considerando que la prevalencia de problemas de salud mental bordea al 20% de toda la población. Asimismo, se observan importantes brechas en la disponibilidad de servicios, personal especializado y demora en la atención en todo el sistema público de salud, tanto a nivel de atención primaria como en especialidades y una evidente inequidad territorial (MINSAL, 2017, 2019, 2024).

Por otra parte, en el sector privado los problemas se vinculan principalmente a la accesibilidad económica, debido a la menor cobertura que ofrecen las ISAPRES para las prestaciones de salud mental y su alto valor en los establecimientos privados, particularmente de las consultas psiquiátricas (Superintendencia de Salud, 2023e)[9].

7 La Superintendencia constató además un aumento de este tipo de diagnóstico respecto del 52% registrado el año 2021. En 2022, las mujeres aumentaron 9 puntos porcentuales y los hombres, 20 puntos.

8 Más del 86% de las licencias médicas emitidas por profesionales médicos considerados “grandes emisores”-quiénes concentran la fiscalización por el mal uso de estos instrumentos- han sido otorgadas por diagnósticos de salud mental (SUSESO, 2023b, 2024).

9 En la prensa se ha reportado que el valor de las consultas psiquiátrica puede fluctuar entre 40 y 100 mil pesos (Astaburuaga, 2022; González, 2021).

Distintos diagnósticos y reportes sobre la garantía del derecho a la salud mental en Chile han destacado que entre sus principales desafíos están la incorporación efectiva de un enfoque de derechos humanos que permita superar el paradigma biomédico; el escaso presupuesto; el uso inadecuado de los recursos disponibles, y la inequidad de acceso a prestaciones de esta naturaleza (J. Cea, 2018; J. Cea, 2020; Comité para la Prevención de la Tortura [CPT], 2021; Errázuriz et al., 2015; Ferrari, 2017; Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2017; MINSAL, 2017; Minoletti et al., 2018).

Tras recibir información sobre posibles maltratos, castigos, amenazas, abuso físico y sexual de personas con problemas de salud mental institucionalizadas bajo cuidado y custodia estatal[10], tanto el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) como el CPT han recomendado al Estado adoptar medidas para prevenir la afectación del derecho a la integridad física y psíquica de estas personas (CPT, 2021; INDH, 2017)[11].

Desde el año 2011, el INDH ha formulado recomendaciones al Estado orientadas a superar los obstáculos legales y prácticos para el pleno reconocimiento de los derechos a la educación y trabajo de las personas con discapacidad mental; asegurar el reconocimiento de su autonomía y capacidad jurídica, y garantizar el derecho de acceso a la justicia de este grupo de personas (INDH, 2011, 2012, 2014 y 2016). El Instituto ha señalado que el Estado debería implementar un modelo de apoyo en la toma de decisiones que potencien la autonomía de las personas con discapacidad mental, así como también adoptar medidas para fortalecer el rol de la Comisión Nacional (CONAPPREM) y de las Comisiones Regionales de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedades Mentales (COREPPREM) en la evaluación y autorización previa de procedimientos irreversibles (INDH, 2016). Por su parte, el Estado ha reconocido las dificultades para adoptar y hacer efectivo un cambio de paradigma y el cumplimiento de los estándares de derechos humanos (MINSAL, 2017).

Con el propósito de dar respuesta a las necesidades de salud mental de la población, en 2017 el MINSAL presentó el *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025*. Este documento detalla que, hasta ese momento, Chile era uno de los pocos países de América que no había actualizado sus políticas de salud mental, mientras que, a nivel mundial, se encontraba dentro del 40% de países que no tenían una ley de salud mental (MINSAL, 2017).

10 En mayo de 2021, luego de que el INDH presentara una querella ante el Segundo Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago, se condenó a un funcionario de un establecimiento psiquiátrico por el delito de tortura sexual cometido en contra de una mujer institucionalizada.

11 El INDH recomendó evitar la realización de tratamientos psiquiátricos sin consentimiento; reducir la internación de personas con discapacidad mental en unidades de larga estadía que dependen de establecimientos psiquiátricos de la red pública de salud, y otras acciones específicas para prevenir actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en dichos recintos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2017). El CPT (2021) ha monitoreado los principales problemas asociados a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de las personas con problemas de salud mental que se encuentran bajo la custodia del Estado.

Frente a los problemas de salud mental de la población y el mayor esfuerzo que ha venido realizando el Estado para atender las necesidades de la ciudadanía en este ámbito, el presente capítulo analiza los avances y desafíos para garantizar el derecho a la salud mental en Chile, desde una perspectiva de derechos humanos. Con esa finalidad se abordan las obligaciones estatales y los estándares internacionales, junto con la situación del derecho a la salud mental en nuestro país y las medidas implementadas por el Estado para responder a las distintas dimensiones que concurren en la garantía del derecho a la salud mental[12]. Finalmente, se ofrecen recomendaciones para contribuir al diseño y adecuada implementación de medidas que garanticen el ejercicio de este derecho.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE SALUD MENTAL

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ([PIDESC], 1966), en su artículo 12, consagra el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y especifica las obligaciones que los Estados deberían cumplir para consagrar la plena efectividad de este derecho, tales como crear condiciones que aseguren asistencia y servicios médicos a todas las personas y adoptar medidas para prevenir y tratar las enfermedades.

A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ([CADH], 1969), en el artículo 26, establece el deber del Estado de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a la salud[13], mientras que el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ([Protocolo de San Salvador], 1988), en su artículo 10, detalla la obligación general de reconocer la salud como un bien público. Además, agrega obligaciones específicas como ofrecer atención primaria de salud y extender los beneficios de los servicios de salud a todas las personas; educar a la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y satisfacer las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo que, por sus condiciones económicas, sean más vulnerables.

12 Para abordar estos aspectos se solicitó información vía oficio al Ministerio de Salud, además, se entrevistó a Javiera Erazo, jefa del Departamento de Salud Mental; a Paz Anguita, Eduardo Artiga, Alejandro Iglesias y Daniel Venegas, funcionarios de la Subsecretaría de Redes Asistenciales; a los académicos especializados en salud mental y comunitaria, Pablo Norambuena y Gonzalo Miranda, y a representantes de organizaciones de la sociedad civil y personas expertas por experiencia, Ruth Hurtado, Flavia Gal y Rodrigo Fredes.

13 Esta disposición de la CADH establece lo siguiente: "Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) promueve la superación de la perspectiva biomédica y la adopción de un enfoque integral de derechos humanos que priorice la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad[14]. Este tratado mandata a los Estados proporcionar acceso a servicios de salud mental de calidad, y a dar cumplimiento a principios como autonomía, igualdad ante la ley, ausencia de coacción, confidencialidad, participación e inclusión en la comunidad.

La principal obligación del Estado en materia de salud mental es adoptar medidas deliberadas, concretas y dirigidas a la plena protección del derecho a la salud mental, de la manera más expedita y eficaz posible, conforme al artículo 2, párrafo 1 del PIDESC, incluidas medidas administrativas, legislativas y presupuestarias, las que deben ser progresivas (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000).

Para avanzar en el cumplimiento de estas medidas, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (en adelante el Relator Especial) señala que los Estados deben elaborar "una estrategia nacional de salud mental con una hoja de ruta que conduzca a dejar atrás los tratamientos coercitivos y a adoptar la igualdad de acceso a los servicios de salud mental basados en los derechos, que incluye la distribución equitativa de los servicios en la comunidad" (Consejo de Derechos Humanos, 2017, p. 11). Esta estrategia debe considerar la participación activa de los usuarios y la comunidad[15]. El Relator Especial también ha recomendado incluir en la estrategia lineamientos para promover y prevenir los problemas de salud mental, con la colaboración de todos los ministerios y servicios pertinentes (Consejo de Derechos Humanos, 2017).

En cuanto a las medidas legislativas, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la OMS (2023) recomiendan que este tipo de normas establezcan directrices sobre la disponibilidad y accesibilidad geográfica, física y financiera a los servicios y programas de salud mental, y el acceso a la información; expliciten los estándares de aceptabilidad, de calidad y éticos de los servicios ofrecidos, y transversalicen el enfoque de género y de pertinencia cultural, entre otras consideraciones.

14 El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad ha justificado este cambio de enfoque señalando que el modelo biomédico reduce a las personas a sus deficiencias o enfermedades y de este modo, no las considera como titulares de derechos, lo que incide en la vulneración del principio de igualdad y no discriminación (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

15 El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó especialmente a Chile adoptar una política de salud mental, fundada en el respeto de los derechos humanos, que involucre a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, particularmente discapacidad psicosocial (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016).

Respecto a las medidas presupuestarias, junto con la obligación general de utilizar el máximo de los recursos disponibles, el Relator Especial ha recomendado redirigir el financiamiento de la atención institucional a los servicios de ámbito comunitario; invertir en servicios psicosociales que estén integrados en la atención primaria y en los servicios comunitarios, y aumentar la inversión destinada a los servicios de salud mental y modelos de apoyo alternativos (Consejo de Derechos Humanos, 2017).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el Comité DESC, 1990) ha enfatizado que los Estados tienen la obligación -en virtud de los artículos 2 (párrafos 1 y 3), 3 y 26, y todos los artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- de garantizar que toda persona pueda interponer un recurso efectivo frente a la vulneración de sus derechos, frente a toda medida que afecte el ejercicio igualitario del derecho a la salud mental[16].

Para garantizar el derecho a la salud mental, tanto el Comité (2000) como el Relator Especial (Consejo de Derechos Humanos, 2017) recomiendan el cumplimiento de los siguientes elementos esenciales o dimensiones de este derecho, sugiriendo estándares específicos en cada uno:

1. Disponibilidad: se debe contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de salud, programas, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado, junto con "medicamentos esenciales" de aquellos definidos por la OMS (Comité de DESC, 2000). Debe considerar la existencia de servicios de salud mental integrados en la atención primaria y general de la salud, para favorecer la detección y el tratamiento temprano. Asimismo, los Estados deben proveer intervenciones psicosociales de base empírica y aumentar el número de profesionales cualificados en el ámbito comunitario para evitar la segregación de personas en centros de atención inadecuados (Consejo de Derechos Humanos, 2017).

2. Accesibilidad: se debe garantizar el acceso a los servicios de salud mental, basado en el principio de no discriminación (Consejo de Derechos Humanos, 2017). Esta dimensión comprende cuatro subdimensiones:

a. **Acceso igualitario:** garantizar el acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud, sin ningún tipo de discriminación de hecho o de derecho, especialmente de los sectores más marginados y vulnerables de la población.

b. **Accesibilidad física:** la distribución geográfica de los servicios y programas de salud debe facilitar el acceso de toda la población.

c. **Accesibilidad económica (asequibilidad):** asegurar que los servicios de sa-

16 El Relator Especial ha señalado que los Estados deben asegurar la rendición de cuentas para el pleno disfrute del derecho a la salud mental, que comprende los siguientes elementos: "a) la vigilancia; b) los exámenes independientes y no independientes, como los realizados por órganos judiciales, cuasijudiciales, políticos y administrativos, así como por los mecanismos de responsabilidad social; y c) las vías de recurso y reparación". (Consejo de Derechos Humanos, 2017, p. 13).

lud estén al alcance de todos. En este sentido, el Comité ha señalado que el pago de los servicios de salud, públicos o privados, no debe constituir una carga desproporcionada para los hogares más pobres (Comité DESC, 2000).

d. **Acceso a la información:** comprende tanto el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre medidas de tratamiento, prevención y promoción del derecho a la salud mental, como el deber de respetar la confidencialidad de los datos de los pacientes (Comité DESC, 2000). Adicionalmente, poner a disposición de todas las personas "información de base empírica sobre los tratamientos, incluidos los efectos secundarios, lo que requiere la divulgación sistemática, completa y oportuna de toda la información farmacológica resultante de los ensayos clínicos" (Consejo de Derechos Humanos, 2017).

3. Aceptabilidad: se relaciona con la exigencia de que los establecimientos, bienes y servicios de salud sean respetuosos de la ética médica, culturalmente apropiados, sensibles al género[17] y al ciclo de vida, y que se cumplan las exigencias de confidencialidad (Comité DESC, 2000).

El Relator Especial (Consejo de Derechos Humanos, 2017) agrega que se debieran reducir las intervenciones farmacológicas innecesarias; sustituir las medidas coercitivas y los tratamientos en régimen de internamiento, y evitar la prescripción indiscriminada de medicamentos psicotrópicos para suplir la falta de intervenciones psicosociales y terapéuticas.

Los procesos de desinstitucionalización deben estar acompañados del establecimiento de redes de servicios eficaces que sustituyan la atención de custodia en hospitales psiquiátricos o asilos. Según la OMS (2023) se debe considerar el desarrollo de una red sólida de alternativas comunitarias, planificada en paralelo y de manera coordinada.

Por su parte, las medidas coercitivas y la toma sustitutiva de decisiones restringen la capacidad de las personas de elegir su tratamiento médico y forma de vida, amenazando su derecho al consentimiento informado, la confidencialidad, la privacidad y la comunicación con los miembros de la familia[18]. En consecuencia, la OMS (2023) recomienda el desarrollo de sistemas de apoyo para la toma de decisiones y la respectiva capacitación de funcionarios.

4. Calidad: exige que los establecimientos, bienes y servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista médico y científico. Entre otras cosas, esta dimensión implica capacitación del personal, medicamentos y equipamiento cer-

17 El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1999) en su Observación general N° 24 sobre el Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, recomienda considerar "la amplia gama de riesgos que corre desproporcionadamente la salud mental de las mujeres por efecto de la discriminación por motivo de género, la violencia, la pobreza, los conflictos armados, los desplazamientos y otras formas de privaciones sociales".

18 La OMS (2023) advierte que medidas como la reclusión o la restricción física involuntaria podrían desincentivar el acceso a tratamiento por temor a la coerción.

tificados y en buen estado, junto con condiciones sanitarias apropiadas (Comité DESC, 2000). Incluye también el uso de prácticas basadas en evidencia, la colaboración entre los proveedores de servicios, los pacientes, sus familiares y cuidadores, y la ampliación de servicios comunitarios psicosociales (Relator Especial, 2017).

El PIDESC (artículo 2, párrafo 2) señala que los Estados deben cumplir también con la obligación general e inmediata de no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social al garantizar el ejercicio del derecho a la salud mental[19].

La Convención de Derechos del Niño (artículo 24), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 11) y la Convención sobre trabajadores migratorios y sus familiares (artículo 43), además de los tratados que supervisan su cumplimiento, han especificado los alcances de esta obligación con respecto a grupos de especial protección, en consideración de los determinantes sociales de los problemas de salud que les afectan y sus necesidades específicas.

En particular, el Comité ha enfatizado la necesidad de que los Estados adopten una perspectiva de género en sus políticas, planificación, programas e investigaciones. A su vez, esto implica el reconocimiento de que los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer (Comité DESC, 2000)[20].

El Relator Especial ha subrayado la necesidad de erradicar prácticas discriminatorias basadas en la identidad de género y orientación sexual, señalando que los diagnósticos de salud mental "se han utilizado indebidamente para considerar como patologías determinadas identidades y otros tipos de diversidad (...). La patologización de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales equipara la identidad de estas personas a enfermedades, lo que agrava el estigma y la discriminación" (Consejo de Derechos Humanos, 2017, p. 13)[21].

19 El Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (2022) recomendó disponer de "servicios e instalaciones de salud de calidad, que sean accesibles, asequibles, culturalmente adecuados y aceptables para las mujeres y las niñas indígenas, incluidas aquellas con discapacidad, las mujeres de edad avanzada y las mujeres y las niñas indígenas lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales; y velen por que se respeten el consentimiento libre, previo e informado, y la confidencialidad en la prestación de servicios de salud".

20 Específicamente, el Comité contra la Discriminación Racial (2022) recomendó al Chile adoptar "una perspectiva de género en todas las políticas y estrategias para combatir la discriminación racial y poner fin a la discriminación múltiple e interseccional que sufren los pueblos indígenas, los migrantes y las mujeres afrodescendientes. Además, recomienda al Estado parte que adopte medidas basadas en un enfoque intercultural para garantizar el acceso de las mujeres pertenecientes a las minorías a la educación, el empleo y la salud; impartir formación a los profesionales de la salud para que cumplan sus obligaciones de manera no discriminatoria; y contar con traductores de criollo haitiano a español en los hospitales y las instituciones asistenciales".

21 Respecto de las personas intersexuales, el Comité de Derechos Humanos (2024) recomendó a Chile fortalecer los programas de sensibilización y educación sobre las consecuencias dañinas de las intervenciones quirúrgicas y "los derechos de los niños, niñas y adolescentes intersexuales, con miras a erradicar estas prácticas, con particular atención a los profesionales de la salud".

Asimismo, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes expresó que las llamadas terapias de conversión[22] podrían constituir un acto de tortura o, en ausencia de uno o varios de tales elementos constitutivos, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, considerando "la imposición de dolor o sufrimiento grave (…), así como la inexistencia de justificación médica y consentimiento libre e informado al respecto y el fundamento de este tipo de 'terapias' en una discriminación basada en la orientación sexual o la identidad o expresión de género" (Consejo de Derechos Humanos, 2019, p. 19)

Con relación a los niños, niñas y adolescentes, el Comité de Derechos del Niño (2013) ha expresado su preocupación por la creciente prevalencia de problemas de salud mental en adolescentes y, en particular, de "trastornos en el desarrollo y la conducta, depresión, trastornos alimentarios, ansiedad, traumas psicológicos resultantes del abuso, la desatención, la violencia o la explotación, el consumo indebido de alcohol, tabaco y drogas, comportamientos obsesivos, como un uso excesivo de Internet y otras tecnologías hasta un punto adictivo y la autolesión y el suicidio" (p. 11)[23]. Este Comité ha recomendado a los Estados la adopción de políticas y programas intersectoriales que consideren, entre otros aspectos, la salud, la educación, la justicia penal y protección especializada, con participación de las familias y las comunidades[24].

En el caso de las personas mayores, se deben cumplir las obligaciones específicas sobre el derecho a la salud contenidas en el artículo 19 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), entre ellas, la de asegurar la atención preferencial y el acceso universal, equitativo y oportuno en los servicios de salud, y la de fortalecer, implementar y evaluar políticas públicas, planes y estrategias para fomentar un envejecimiento activo y saludable.

22 El Relator detalla que las "las mal llamadas 'terapias de conversión', denominadas a veces 'terapias reparadoras', hacen referencia a una serie de prácticas enormemente desacreditadas que pueden abarcar la aplicación de descargas eléctricas, medicación, psicoterapia o intervenciones espirituales o 'curas' de fe con el objetivo de cambiar la orientación sexual o la identidad o expresión de género de una persona (…). El sometimiento a la mal denominada 'terapia' puede causar grave sufrimiento físico y mental, así como desembocar en depresión, ansiedad, consumo de drogas, falta de hogar y suicidio" (Consejo de Derechos Humanos, 2019, p.18)

23 Al respecto, el Comité de Derechos del Niño (2022) recomendó a Chile publicar "los resultados de la guía para la prevención de conductas suicidas, garantice el acceso a servicios de salud integrales y a la detección precoz, especialmente en las escuelas, y siga apoyando el teléfono de asistencia para la prevención del suicidio que funciona las 24 horas del día". También que refuerce "las iniciativas destinadas a prevenir y abordar el elevado y creciente consumo de drogas, alcohol y tabaco entre los niños; vele por una identificación temprana y una derivación de pacientes adecuada, y preste servicios de tratamiento de la drogodependencia y de reducción del daño que sean accesibles para los jóvenes y estén adaptados a ellos".

24 El Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado chileno "garantizar sin demora el acceso a servicios de salud de calidad a todos los niños, incluyendo los servicios de salud mental, sea cual sea la edad del niño, y también a los niños que están en programas residenciales" (Comité de los Derechos del Niño, 2022, p. 10). Asimismo, efectuó recomendaciones dirigidas a mejorar la recopilación y análisis de datos sobre salud mental de niños, niñas y adolescentes, fortalecer la atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad y velar por que aquellos que se encuentran en instituciones de salud mental tengan acceso a la justicia, incluida una asistencia letrada de calidad que los considere como sujetos en las actuaciones judiciales, entre otras materias relacionadas.

Respecto a las población indígena, la Relatora Especial sobre el derecho a la salud ha recomendado a los Estados incorporar y no menospreciar la atención de salud indígena y tradicional, formar a los profesionales de la salud en estas prácticas, aumentar la participación de las comunidades indígenas en el diseño de los servicios y políticas de salud, junto con desarrollar investigaciones que permitan visibilizar y erradicar el impacto de prácticas racistas en estas comunidades (Consejo de Derechos Humanos, 2022).

En cuanto a las personas migrantes, refugiadas y/o víctimas de desplazamiento forzado- el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2013) ha precisado la obligación de los Estados de garantizar el acceso igualitario a prestaciones de salud y de velar por que los médicos y otros profesionales de la salud reciban formación sobre atención respetuosa de las diferencias culturales.

Finalmente, la obligación de no discriminación exige que los Estados adopten medidas para erradicar el estigma y la discriminación en los servicios de salud mental y la consecuente privación de las personas usuarias de diversos derechos, incluido "el derecho a rechazar el tratamiento, a la capacidad jurídica y a la vida privada, y otros derechos civiles y políticos" (Consejo de Derechos Humanos, 2017, p. 13). En este sentido, el Relator Especial observa que las prácticas inapropiadas y discriminatorias que afectan a las personas que padecen problemas de salud mental pueden generar mayores perjuicios que el propio diagnóstico.

Para enfrentar estas prácticas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) establece en su artículo 8 el deber de sensibilizar a la población, luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de estas personas, y promover la toma de conciencia sobre sus capacidades y aportes, entre otras medidas que pueden contribuir a la reducción de estigmas y la eliminación de todo tipo de discriminación. En un sentido similar, en el marco de los programas de desinstitucionalización, la OMS (2023) recomienda desarrollar acciones contra la estigmatización que involucren a líderes, personal de salud y al público en general "a fin de reducir la posibilidad de maltrato una vez que las personas viven en la comunidad" (p.212).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también ha precisado el contenido de las obligaciones estatales en esta materia. Específicamente, al condenar al Estado de Chile por la vulneración del derecho a la salud[25] y a la integridad personal[26] en dos sentencias recientes, en las cuales se refirió al

25 Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile, Sentencia del 1 de octubre de 2021 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) y Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. Sentencia del 8 de marzo de 2018 (Fondo, reparaciones y costas).

26 La Corte IDH ha precisado que la protección del derecho a la integridad personal debe considerar la regulación de los servicios de salud en el ámbito interno, así como la implementación de una serie de mecanismos tendientes a tutelar la efectividad de dicha regulación. Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile, Sentencia del 1 de octubre de 2021 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

deber estatal, en virtud de lo que dispone el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[27] de "velar por una adecuada regulación de los servicios de salud, brindando los servicios necesarios de conformidad con los elementos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad, en condiciones de igualdad y sin discriminación, pero también brindando medidas positivas respecto de grupos en situación de vulnerabilidad"[28].

La principal obligación de los Estados en materia de salud mental es adoptar medidas deliberadas, concretas y dirigidas a la plena protección del derecho a la salud mental, de la manera más expedita y eficaz posible, incluidas medidas administrativas, legislativas y presupuestarias, las que deben ser progresivas.

27 Esta disposición de la CADH establece: "Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

28 Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. Sentencia del 8 de marzo de 2018 (Fondo, reparaciones y costas), párrafo 174. En este caso, la Corte consideró que el Estado de Chile no garantizó que los servicios de salud brindados al señor Poblete Vilches cumplieran con los estándares referidos, por lo tanto, incumplió el otorgamiento de medidas básicas, es decir, de sus obligaciones de carácter inmediato relacionadas con el derecho a la salud en situaciones de urgencia (párrafo 175).

Cuadro 1. Obligaciones y estándares del derecho a la salud mental

Obligación	Estándar	Descripción
Adoptar medidas deliberadas, concretas y dirigidas a la plena realización del derecho a la salud mental, de la manera más expedita y eficaz posible[29].	Adoptar medidas legislativas para la plena realización del derecho a la salud mental.	Los Estados deben adoptar normas internas que incorporen directrices para el cumplimiento de los elementos esenciales del derecho a la salud mental[30].
	Establecer una política o estrategia nacional de salud mental.	Los Estados deben elaborar una estrategia nacional de salud mental intersectorial. Su elaboración debe considerar la participación de los usuarios y las comunidades[31]. La política debe comprender tanto medidas dirigidas a la atención y tratamiento como a la promoción y prevención[32].
	Adoptar medidas presupuestarias hasta el máximo de los recursos disponibles.	Los Estados deben destinar el máximo de los recursos disponibles, de manera progresiva, para garantizar este derecho y redirigir el financiamiento de la atención institucional a prestaciones que cumplan con los estándares en materia de salud mental[33].
	Garantizar el derecho a un recurso efectivo y establecer mecanismos de rendición de cuentas.	Garantizar que toda persona pueda interponer un recurso efectivo frente a la vulneración de sus derechos, incluida toda medida que afecte el ejercicio igualitario del derecho[34].
	Adoptar medidas para dar cumplimiento a los elementos esenciales del derecho a salud.	Los Estados deben adoptar medidas para dar pleno cumplimiento a los elementos esenciales o dimensiones del derecho a la salud en el ámbito de la salud mental: disponibilidad, accesibilidad física, financiera y acceso a la información, así como también aceptabilidad y calidad[35].
Garantizar el ejercicio del derecho a la salud mental, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social[36].	Adoptar medidas para garantizar el cumplimiento del principio de no discriminación.	Los Estados deben adoptar medidas positivas para atender las necesidades de grupos de especial protección, entre ellos, mujeres y personas de las diversidades sexo genéricas, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas migrantes y refugiadas, y pueblos indígenas[37]. A su vez, se deben erradicar todas las prácticas que contribuyan a reproducir el estigma y la discriminación de las personas con problemas de salud mental y sensibilizar a la población para eliminar estereotipos[38].

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

29 PIDESC (1966), artículos 2 y 12; CADH (1969), artículo 26, y Protocolo de San Salvador (1988), artículo 10.

30 ACNUDH y OMS, 2023

31 Consejo de Derechos Humanos (2017)

32 Consejo de Derechos Humanos (2017)

33 Consejo de Derechos Humanos (2017)

34 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990)

35Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990) y Consejo de Derechos Humanos (2017)

36 PIDESC (1966), artículo 2.

37 Consejo de Derechos Humanos (2017).

38 Consejo de Derechos Humanos (2017) y Artículo 8° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)

Para garantizar el derecho a la salud mental, el Estado debe implementar diversas iniciativas tomando en cuenta las obligaciones y estándares de derechos humanos descritos anteriormente. Estas iniciativas deberían comprender reformas normativas; el desarrollo, implementación y monitoreo de políticas, planes y programas, y otras medidas para asegurar el acceso a mecanismos de reclamo, tanto administrativos como judiciales, que contribuyan al cumplimiento de este derecho en sus distintas dimensiones.

A continuación, se revisarán distintas medidas estatales que han contribuido a satisfacer el derecho a la salud mental en la población, con la finalidad de evaluar la conducta del Estado y los desafíos pendientes para respetar este derecho.

1. Plena realización del derecho a la salud mental

a. Medidas legislativas

A nivel constitucional no existe un reconocimiento específico de los deberes del Estado relacionados con la salud mental, pero sí se consagran las obligaciones generales que deben cumplir todos los órganos del Estado para garantizar el derecho de protección de la salud, las cuales se debieran aplicar plenamente en el ámbito de la salud mental. En particular, el artículo 19 N°9 de la Constitución Política de la República consagra el derecho a la protección de la salud y los siguientes deberes del Estado: proteger el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y rehabilitación del individuo; coordinar y controlar las acciones relacionadas con la salud, y garantizar la ejecución de las acciones de salud, ya sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas[39].

Por su parte, la Ley 21.331 del reconocimiento y protección de los derechos de las personas en la atención de salud mental (2021) establece el deber de respetar aquellos derechos consagrados en la Constitución y otros específicos en el contexto de esta atención. En esta normativa destacan el reconocimiento de los principios de autonomía e igualdad, la regulación del consentimiento de los usuarios y de la internación involuntaria, el refuerzo de la prohibición de esterilización sin consentimiento, y la inclusión del deber de articulación intersectorial a nivel estatal y de no discriminación en la cobertura (Universidad de Chile, 2021).

39 Tanto el artículo 5, inciso 2° como el artículo 6 de la Constitución Política de la República refuerzan el deber de todos los órganos del Estado de respetar y promover los derechos garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Algunas personas expertas han reparado en la ausencia de mecanismos de participación para la formulación de esta Ley, la falta de especificidad de sus disposiciones y obligaciones, la omisión de las autoridades responsables de cumplirlas y la ausencia de presupuesto asociado a su implementación (Universidad de Chile, 2021). También se critica su excesivo foco en la atención y tratamiento de los problemas de salud mental, en detrimento de las acciones de prevención, promoción y de carácter intersectorial (Universidad de Chile, 2021). Adicionalmente, el MINSAL (2024) señala que la Ley no aborda el desarrollo escalonado de servicios para implementar el modelo comunitario, ni las responsabilidades intersectoriales para la protección de la salud mental y tampoco regula adecuadamente la aplicación de medidas coercitivas en establecimientos cerrados.

Además, el artículo transitorio de la Ley 21.331 establece que sus reglamentos debían dictarse en el plazo máximo de sesenta días corridos tras su publicación. Sin embargo, hasta la fecha no han sido publicados[40].

El 25 de julio recién pasado, el Ejecutivo presentó el proyecto de ley integral de salud mental (Boletín 17.003-11)[41]. Según se detalla en el Mensaje que acompañó su presentación, las disposiciones del proyecto apuntan a desarrollar un enfoque intersectorial de la promoción y protección de la salud mental, promover la inclusión social, la vida independiente y la desinstitucionalización de las personas con discapacidad psíquica o intelectual, junto con la profundización del modelo de atención de salud mental comunitario e integrado.

b. Planes nacionales de salud mental

En línea con los estándares de derechos humanos y las recomendaciones de organismos internacionales de adoptar una política o estrategia de salud mental que establezca una hoja de ruta para el Estado y mecanismos de monitoreo que permitan evaluar los avances, Chile ha formulado, a partir de la década de los 90, distintos planes nacionales de salud mental.

En el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994) se aprobó el primer documento de *Políticas y Plan Nacional de Salud Mental*, cuyo objetivo fue instalar la temática en los servicios de salud y en los distintos niveles de atención; mientras el *Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría* del año 2000, formulado durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se focalizó en la implementación del modelo comunitario (Gatica et al., 2020). A ellos, les siguió el *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025* (en adelante Plan Nacional) adopta-

40 En este sentido, el CPT (2024) ha instado a la autoridad a publicar prontamente los reglamentos pendientes para la plena implementación de la Ley y a actualizar las normas técnicas pertinentes.

41 A la fecha, se encuentra en Primer Trámite Constitucional con urgencia simple.

do en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, tras un completo proceso participativo y la consideración de distintos estudios que permitieron construir un diagnóstico sobre los avances y problemas observados en la implementación del plan anterior[42].

En el gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2019), el MINSAL formuló el *Plan de Acción de Salud Mental 2019-2025* con el fin de fortalecer la implementación y gestión del *Plan Nacional,* con los énfasis definidos durante este gobierno (2018-2021). Este plan incorporó acciones relacionadas con compromisos intersectoriales como el *Acuerdo Nacional por la Infancia* e iniciativas para la prevención del consumo de alcohol y drogas, además de medidas para garantizar prestaciones a nuevos problemas de salud incluidos en el Sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES), la incorporación de la teleconsultoría en salud mental y la gestión centralizada de camas psiquiátricas, entre otras[43].

Chile cuenta también con una *Estrategia Nacional de Salud para los objetivos sanitarios a 2030*[44] (MINSAL, 2022) que propone, entre sus lineamientos, mejorar la salud mental de la población con un enfoque promocional y preventivo, y reducir la carga de enfermedades asociadas a la salud mental a lo largo de la vida.

En 2022, el gobierno del Presidente Gabriel Boric anunció la creación de la *Estrategia Nacional de Salud Mental y Derechos Humanos* con el propósito de generar políticas que incorporen la perspectiva de género y de derechos humanos, así como también mejorar las atenciones de salud mental (Gobierno de Chile, 2022). En la práctica, esta estrategia consistió en la creación de subcomisiones integradas por expertos de distintas instituciones para abordar tres temas: proceso de desinstitucionalización, propuesta de ley integral de salud mental y salud mental de niños, niñas y adolescentes[45].

Finalmente, el instrumento de planificación más reciente es el plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL 2024) cuyo objetivo es dar cumplimiento a los compromisos del Programa de Gobierno (2022-2025) en esta área, mediante la definición de acciones que impulsará el Ejecutivo y los avances hasta la fecha, en el marco de los instrumentos anteriormente mencionados[46].

---

42 El Plan cuenta con las siguientes líneas de acción: 1. Regulación y derechos humanos; 2. Provisión de servicios de salud mental; 3. Financiación; 4. Gestión de la calidad, sistemas de información e investigación; 5. Recursos humanos y formación; 6. Participación, y 7. Intersectorialidad (Ministerio de Salud, 2017, p. 41).

43 El Plan considera las siguientes líneas estratégicas: educación, promoción y prevención; provisión de servicios; fortalecimiento de la red de salud mental; fortalecimiento de los sistemas de información y su uso; rectoría, regulación y fiscalización, y financiamiento.

44 Adoptada durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

45 El trabajo de la Estrategia Especial de Salud Mental y Derechos Humanos, convocado por el MINSAL comenzó en julio de 2022. El CPT contribuyó en las tres subcomisiones que surgieron, precisando que, a julio de 2023, sólo la subcomisión de Desinstitucionalización seguía funcionando (CPT, 2024).

46 Define cinco nuevas líneas estratégicas: 1. Fortalecer el liderazgo, la gobernanza y las alianzas multisectoriales, e integrar la salud mental en todas las políticas; 2. Mejorar la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de

Si bien los planes han contribuido a formular e implementar medidas específicas para proteger diversos aspectos del derecho a la salud mental, se observa la omisión de medidas presupuestarias que contribuyan a su cumplimiento y la falta de reportes periódicos que permitan evaluar el logro de sus objetivos, indicadores y metas (Ansoleaga y Valenzuela, 2013; Peña, 2023; Gatica et al., 2020).

Aunque estos instrumentos declaran que se debería aplicar un acercamiento intersectorial de la salud mental -es decir, la concurrencia e interacción de diversos servicios para alcanzar los objetivos, acciones y metas- sus lineamientos se dirigen principalmente al sector salud. En este sentido, varias de las personas entrevistados por el INDH[47] destacan la necesidad de potenciar la colaboración de distintos sectores para abordar de manera efectiva la promoción, prevención y tratamiento de los problemas de salud mental.

Pablo Norambuena refuerza la necesidad de una aproximación intersectorial:

> Aunque la red de salud funcionara perfecto, y la calidad fuera la mejor y hubiese un psiquiatra en todas las regiones y un COSAM en todas las comunas, ninguno de esos dispositivos soluciona las necesidades de las personas con trastornos mentales severos. Lo que esas personas necesitan, además de la atención médica básica, es trabajo, una casa, integración comunitaria, tener el carnet de identidad, poder ir a votar, tener apoyos sociales para la vida que todos queremos tener.

En cuanto al trabajo desarrollado por los distintos ministerios, en 2023 existían 43 programas sociales registrados en la Plataforma del Banco integrado de programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), que consideran entre sus objetivos la atención, tratamiento, promoción o prevención de problemas de salud mental, además de prestaciones específicas para personas con discapacidad psíquica e intelectual[48]. Esto significó un aumento con respecto a 2019 cuando se registraban 34 de estos programas.

---

los servicios comunitarios dirigidos a la salud mental y al consumo de sustancias psicoactivas; 3. Impulsar las estrategias y las actividades de promoción y prevención a lo largo del curso de vida 4. Fortalecer la integración de la salud mental y el apoyo psicosocial en el contexto de las emergencias, y 5. Fortalecer los datos, la evidencia y la investigación (MINSAL, 2024).

47 Javiera Erazo, jefa del Departamento de Salud Mental del MINSAL (28 de junio de 2024); el equipo de la Subsecretaría de Redes Asistenciales del MINSAL (24 de julio de 2024); Pablo Norambuena, académico de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile (21 de junio de 2024) y Gonzalo Miranda, académico de la Universidad de Los Lagos (9 de julio de 2024).

48 Para llegar a estas cifras se revisaron los informes de monitoreo y seguimiento de la oferta pública de 715 programas registrados en el Banco integrado de programas sociales y no sociales, hasta mayo de 2024, y se filtraron aquellos que incluyeran una referencia explícita a las expresiones “salud mental”, “discapacidad psíquica”, o “alcohol y drogas”. Del total de informes revisados en 2023, se identificaron quince programas implementados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, trece por MINSAL, seis por Ministerio de Desarrollo Social y Familia, cinco por MINEDUC, tres por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y dos por el Ministerio de Justicia y DDHH

Los entrevistados Javiera Erazo (MINSAL), Pablo Norambuena (Universidad de Chile), Graciela Romero (Programa Ecológico de Salud Mental Comunitaria[49]) y Matías Trujillo (Fundación Todo Mejora[50]), destacan el rol que ha tenido el MDSF para abordar la prevención y tratamiento de enfermedades mentales en grupos de especial protección o de mayor vulnerabilidad social[51]. Asimismo, valoran el trabajo desarrollado por el Ministerio de Educación (MINEDUC) en materia de prevención y promoción de la salud mental, en el contexto de convivencia escolar, y el aporte en recursos y presupuesto que representa el Servicio Nacional de Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), para el abordaje de la prevención, promoción, atención y tratamiento del consumo problemático de alcohol y drogas.

Específicamente, el MINSAL (2024) desarrolla un trabajo colaborativo con MINEDUC mediante la implementación de iniciativas de promoción y prevención de problemas de salud mental, dirigidas a las comunidades escolares. Este trabajo se desarrolla en el marco del *Plan de Reactivación Educativa* que surge como respuesta a las consecuencias del COVID en esta población.

En el ámbito de la educación superior, para abordar el impacto negativo en la salud mental de los estudiantes debido a la interrupción de los procesos educativos y de la presencialidad como consecuencia de la pandemia y otros problemas específicos que les afectan[52], la Subsecretaría de Salud Pública y la Subsecretaría de Educación Superior constituyeron un Consejo asesor en materia de bienestar y salud mental[53]. Este Consejo elaboró recomendaciones que incluyen estrategias dirigidas tanto a los servicios públicos competentes como a las instituciones académicas (Subsecretaría de Educación Superior y Subsecretaría de Salud Pública, 2024).

49 Entrevista realizada por el INDH el 17 de julio de 2024.

50 Entrevista realizada por el INDH el 18 de julio de 2024.

51 Particularmente el subsistema *Chile Crece Contigo*, el *Programa Vínculos*, aquellos dirigidos a personas en situación de calle, el *Programa de Apoyo a la Identidad de Género*, y la coordinación en la ejecución de los programas dependientes del Servicio de Protección Especializada Mejor Niñez.

52 Específicamente, se mencionan problemas de salud mental "asociados a la equidad en el acceso y el desempeño educativo, la calidad y pertinencia de los procesos formativos, la articulación y flexibilidad de los itinerarios de aprendizaje, los problemas de endeudamiento y la deserción y titulación oportuna de los programas y carreras".

53 Integrado por representantes de las instituciones de educación superior (centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades), representantes de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), de la Asociación Nacional de Estudiantes de la Salud (ANAES) y de la Asociación de Estudiantes de Medicina de Chile (ASEMECH).

c. Participación en el desarrollo de políticas de salud mental y su implementación

Existen distintos ámbitos en los que el Estado ha desarrollado instancias participativas vinculadas a la salud mental, en línea con lo establecido en la Resolución Exenta 857 del 18 de junio de 2024 del MINSAL[54], que regula los mecanismos de participación vigentes para dar cumplimiento a la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011).

Según destacan el MINSAL (2024) y las personas entrevistadas por el INDH, un importante avance en esta materia ha sido la creación del Consejo Asesor de Salud Mental[55] integrado por personas expertas por experiencia -es decir, personas que viven con problemas de salud mental o discapacidad psicosocial y que son o han sido usuarias de servicios de salud- sus familiares o personas cercanas; además de personas con estudios técnicos o profesionales, académicas o investigadoras en salud mental, que participan de organizaciones vinculadas a este ámbito. Entre las funciones de este Consejo se encuentra el desarrollo de un plan de participación en salud mental.

Javiera Erazo y Pablo Norambuena subrayan la labor realizada por los integrantes de este Consejo, la diversidad de su composición y la inclusión de personas expertas por experiencia. Flavia Gal, Directora Ejecutiva de la Fundación Círculo Polar, y Ruth Navarrete del Programa Ecológico de Salud Mental Comunitaria[56], ambas integrantes del Consejo, valoran su creación y el diálogo que se ha generado con el MINSAL, pero sugieren fortalecer la sistematización y registro formal de sus opiniones para que sean consideradas por las autoridades.

También, en el proceso de formulación del proyecto de la ley integral de salud mental, se realizaron diálogos ciudadanos que incluyeron 27 encuentros (18 a nivel regional y 9 con distintos grupos de interés) en los que participaron 2.790 personas (Gobierno de Chile, 2024).

En cuanto a las instancias de participación consideradas para la elaboración de los distintos planes mencionados previamente, únicamente el *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025* (MINSAL, 2017) se refiere a ellas. Estas se desarrollaron a nivel nacional, regional y de los Servicios de Salud, junto con una consulta pública del borrador del plan mediante una plataforma web.

54 Regula los Consejos de Desarrollo Local, los Consejos de Desarrollo Hospitalario, los Comités Locales de Salud, el Consejo Consultivo de Género, el Consejo Consultivo de Jóvenes, la Comisión Nacional de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedades Mentales, entre otros. La Resolución espera que estas instancias "sesionen un mínimo de dos veces al año y que tengan incidencia en la toma de decisiones en la formulación, implementación y evaluación de políticas vinculadas con el ámbito específico de su interés".

55 Creado por el Decreto Exento 43 del MINSAL del 9 de junio de 2022. La elección del primer Consejo se realizó de forma independiente al Ministerio de Salud, a través de una comisión electoral creada mediante la Resolución Exenta N° 443, del 10 de mayo de 2021. Actualmente, este Consejo está compuesto por cuatro representantes de usuarios y personas expertas por experiencia; tres actores comunitarios o sociales, tres de instituciones u organizaciones de la sociedad civil que trabajen en salud mental y tres representantes de instituciones académicas y sociedades científicas.

56 Entrevistas realizadas por el INDH el 3 y 17 de julio de 2024, respectivamente.

Los demás planes establecen entre sus líneas estratégicas y metas, el fortalecimiento de las instancias participativas vigentes a nivel local. En este sentido, acerca del cumplimiento de las metas definidas en el *Plan de Acción de Salud Mental 2019-2025*, el MINSAL reporta que el 27% de los Servicios de Salud cuentan con "estrategias definidas y en desarrollo para incorporar a representantes de agrupaciones de usuarios/as y familiares en diálogos ciudadanos relacionados con salud mental" y que el 23% de estos servicios cuentan con un Consejo de Desarrollo Local o Consejos Consultivos "con la participación de agentes sociales, usuarios, usuarias y familiares"[57].

Pablo Norambuena destaca estas instancias locales como espacios valiosos de participación, particularmente, los Consejos de Desarrollo Local, Consejos Consultivos y los grupos de apoyo mutuo. Por otro lado, observa disparidad en su funcionamiento en los distintos territorios y poco conocimiento de su existencia entre los usuarios. Por su parte, el equipo de la Subsecretaría de Redes Asistenciales del MINSAL señala que se requiere promover la participación de grupos sociales diversos y de nuevas generaciones, puesto que la participación actual, a nivel local, se concentra en personas mayores.

Asimismo, Pablo Norambuena y Rodrigo Fredes (agrupación Locos por Nuestros Derechos[58]) observan que muchas de las personas usuarias o ex usuarias actualmente integran organizaciones informales o colectivos emergentes con escasos vínculos con el aparato estatal, pese al valioso trabajo que realizan a nivel territorial. Ruth Navarrete precisa que no contar con condiciones materiales y recursos para la formalización de estas organizaciones, dificulta que puedan postular a fondos y potenciar el trabajo que realizan.

Flavia Gal sugiere avanzar en una reforma legal que permita remunerar y potenciar la participación de expertos por experiencia, particularmente personas usuarias y ex usuarias. Al respecto, señala que "la inclusión del experto por experiencia, la validación de su sufrimiento, la valorización de su aporte como persona en la sociedad es un tremendo cambio de participación social en salud mental que se debe hacer".

d. Medidas presupuestarias

El Estado ha reconocido las limitaciones presupuestarias para abordar las necesidades de la población en materia de salud mental (MINSAL, 2017; MINSAL, 2019; MINSAL, 2024). En 2017 el MINSAL estimaba necesario duplicar el presupuesto destinado a salud mental, cercano a un 2% del total, para alcanzar una

57 Ministerio de Salud, Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024, en respuesta al INDH. También se indica que, a diciembre de 2022, el 50% de las "guías, orientaciones técnicas, protocolos y otros documentos técnicos de salud mental desarrollados en el Ministerio de Salud, incorporan la participación de representantes de personas usuarias y familiares en alguna fase de su desarrollo".

58 Entrevista realizada por el INDH el 24 de junio de 2024.

cobertura de atención similar a la de los países de medianos ingresos[59]. Para estimar el presupuesto total, el Ministerio también considera el financiamiento de acciones de promoción y prevención, y concluye que el presupuesto vigente se debería triplicar. En este contexto, el *Plan Nacional* compromete como meta "aumentar el porcentaje del presupuesto de salud destinado a salud mental en un 0,65% al año a partir del año 2019, llegando al 2025 al menos al 6% del presupuesto de salud" (MINSAL, 2017 p. 97).

En el *Plan Nacional* se advierte la disminución del porcentaje del presupuesto de salud asignado a salud mental entre 2008 y 2012, que pasó de 3,1 a 2,1%; el bajo presupuesto destinado a la atención primaria (sólo un 20% del total), y la inequidad en los recursos destinados a salud mental entre el Gran Santiago urbano y el resto del país. Además, se reconocen las dificultades para identificar y monitorear el presupuesto utilizado en salud mental, por ende, incluyó como meta para 2025 la incorporación de un sistema de cuentas satélites "que permita identificar los recursos de todos los componentes de salud mental" (MINSAL, 2017, p. 95).

Según el estudio de Aguilera y Arenas (2023) sobre el gasto total en salud mental en Chile, luego de cuatro años de implementación del *Plan Nacional*, el monto estimado en 2021 era el 2,4% del gasto en salud, y si se considera únicamente el gasto público destinado a salud mental disminuye a 1,7%. Aunque se observa un aumento en el gasto, es evidente que hasta 2021 no se alcanzaba la meta de aumentar el porcentaje en un 0,65% por año.

En materia presupuestaria, la mayoría de las personas entrevistadas por el INDH consideran insuficientes los esfuerzos -especialmente aquellos para resolver los problemas de disponibilidad de servicios a nivel nacional- y el desarrollo de acciones a nivel intersectorial.

Por su parte, el actual Programa de Gobierno comprometió aumentar el presupuesto de salud mental de 2,4 a 6% para asegurar el financiamiento de las acciones requeridas en la ley integral de salud mental, y que se recogen también en el plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024). En el intertanto, entre 2022 y 2023, el presupuesto público para salud mental aumentó 20 mil millones de pesos y en 2024, 33 mil millones (Instituto de Políticas Públicas en Salud-IPSUSS, Universidad San Sebastián, 2022; IPSUSS y Centro de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Gobierno de la Universidad San Sebastián, 2023).

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no ha reportado información sobre el gasto total en salud mental con posterioridad a 2021, debido a que no se han realizado estimaciones recientes para analizar la progresión del gasto comprometida en el *Plan Nacional* (MINSAL, 2017). En entrevista con el INDH, Javiera Erazo señaló que también se requiere mayor desagregación de la información, por ejemplo,

59 En las estimaciones de prevalencia cuando se elaboró el plan, la cobertura de atención en Chile alcanzaba a un 20% de la población con problemas de salud mental, mientras que en los países de ingresos medios se estimaba cercana a 40%.

de los recursos utilizados en la atención primaria. Debido a las limitaciones para evaluar la progresión presupuestaria, el MINSAL está desarrollando, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un estudio sobre el gasto en salud mental, en tanto la DIPRES del Ministerio de Hacienda, está realizando una evaluación sectorial (programas de los distintos ministerios) que debería ser publicada a fin de año.

También es importante considerar el incremento del presupuesto para el financiamiento de ciertas prestaciones hospitalarias y extrahospitalarias en salud mental en el sector público que no deberían potenciarse en el marco de la implementación del modelo comunitario (Cea, 2020) y que han sido desaconsejadas por organismos internacionales (OMS, 2023; OMS y ACNUDH, 2023; Consejo de Derechos Humanos, 2017).

En la Tabla 1 se observa que, entre 2014 y 2019, hubo un aumento sostenido del gasto público en procedimientos de electroshock e internación psiquiátrica, en el contexto de la expansión en la cobertura de estas prestaciones en unidades de atención cerrada en hospitales generales. Posteriormente, FONASA informó al INDH que esta tendencia de gasto se mantuvo y se evidenció un notorio aumento del gasto en procedimientos electroconvulsivos entre 2018 y 2019[60].

Tabla 1. Variación del gasto público en prestaciones hospitalarias y terapia electroconvulsiva por año, en el período 2015 - 2019

Año	Hospitalización integral crónica	Hospitalización integral mediana estadía	Hospitalización integral corta estadía	Terapia electroconvulsiva
2015	17%	23%	29%	36%
2016	-8%	0%	4%	-8%
2017	2%	12%	15%	24%
2018	-10%	-6%	-3%	3%
2019	10%	1%	9%	33%

Fuente: Elaboración propia basada en datos del período 2014-2018 de FONASA publicados en Cea (2020) y datos 2019 Oficio N° 18550 de 2024 de FONASA.
Nota: Variación porcentual calculada según (gasto en año actual/gasto en año anterior*100) - 1

Por su parte, Aguilera y Arenas (2023) estiman que el gasto en atenciones ambulatorias y servicios integrales (a nivel primario y secundario) ha aumentado, mientras que el gasto en hospitalizaciones se ha reducido a partir de 2020, según muestra la Tabla 2.

60 Según reporta FONASA, la medición de este tipo de gasto se modificó en 2020, por lo tanto, ya no es posible contar con información que permita diferenciar el gasto efectuado en este tipo de prestaciones (Oficio N° 18550 de 2024 de FONASA).

Tabla 2. Gasto en salud mental en el sector público y privado (en miles de millones de pesos), según tipo de gasto y año

Tipo de gasto	Años							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Atención ambulatoria	140	157	182	200	219	266	257	296
Atención no ambulatoria (hospitalizaciones)	51	59	63	70	76	84	82	63

Fuente: Elaboración propia basada en datos presentados en Aguilera y Arenas (2023)[61].

e. Mecanismos de reclamo y acceso a la justicia

Otro estándar relevante para garantizar el derecho a la salud mental es la disponibilidad de mecanismos adecuados de reclamo, ya sea administrativos y/o judiciales, frente a la amenaza o vulneración de este y otros derechos humanos que podrían ser afectados en el contexto de la atención recibida.

La Ley 20.584 que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud (2012), en su artículo 2, consagra el derecho de toda persona a que las acciones de promoción, protección y recuperación de su salud y rehabilitación "sean dadas oportunamente y sin discriminación arbitraria, en las formas y condiciones que determinan la Constitución y las leyes". En caso de incumplimiento de este y otros derechos consagrados en la Ley, las personas deben reclamar ante el prestador institucional. Si la persona estima que la respuesta es insatisfactoria o no se han solucionado las irregularidades, puede recurrir ante la Superintendencia de Salud.

Asimismo, las personas tienen derecho a requerir, alternativamente, la iniciación de un procedimiento de mediación, en los términos de la Ley 19.966 que establece un Régimen de Garantías Explícitas en Salud (2004).

Con relación a los reclamos ingresados en la Superintendencia de Salud, aunque no se reportan datos desagregados sobre la atención en salud mental. Desde la entrada en vigencia de la Ley 20.584, se observa un aumento sostenido en los reclamos, que pasaron de 374 en 2013 a 13.967 en 2023 (Superintendencia de

61 Para estimar el gasto total en salud mental, el estudio considera gastos realizados en la atención terciaria a través del sistema de gestión de costos del MINSAL, valorizaciones de la red de especialidad de salud mental, presupuestos de atención primaria de salud asociados a estrategias de salud mental y del SENDA, gastos destinados a salud mental en instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden, y mutualidades. Para el sector privado, se estimaron los gastos realizados en la Modalidad Libre Elección (MLE) de FONASA y los gastos en prestaciones ambulatorias a través de Isapres; los gastos en medicamentos en el retail relacionados con salud mental, así como los costos asociados a licencias médicas por salud mental de cotizantes en Isapres y FONASA (Aguilera y Arenas, 2023).

Salud, 2023c)[62]. Sin perjuicio de lo anterior, la misma Superintendencia informa sobre la aplicación de multas por incumplimiento de esta Ley sólo en cinco casos en 2023 y ninguno tiene relación con el otorgamiento de prestaciones de salud mental[63].

Adicionalmente, el artículo 29 de la Ley 20.584 establece la obligación del MINSAL de conformar una *Comisión Nacional de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedades Mentales* (CONAPPREM) y *Comisiones Regionales de Protección* (COREPPREM)[64], cuya función principal es velar por la protección de derechos y la defensoría de las personas con discapacidad psíquica o intelectual en la atención de salud que brindan los prestadores públicos o privados. Este artículo indica también que las personas con discapacidad psíquica o intelectual, sus representantes o cualquiera en su nombre podrán recurrir, para el resguardo de sus derechos, contra las acciones efectuadas por los prestadores institucionales e individuales, o por la autoridad sanitaria, directamente a la Corte de Apelaciones[65].

Respecto a estas comisiones, tanto el INDH (2017) como el CPT (2024) han señalado la necesidad de fortalecer su funcionamiento, asignando recursos suficientes, remunerando a sus integrantes y otorgándoles la independencia necesaria para asegurar la imparcialidad de sus actuaciones[66]. Por otra parte, se observa que el mecanismo de reclamo ante las Cortes de Apelaciones es perfectible, porque no tiene sistema recursivo ni preferencia para su conocimiento (Universidad de Chile, 2021).

62 En el caso de los prestadores públicos, la mayoría de los reclamos son por el incumplimiento del derecho a una atención oportuna y de calidad (56%) y, en segundo lugar, por el incumplimiento del derecho a un trato digno (17%). En el caso de los prestadores privados, un 47% de los reclamos se refieren a la falta de información financiera, seguido por un 16% que acusa incumplimiento del derecho a una atención oportuna y de calidad (Superintendencia de Salud, 2023).

63 La Superintendencia de Salud reporta información sobre sanciones a prestadores en su página web.

64 La Comisión Nacional está integrada por dos miembros de asociaciones gremiales de profesionales del área de la salud, que sean representativos del área de la salud mental; un miembro de la asociación gremial de abogados que cuente con el mayor número de adherentes; dos miembros de sociedades científicas del área de la salud mental; dos representantes de asociaciones de usuarios de la salud mental; dos representantes de asociaciones de familiares de personas con discapacidad psíquica o intelectual, y un representante de la autoridad sanitaria. El Ministerio de Salud procurará que la conformación de las Comisiones Regionales sea de características similares, de acuerdo con la realidad local de la respectiva región. Los integrantes que no representan a la autoridad se desempeñan *ad honorem*.

65 Además, la Comisión Nacional y/o las Comisiones Regionales pueden informar a la Corte de Apelaciones sobre los casos que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

66 Específicamente, se menciona que "desde diciembre de 2022, la Secretaría Ejecutiva de CONAPPREM ha operado con solo 33 horas semanales, distribuidas en dos profesionales: uno contratado por 11 horas semanales, y otro por 22 horas, manteniendo hasta la fecha un cargo de 22 horas vacante, que no se ha concursado. Por último, si bien todas las COREPPREM han logrado constituirse a nivel regional, no todas han podido realizar visitas de supervisión a los distintos centros de salud mental, y sus integrantes -la mayoría funcionarios de las propias SEREMI de Salud- no reciben un sueldo ni cuentan con horas protegidas para desarrollar estas labores" (CPT, 2024, p. 182).

A pesar de la existencia de los mecanismos de reclamo mencionados, Flavia Gal observa la necesidad de prestar mayor apoyo y orientación a las personas con problemas de salud mental para hacerlos efectivos: "cuando tú estás deprimido, cuando tú estás con una psicosis, cuando estás en una manía, cuando estás con un problema de ansiedad, no dominas la voluntad para atravesar todas las trabas que te ponen para hacer un reclamo".

2. Cumplimiento de los elementos esenciales del derecho a la salud mental

En el cumplimiento de sus obligaciones referidas al derecho a la salud mental, el Estado debe adoptar acciones que contribuyan al cumplimiento de los estándares recomendados para cada dimensión de este derecho: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (Comité DESC, 1990, Consejo de Derechos Humanos, 2017)

2.1. Disponibilidad

a. Provisión de servicios de salud mental en atención primaria, secundaria y terciaria

En el sector público, los servicios de salud mental están organizados en las redes asistenciales de cada servicio de salud que abarcan una población y área geográfica definidas (MINSAL, 2014). Cada red está constituida por todos los establecimientos asistenciales públicos, los establecimientos municipales de atención primaria y los demás establecimientos públicos o privados que suscriban convenios con el servicio de salud. Las redes asistenciales se organizan en niveles de atención primaria, secundaria y terciaria, según la complejidad de la atención que prestan[67].

En la atención primaria se abordan todos los problemas de salud, incluidos los de salud mental, mediante un equipo multidisciplinario que ofrece acompañamiento en el trayecto por la red de salud y derivaciones a otros sectores (MINSAL, 2017). Sin embargo, el MINSAL (2024) estima que aproximadamente 1 de cada 4 personas con problemas de salud mental que requieren atención, accede a prestaciones en la atención primaria en el sector público.

67 La atención primaria incluye a los servicios de primer contacto de tipo promocional, preventivo, curativo y de rehabilitación. Entre otros, comprende a los Centros de Salud (CES); Centros de Salud Familiar (CESFAM); Centros Comunitarios de Salud Familiar (CECOSF); Postas Salud Rurales (PSR); Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), y Servicio de Atención Primaria de Urgencia de Alta Resolutividad (SAR). La atención secundaria corresponde a establecimientos que brindan atención ambulatoria a pacientes derivados desde el nivel primario o tras consultar en las unidades de emergencia, cuando el profesional de la salud determina que requiere atención de mayor complejidad. La atención terciaria corresponde a establecimientos hospitalarios en los que se realizan procedimientos de alta complejidad, aunque también tienen funciones del nivel secundario (MINSAL, 2024b).

En cuanto a los servicios ofrecidos en la atención primaria, se observa la implementación de distintos programas de intervención de salud mental (Gatica et al., 2020). Pablo Norambuena y Javiera Erazo consideran que este nivel de atención en Chile está muy nutrido de recursos en salud mental. En 2014 el MINSAL indicaba que casi la totalidad de los consultorios contaba con psicólogos (MINSAL, 2014)[68]. Sin embargo, se advierte como un aspecto negativo la demora en las atenciones en el nivel primario. Al respecto, el MINSAL (2024) reporta que entre 2022 y 2023 se redujo de 86 a 62 días el tiempo promedio de espera para acceder a atención de salud mental en los Centros de Salud Familiar (CESFAM).

Respecto de la disponibilidad de servicios de salud mental en el nivel secundario, el *Plan Nacional* (MINSAL, 2017) señala que en 2016 existían 153 equipos de especialidad en el país, distribuidos en 96 Centros de Salud Mental Comunitaria (ex COSAM) y 57 equipos en Centros Adosados de Especialidades (CAE), Centros de Diagnóstico y Tratamiento (CDT), Centros de Referencia de Salud (CRS) o Servicios de Psiquiatría.

Los Centros de Salud Mental Comunitaria son dispositivos creados según los lineamientos del primer *Plan de salud mental y psiquiatría* (MINSAL, 2001) para facilitar el desarrollo de grupos comunitarios y actividades conjuntas de salud con otros sectores a nivel territorial. En 2019 existían cien Centros de Salud Mental Comunitaria, pero el MINSAL estimaba que la brecha era de 161 establecimientos para cumplir el estándar de disponibilidad según la población (MINSAL, 2019). Actualmente, existen 103 Centros y la brecha aumentó a 176 para alcanzar la cobertura[69].

En general, el desarrollo de estos centros se evalúa positivamente debido a su cercanía con comunidades y territorios (Gatica et al., 2020). Además, registran una mayor cantidad de atenciones por persona, menor tiempo de espera y mayor grado de desarrollo del modelo de salud comunitario en comparación con otros dispositivos ambulatorios de la red (MINSAL, 2024).

Adicionalmente, en ocho regiones del país se han implementado diez Centros de Apoyo Comunitario para Personas con Demencia[70].

Los servicios de salud mental en el nivel de atención terciario del sistema público se prestan mayoritariamente en los hospitales generales y en cuatro hospitales

68 El último informe del MINSAL (2014) que analiza esta dimensión indica que "todos los centros de atención primaria han incorporado psicólogos a sus equipos, con la excepción de unos pocos centros comunitarios de salud familiar (CECOF)" (MINSAL, 2014, p.73). El mismo reporte detalla que entre 2004 y 2012 "aumentó el porcentaje de centros que cuentan con psicólogo, así como la cantidad de psicólogos y el promedio de horas que disponen por centro, aumentó el porcentaje de médicos APS que interactúan con equipos de salud mental secundarios, a través de consultorías, y también aumentaron los porcentajes de centros que realizaron actividades de medicina alternativa y que trabajan con organizaciones de usuarios y familiares de salud mental" (p. 20).

69 Ministerio de Salud, Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024.

70 El oficio del Ministerio de Salud indica que estos centros se ubican en la regiones de Coquimbo (1), Valparaíso (1), Metropolitana (3), O´Higgins (1), Biobío (1), Araucanía (1), Los Lagos (1) y Magallanes (1).

psiquiátricos. De acuerdo con lo que establece el *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025,* la hospitalización psiquiátrica se debería realizar en los hospitales generales de mediana y alta complejidad[71], en consonancia con el *Modelo de Gestión de la Red Temática de Salud Mental* (MINSAL, 2018b) que orienta la implementación del modelo de salud mental comunitario.

Respecto a los cuatro hospitales psiquiátricos que aún existen, con el fin de avanzar en la desinstitucionalización y reducir la segregación de estos pacientes, MINSAL (2017) se comprometió a transformarlos y propuso reconvertirlos en componentes de la red territorial, de acuerdo con el modelo de gestión comunitaria[72].

El MINSAL (2024) indica que en 2022 se cumplió la meta establecida en el *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025* de que todos los proyectos hospitalarios de mediana y alta complejidad en etapa de diseño cuenten con Unidades de Hospitalización de Cuidados Intensivos en Psiquiatría (UHCIP)[73]. También señala que existen 803 plazas para personas adultas y 413 para niños, niñas y adolescentes en 49 Hospitales de Día[74]. Sin embargo, MINSAL también advierte una brecha de 2.340 plazas para personas adultas y de 398 plazas para menores de edad en los Hospitales de Día. En cuanto a las camas disponibles en las UHCIP reportó una brecha de 552 camas para adultos y 134 camas infanto-adolescentes[75]. Respecto a las camas de psiquiatría forense de mediana y alta complejidad, camas en unidades de evaluación de personas imputadas y unidades de psiquiatría forense transitoria, el MINSAL precisa que "no cuenta con estándar definido para estimar brecha ni demanda"[76].

71 Los hospitales e institutos se clasifican en establecimientos de alta, mediana o baja complejidad, de acuerdo a su capacidad resolutiva, determinada sobre los siguientes criterios: a) Función dentro de la Red Asistencial de acuerdo con los distintos niveles de complejidad de la Red; b) Servicios de apoyo diagnóstico y terapéutico basado en su resolutividad, disponibilidad de recursos humanos, equipamiento, horario de atención y procedimientos o exámenes que realiza; c) Grado de especialización de sus recursos humanos (artículo 44 del Decreto 140 del Ministerio de Salud Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud).

72 Las unidades de mediana estadía que funcionan en los hospitales psiquiátricos deberán convertirse en unidades de rehabilitación intensiva y tratamiento integral comunitarias, o bien, instalarse como unidades al interior de hospitales generales, según el estado de desarrollo de la red del Servicio de Salud al cual pertenece (MINSAL, 2017).

73 La UHCIP es la encargada de proveer cuidados intensivos en salud mental y psiquiatría, tanto a población adulta como infanto-adolescente que requiere procedimientos de profundización diagnóstica, evaluación, estabilización o tratamiento en un ambiente terapéutico seguro, o que en algún momento de su enfermedad presenta descompensación de su cuadro clínico, constituyendo un riesgo para sí mismos o para terceros, incluso vital (MINSAL, 2024).

74 Es un punto de atención de hospitalización diurna, especializada, integrada a la red temática de salud mental que brinda atención a personas adultas y adolescentes en período de agudización de su cuadro clínico o en proceso de transición desde la hospitalización cerrada, mediante un abordaje terapéutico intensivo de forma temporal, otorgado por un equipo transdisciplinario. Está situado en la comunidad para facilitar el acceso diario de las personas y su red de apoyo (MINSAL, 2024).

75 Ministerio de Salud, Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024.

76 Esta situación es crítica en siete servicios de salud donde no existe ninguna cama de este tipo: Viña del Mar-Quillota, Aconcagua, Ñuble, Araucanía, Valdivia, Osorno y Chiloé.

Pablo Norambuena señala que el déficit de camas se agrava debido al uso prolongado de plazas para el cumplimiento de medidas de protección ordenadas por los tribunales de justicia, sin que exista una necesidad terapéutica asociada. Este problema, según ha observado el CPT (2024)[77] también se evidencia en los recintos sanitarios de las cárceles.

En cuanto a los esfuerzos destinados a la articulación entre los distintos niveles de atención, el equipo de la Subsecretaría de Redes Asistenciales observa la necesidad de crear un sistema de registro común; fortalecer los sistemas de referencia y contrarreferencia, así como los protocolos de derivación, y desarrollar reuniones técnicas periódicas entre los distintos niveles de atención.

Por otro lado, destacan el desarrollo de otras herramientas específicas que han favorecido la articulación de los diversos niveles de atención, entre ellas, la consultoría psiquiátrica, una instancia de coordinación entre el nivel secundario y primario para analizar casos que, en la práctica, contribuye a la formación de profesionales de la atención primaria y vinculación entre equipos.

b. Personal calificado

Para el periodo 2022-2025 el MINSAL estima una brecha de 7.000 cargos de jornada completa de profesionales no médicos y de 857 psiquiatras, tanto de adultos como infanto-juveniles[78].

Además del déficit de especialistas en el sector público, Pablo Norambuena menciona la alta rotación del personal de atención primaria, lo que impide que las acciones de capacitación tengan suficiente alcance. En este sentido, el MINSAL indica que de las 84.270 personas que integran la dotación de profesionales y técnicos de atención primaria de salud, sólo se han capacitado en salud mental 9.882, es decir, el 11,7%[79].

Desde el MINSAL, Javiera Erazo también señala la necesidad de aumentar la capacitación en primeros auxilios psicológicos, intervención en crisis, emergencias y desastres. Adicionalmente, Ruth Navarrete y Flavia Gal identifican una débil formación a nivel de pregrado y especialidades en el modelo comunitario y el mantenimiento de una lógica biomédica, ante la falta de integración de conocimientos de otras disciplinas.

77 El CPT (2024) detalla que "una problemática colateral en las ASAs de cárceles concesionadas es la utilización de camas de hospitalización por internos sin patologías, causada por medidas de protección dictadas por algún Tribunal de Justicia, lo cual reduce el número de camas disponibles para personas con problemas de salud" (p. 238).

78 Cifras del informe *Dotación de Personal en el Sistema Nacional de Servicios de Salud, Brechas por Servicio de Salud y Especialidad* que se cita en el plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2014).

79 Oficio N°. 2369 del 21 de agosto de 2024 del Ministerio de Salud.

Para enfrentar algunos de los problemas mencionados, el plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024) establece que en el marco del plan de formación de especialistas[80] se seguirán abordando las brechas de competencias de los equipos de atención primaria y especialidad abierta y cerrada, ajustando las estrategias existentes e introduciendo innovaciones que posibiliten el traspaso de competencias en materia de salud mental.

En este contexto, en el sector público se proyecta el ingreso de 211 profesionales especialistas (150 en psiquiatría adulto y 61 en psiquiatría pediátrica y de adolescentes) en el periodo 2023-2025, mediante un trabajo conjunto con las universidades que incluye el aumento de matrículas a través del financiamiento de 119 cupos de psiquiatría adultos y 41 cupos de psiquiatría infanto-juvenil, además de la promoción del perfeccionamiento en salud mental dirigido a pediatras, médicos de familia y de urgencia (MINSAL, 2024)[81].

2.2. Accesibilidad

a. Acceso igualitario a atención

De acuerdo con la información del Departamento de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) del MINSAL (2024) que se observa en la Tabla 3, en los servicios de salud el número de atenciones de salud mental[82] a mujeres es significativamente superior y su aumento también es proporcionalmente mayor, lo mismo ocurre con el número de mujeres en control[83] y su aumento entre 2019 y 2023[84].

80 El *Plan de Formación Especialistas* busca abordar las necesidades crecientes de la población que se atiende en el sector público de salud mediante la formación y distribución equitativa de especialistas. Actualmente, este plan prioriza la financiación de especialidades en áreas de alta demanda, como oncología y salud mental. Sin embargo, se observa "que la distribución y la oferta de estas especialidades aún requieren ajustes para garantizar que las regiones con mayor déficit de especialistas puedan atraer y retener a estos profesionales" (Hoffman, 2024, p.98).

81 El plan también detalla otras instancias de formación para entrenadores sobre la estrategia de tamizaje e intervención breve en consumo de alcohol y de primeros auxilios psicológicos, además de *Planes Comunales de Cuidado del Personal de APS* para contribuir a la salud mental de los trabajadores de la salud en APS y otras líneas de atención en salud mental remota y de "atención plena" (Mindfulness) para el personal de salud (MINSAL, 2024).

82 El DEIS (2024a) define la atención de salud mental como la "intervención ambulatoria individual o grupal, realizada por un profesional técnico y/o gestor comunitario. La intervención incluye consejería, evaluación y confirmación diagnóstica, elaboración de plan de cuidados integrales, psicoeducación, acciones de emergencia y desastres, entre otras prestaciones".

83 Según el DEIS (2024a) las personas en control son aquellas "que están en control en el nivel primario y secundario con médicos u otros profesionales, por factores de riesgo y condicionantes de salud mental y/o diagnósticos de trastornos mentales".

84 El *Termómetro de la Salud Mental* (2024) reporta que un 11% de las mujeres encuestadas se encuentran en tratamiento de salud mental versus el 3,3% de los hombres. Algunos estudios señalan que los hombres reconocen menos su malestar psicológico, lo que repercute en la búsqueda tardía de ayuda, y en el bajo uso de los servicios de salud mental. Los hombres mayores se reconocen como "un grupo demográfico en alto riesgo, de bido a que presentan la tasa de suicidio más alta de la población, pero el menor reporte de ideación e intentos suicidas, así como una baja utilización de servicios de salud mental" (Aravena et al, 2018, p.1).

Por otra parte, la Tabla 3 y la Tabla 4 muestran un significativo aumento en las atenciones de personas de pueblos indígenas y personas migrantes, quienes entre 2019 y 2023 doblaron sus atenciones.

Tabla 3. Atenciones de salud mental en 2019 y 2023, según grupos específicos de la población

Grupo específico	2019	2023
Mujeres	2.785.308	3.808.446
Hombres	1.687.961	1.988.993
Personas de pueblos indígenas	15.405	29.634
Personas migrantes	11.512	28.907

Fuente: Elaboración propia basado en datos reportados por el DEIS (2024) del MINSAL

Tabla 4. Personas en control de salud mental en 2019 y 2023, según grupo específico de la población

Grupo específico	2019	2023
Mujeres	567.025	685.192
Hombres	284.909	317.146
Personas de pueblos indígenas	15.882	27.262
Personas migrantes	6.958	16.476

Fuente: Elaboración propia basado en datos reportados por el DEIS (2024) del MINSAL

El 77% de las mujeres y el 55% de los hombres presentaron enfermedades profesionales por diagnósticos de salud mental. El MINSAL estima que aproximadamente 1 de cada 4 personas con problemas de salud mental que requieren atención, accede a prestaciones en la atención primaria en el sector público.

La Tabla 5 muestra las atenciones de salud mental según tramos etarios, entre 2019 y 2023, los grupos que más aumentaron son niños, niñas y adolescentes (de 10 a 14 años y de 15 a 19 años, respectivamente).

Tabla 5. Atenciones de salud mental en 2019 y 2023, según edad

Tramo etario	2019		2023		Variación porcentual de atenciones entre 2019 y 2023
	Total de atenciones	Porcentaje respecto del total nacional de atenciones	Total de atenciones	Porcentaje respecto del total nacional de atenciones	
0 a 9 años	444.607	10%	506.322	9%	14%
10 a 14 años	434.394	10%	617.998	11%	42%
15 a 19 años	434.794	10%	732.211	13%	68%
20 a 29 años	519.195	12%	734.442	13%	41%
30 a 44 años	840.678	19%	1.057.773	18%	26%
45 a 59 años	954.821	21%	1.047.326	18%	10%
60 años y más	844.780	19%	1.099.231	19%	30%
Total	**4.473.269**	**100%**	**5.795.303**	**100%**	**30%**

Fuente: Elaboración propia basado en datos reportados por el DEIS (2024) del MINSAL

En el caso de niños, niñas y adolescentes (clasificados como "SENAME-MN"), en la información que reporta el DEIS (2024) las consultas médicas de salud mental[85] pasaron de 1.114 en 2019 a 1.928 en 2023.

Los niños, niñas y adolescentes atendidos por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Servicio de Protección Especializada Mejor Niñez reciben atenciones de salud mental a través del *Sistema intersectorial de salud Integral con énfasis en salud mental de niños, niñas y adolescentes con vulneración de derechos y/o bajo la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente*, para mejorar la vinculación del sector salud con las residencias y centros de internación provisoria y de régimen cerrado, y programas ambulatorios. Desde 2023 se cuenta con gestores intersectoriales en todos los servicios de salud del país (MINSAL, 2024). Además, este Ministerio (2024) está implementando una estrategia de acompañamiento para quienes egresan de urgencias por intentos de suicidio, en cuya primera etapa prioriza al grupo de niñas, niños y adolescentes bajo cuidado del Estado.

85 Corresponde a todas las atenciones realizadas por un médico general, o especialista en atención primaria o secundaria (especialidad) (DEIS, 2024).

En el caso del sistema privado, un estudio de la Superintendencia de Salud (2021a) informa el aumento en la demanda por atenciones de salud mental de niños y adolescentes. Entre 2010 y 2019, la tasa de atenciones de salud mental por cada mil beneficiarios aumentó en promedio 3,5 y 10% anual, en infantes, preadolescentes y adolescentes, respectivamente.

Por otra parte, en 2022, UNICEF observó que la información sobre prevalencia de problemas de salud mental en niños, niñas y adolescentes sigue siendo "escasa y atrasada" (p. 29) lo que dificulta determinar el alcance de la cobertura de las prestaciones que ofrece actualmente el Estado para este grupo etario y atender los problemas urgentes que les afectan, incluyendo intentos de suicidio y autolesiones.

Para abordar las crecientes necesidades de la niñez y adolescencia en materia de salud mental, el MINSAL (2024) trabaja actualmente en la adopción de una política específica que aún no se ha publicado[86].

En las comunidades educativas también se ha trabajado en la prevención del suicidio y detección precoz de estudiantes en riesgo, a través de la capacitación de 2.726 profesionales de 1.217 establecimientos educacionales (Superintendencia de Salud, 2023).

En cuanto a las personas mayores, el plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024) explicita la voluntad del Estado de fortalecer la oferta de atención de este grupo de personas y las medidas proyectadas para abordar, en particular, los problemas de demencia que afectan a este grupo etario[87].

Al respecto, es relevante mencionar que en 2019 se incorporaron el Alzheimer y otras demencias a las Garantías Explícitas de Salud para asegurar el acceso oportuno a su diagnóstico y tratamiento (MINSAL, 2024) y en 2020 el MINSAL adoptó el *Plan Nacional de Salud Integral para Personas Mayores* y su *Plan de Acción 2020-2030*. Por su parte, en 2021, el Servicio Nacional del Adulto Mayor publicó una *Guía Práctica sobre Salud Mental y Bienestar para Personas Mayores* y, en un trabajo coordinado con MINSAL, adoptaron la *Estrategia de salud mental en personas mayores* (MINSAL, 2020) para avanzar en la implementación de medidas para atender prioritariamente otros problemas de salud mental que afectan a este grupo etario (como los trastornos depresivos) y reducir las mayo-

86 MINSAL (2024) indica que la "Política Nacional de Salud Mental para la Niñez y Adolescencia, se encuentra en fases finales de su proceso de elaboración. Esta Política tiene como propósito desarrollar líneas estratégicas para resguardar el derecho a la salud mental de toda niña, niño y adolescente que vive en el país, a través de estrategias intersectoriales de promoción de factores protectores, prevención e intervención temprana de factores de riesgo, y atención oportuna y equitativa a los problemas y trastornos de salud mental infantil y adolescente".

87 El MINSAL (2024) señala que "se revisará el modelo de atención en red y continuidad de los cuidados que permitirá avanzar en el cierre de brechas de especialidad para personas con demencia, tanto en diagnóstico como tratamiento. Además, se trabajará en la puesta en marcha de Centros de Apoyo Comunitario para personas con demencia considerando el presupuesto para el año 2024. Este trabajo será llevado a cabo por un Consejo Técnico Asesor con representantes del MINSAL y expertos" (p. 30).

res tasas de suicidios que registran. Sin embargo, el MINSAL no reporta avances sobre el cumplimiento de las medidas consideradas en esta última estrategia en el plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024).

Paralelamente, se ha observado también la necesidad de fortalecer la oferta de residencias especializadas para personas mayores[88] y remover los obstáculos en la regulación vigente que han forzado el cierre reciente de este tipo de residencias (Riveros et al, 2024).

En el caso de las personas privadas de libertad, tanto el CPT (2021, 2024) como quienes fueron entrevistados por el INDH observan escasos avances en el acceso a atención y la disponibilidad de servicios. El CPT (2024) ha evidenciado la ausencia de un abordaje institucional en los recintos penitenciarios y la falta de personal especializado en salud mental (p. 238), asimismo, señala que este problema es transversal en todas las cárceles, así como en recintos de cuidado y custodia. Asimismo, el Comité recomendó al Estado que, en el contexto del desarrollo de estrategias tales como la universalización de la atención primaria de salud y la reducción de las listas de espera, incluya las necesidades de las personas privadas de libertad.

En relación con las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado, en el período de 1973 a 1990, sus familiares y otras personas beneficiarias, en el marco del Programa de Reparación y Atención en Salud (PRAIS), el MINSAL ofrece atención de salud mental regulada por las orientaciones de una norma técnica[89]. Entre enero y septiembre de 2023 se otorgaron 7.470 atenciones de consulta psiquiátrica y 23.514 atenciones psicológicas[90], equivalente al 26% del total de atenciones del programa. Por otro lado, en el marco de este programa, en junio de 2023 se reportó una brecha de 44 horas semanales en la atención psicológica y psiquiátrica[91].

Según los lineamientos del MINSAL (2017 y 2019), en el nivel de atención primaria, la totalidad de los establecimientos deberían ofrecer servicios de salud mental y capacitar a su personal al respecto. No obstante, el porcentaje de profesionales y técnicos que han sido capacitados llega al 12% de la dotación vigente de la APS. La Tabla 6 muestra que la tasa de capacitación es menor en las regiones de Los Ríos (4%), Arica y Parinacota (5%) y Metropolitana (8%).

88 El INDH solicitó información sobre esta materia mediante el Oficio 93 del 8 de febrero de 2024 dirigido a la Dirección Nacional del Servicio Nacional del Adulto Mayor.

89 Norma General Técnica N° 88 para la atención de personas beneficiarias del programa de atención en salud a las personas afectadas por la represión política ejercida por el Estado entre 1973 y 1990.

90 Subsecretaría de Redes Asistenciales, Oficio N° 3926 del 31 de octubre de 2023.

91 Subsecretaría de Redes Asistenciales, Oficio N° 2262 del 29 de junio de 2023.

Tabla 6. Disponibilidad de servicios en la atención primaria (CESFAM, CECOSF), dotación capacitada y postas rurales, según región

Región	CESFAM	CECOSF	Dotación de atención primaria capacitada	Postas rurales que incorporan atención de salud mental
Arica y Parinacota	7	3	5%	100%
Tarapacá	12	3	10%	87%
Antofagasta	14	5	17%	85%
Atacama	19	1	12%	94%
Coquimbo	32	10	9%	99%
Valparaíso	81	29	8%	97%
Metropolitana	172	64	8%	95%
O´Higgins	35	11	9%	100%
Maule	47	24	17%	98%
Ñuble	29	9	34%	94%
Biobío	61	44	16%	100%
La Araucanía	43	25	13%	97%
Los Ríos	17	19	4%	84%
Los Lagos	38	30	15%	(**)
Aysén	4	4	(*)	96%
Magallanes	6	3	9%	78%
Total	**617**	**284**	**12% (media)**	**98% (media)**

Fuente: Elaboración propia basada en la información proporcionada por MINSAL, mediante el Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024.
(*) MINSAL no reportó este dato.
(**) El dato reportado por MINSAL al INDH contenía un error.

En Chile 3 de cada 4 personas están cubiertas por el seguro público de salud o FONASA, por lo tanto, pueden acceder gratuitamente a la red pública de salud. No obstante, el MINSAL estima una baja cobertura de atención en el sector público, considerando que la prevalencia de problemas de salud mental bordea al 20% de toda la población.

En el nivel de atención secundaria o de especialidad, la Tabla 7 exhibe la brecha en la cobertura de Centros de Salud Mental Comunitaria en todo el país, que asciende a 174 establecimientos. Las regiones con mayor déficit son la Metropolitana, Valparaíso y Biobío.

Tabla 7. Brechas de Centros de Salud Mental Comunitaria por región

Región	Brecha estimada
Arica y Parinacota	-2
Tarapacá	-3
Antofagasta	-3
Atacama	-5
Coquimbo	-8
Valparaíso	-21
Metropolitana	-58
O´Higgins	-10
Maule	-15
Ñuble	-5
Biobío	-17
La Araucanía	-12
Los Ríos	-5
Los Lagos	-10
Aysén	1
Magallanes	-1
Total	**-174**

Nota El MINSAL utiliza el concepto brecha como la diferencia entre la oferta existente y los estándares definidos a nivel nacional, según se especifica en el Plan de Acción de Salud Mental 2019-2025 (MINSAL, 2019)
Fuente: Elaboración propia basada en la información proporcionada por MINSAL, mediante el Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024.

Una situación similar se observa en los servicios prestados en los Hospitales de Día y en las Unidades de Hospitalización de Cuidados Intensivos en Psiquiatría (UHCIP). La Tabla 8 revela que solo hay disponibilidad de camas infanto-adolescentes en las UHCIP de seis regiones.

Tabla 8. Brechas estimadas de camas UHCIP y plazas en Hospital de Día

Región	Brecha de camas adultos UHCIP	Brecha de camas infanto-adolescentes UHCIP	Brecha de plazas Hospital de Día adulto	Brecha de plazas Hospital de Día nfanto-juvenil
Arica y Parinacota	3	3	-22	9
Tarapacá	-1	10	-43	5
Antofagasta	-14	2	-55	-4
Atacama	-2	-2	-29	-11
Coquimbo	-40	-8	-106	-13
Valparaíso	-46	-30	-193	-51
Metropolitana	-132	-62	-988	-172
O´Higgins	-56	-8	-125	-12
Maule	-77	-10	-159	-42
Ñuble	-22	-11	-72	-18
Biobío	-73	2	-220	-33
La Araucanía	-38	-7	-134	-27
Los Ríos	-21	-10	-63	-4
Los Lagos	-29	-16	-123	-17
Aysén	0	8	0	-4
Magallanes	0	5	-8	-5
Total	**-548**	**-134**	**-2340**	**-399**

Fuente: Elaboración propia basado en la información proporcionada por el MINSAL, mediante el Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024.

En este nivel de atención, el CPT (2022) ha constatado que los establecimientos que prestan atención cerrada se concentran en la zona central y que de los 408 que cuentan con atención residencial o atención psiquiátrica cerrada en todo el país, el 45% se ubica en la Región Metropolitana. Tanto el MINSAL (2017) como las personas entrevistadas por el INDH, señalan que la hospitalización de personas en establecimientos alejados de su lugar de residencia obstaculiza el contacto con sus redes, su rehabilitación e inserción social.

En cuanto a la oferta de hogares y residencias protegidas en los que viven personas con trastornos mentales sin red de apoyo[92] existen 142 hogares protegidos y 77 residencias protegidas[93]; el 45% de los hogares (65) y el 44% de las residencias (27) se encuentran en la Región Metropolitana. Respecto a las

92 La Red de Protección Social define las Residencias y Hogares Protegidos como "un programa dirigido a personas con discapacidad psiquiátrica que no cuentan con red de apoyo social, ni las habilidades para vivir en forma independiente, y que presentan dificultades para acceder a servicios sociales y para participar en su entorno comunitario". Un Hogar Protegido es "una instancia residencial alternativa, para personas con discapacidad psíquica que no tienen las habilidades para vivir en forma independiente y no cuentan con el apoyo de sus familias", mientras que las residencias protegidas son dirigidas a "personas con un trastorno mental severo, quienes estando compensados clínicamente muestran un alto grado de discapacidad psíquica y dependencia, requiriéndose por ello un ambiente terapéutico con un alto nivel de protección y de cuidados de enfermería". Por tanto, una Residencia tiene un mayor grado de complejidad técnica y psicosocial (DIPRES, 2020).

93 Ministerio de Salud, Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024.

diferencias por región, la más llamativa es la inexistencia de estas residencias en las regiones de O´Higgins, Aysén y Magallanes, como se observa en la Tabla 9. Por su parte, el MINSAL no ha estimado la brecha de cobertura de este tipo de residencias a nivel nacional ni regional.

Tabla 9. Número de Residencias y Hogares Protegidos por región

Regiones	N° Residencias Protegidas	N° Hogares Protegidos
Arica y Parinacota	2	2
Tarapacá	3	2
Antofagasta	1	4
Atacama	1	1
Coquimbo	4	2
Valparaíso	7	20
Metropolitana	34	65
O´Higgins	0	5
Maule	3	5
Ñuble	1	2
Biobío	11	8
La Araucanía	2	5
Los Ríos	2	4
Los Lagos	6	8
Aysén	0	2
Magallanes	0	7
Total	**77**	**142**

Fuente: Elaboración propia basado en la información proporcionada por el MINSAL, mediante el Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024

Respecto de los recursos humanos destinados a la atención ambulatoria de salud mental, la Tabla 10 evidencia que el mayor número de psiquiatras se concentra en las regiones más pobladas (Metropolitana, Biobío y Valparaíso). Por otra parte, en las regiones con menos psiquiatras, se observa que una mayor proporción del total de estos especialistas se desempeñaban en el sector público en 2021, a diferencia de lo que ocurre en la Región Metropolitana.

Tabla 10. Número de psiquiatras, y psiquiatras que trabajan en servicios de salud públicos por región

Región	Psiquiatras en 2023*	Psiquiatras en servicios de salud públicos en 2021**
Arica y Parinacota	18	9
Tarapacá	10	8
Antofagasta	27	12
Atacama	15	12
Coquimbo	59	35
Valparaíso	175	88
Metropolitana	973	325
O´Higgins	65	27
Maule	71	31
Ñuble	14	21
Biobío	216	111
La Araucanía	113	49
Los Ríos	33	21
Los Lagos	77	51
Aysén	14	9
Magallanes	13	8
Total	**1.878**	**811**

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Lampert y la Superintendencia de Salud.
(*) Lampert, 2023.
(**) Superintendencia de Salud, 2023a.

Por otro lado, la Tabla 11 muestra el bajo número de psiquiatras que tienen convenio con FONASA para la atención en modalidad libre elección (MLE) y cómo se distribuyen de manera desigual a lo largo del país[94]: en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Atacama, Maule, Ñuble, Los Ríos y Aysén no hay ninguno, mientras el 59% (23) se encuentran en la Región Metropolitana.

94 Este convenio es requisito para ofrecer atención en la MLE de FONASA.

Tabla 11. Psiquiatras con convenio FONASA para atención en MLE por región

Región	Psiquiatras con convenio FONASA para atención MLE
Arica y Parinacota	0
Tarapacá	1
Antofagasta	0
Atacama	0
Coquimbo	2
Valparaíso	6
Metropolitana	23
O´Higgins	1
Maule	0
Ñuble	0
Biobío	3
La Araucanía	1
Los Ríos	0
Los Lagos	1
Aysén	0
Magallanes	1
Total	**39**

Fuente: Elaboración propia basada en datos de 2024 proporcionados en el Oficio N° 18550 de 2024 de FONASA.

En relación con los tiempos de espera para acceder a una consulta de psiquiatría de personas adultas en el sector público, a junio de 2024, la mediana era de 236 días a nivel nacional, es decir, la mitad de las personas que espera una consulta lo hace durante esa cantidad de días o más. Como se observa en la Tabla 12, Los Ríos registra un tiempo de espera significativamente mayor al resto (504 días), mientras el menor tiempo de espera se ofrece en el Servicio de Salud de Arica (36 días).

En el caso de las consultas de psiquiatría pediátrica y adolescente, la mediana del tiempo de espera a nivel nacional es de 292 días, mientras la espera más larga se registra en el Servicio de Salud de La Araucanía Sur (440 días).

Tabla 12. Mediana de tiempos de espera para consulta psiquiátrica por servicio de salud

Región	Servicio de Salud	Mediana de tiempos de espera en psiquiatría adultos	Mediana de tiempos de espera en psiquiatría pediátrica adolescente
Arica y Parinacota	Arica	36	No se reporta dato
Tarapacá	Iquique	47	54
Antofagasta	Antofagasta	67	79
Atacama	Atacama	166	167
Coquimbo	Coquimbo	162	155
Valparaíso	Valparaíso-San Antonio	225	303
	Viña del Mar-Quillota	373	394
	Aconcagua	165	122
Metropolitana	Sur oriente	65	271
	Norte	158	340
	Oriente	137	66
	Sur	172	77
	Occidente	304	363
	Central	275	207
O'Higgins	O'Higgins	229	317
Maule	Maule	169	236
Ñuble	Ñuble	275	290
Biobío	Biobío	200	317
	Concepción	97	101
	Arauco	403	216
	Talcahuano	306	227
Araucanía	Norte	158	411
	Sur	454	440
Los Ríos	Valdivia	504	356
Los Lagos	Osorno	160	198
	Reloncaví	374	392
	Chiloé	380	404
Aysén	Aysén	153	178
Magallanes	Magallanes	261	339

Fuente: Elaboración propia basado en datos reportados por MINSAL (2024d) a junio de 2024.

Al abordar la disponibilidad, un desafío pendiente es considerar las distancias entre los establecimientos y los lugares de residencia, especialmente en sectores rurales, la disponibilidad de transporte y la conectividad en ciertos territorios (Aguayo, 2019). El propio MINSAL (2017) ha advertido que la asignación de recursos basada en el número de personas, no atiende a variables geográficas

que impactan en el costo de las atenciones en salud mental. En consecuencia, la oferta disponible se concentra principalmente en zonas urbanas, en desmedro de los sectores rurales y alejados de los centros con mayor población.

Para facilitar el acceso físico a atenciones de salud mental, el MINSAL (2024) ha implementado los *COSAM Móviles*, cuyos equipos en terreno brindan atención a usuarios de mayor complejidad, mediante estrategias de intervención *in situ* y, en caso de ser necesario, hospitalización domiciliaria.

Además, el MINSAL (2024) ha implementado mecanismos de atención remota y teleconsultoría en salud mental[95], lo que debería contribuir a mejorar el acceso al reducir barreras geográficas, gastos de viaje y tiempos de espera. Adicionalmente, los médicos especialistas del programa *Hospital Digital*[96] se han integrado de manera telemática a los equipos de especialidad del territorio (MINSAL, 2024). Sin embargo, este tipo de iniciativas requiere que los pacientes dispongan de dispositivos adecuados, acceso estable a internet, así como un espacio adecuado para la atención. Factores como la menor utilización y acceso efectivo a este tipo de tecnología (brecha digital) de los sectores de menos ingresos y mujeres (Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2022), también se deberían considerar al implementar este tipo de medidas.

b. Accesibilidad económica o financiera

En Chile, de acuerdo con la Superintendencia de Salud (2021), el seguro público de salud (FONASA) ha concentrado históricamente la mayor cantidad de población, su cobertura llega a 3 de cada 4 habitantes. En FONASA existe un plan de salud único que se financia con el 7% de la renta imponible, independiente del número de integrantes del grupo familiar. En cambio, los precios de los planes de las ISAPRES dependen del riesgo sanitario de cada contratante y para su financiamiento pueden añadir una cotización adicional al 7% de la renta imponible. Estas diferencias derivan en que las personas con mayores riesgos y menores ingresos se concentren en el sistema público de salud (Superintendencia de Salud, 2021).

Según estudios recientes, los costos y cobertura de este tipo de prestaciones limitan la posibilidad de acceder a la atención de salud mental. El *Termómetro de la Salud Mental* (Bravo *et al*, 2024) constató que el 24% de las personas encuestadas identifican como una barrera de acceso a este tipo de prestaciones la falta de financiamiento, mientras que un 7,6% no consultó por no tener cobertura en su plan de salud. Por su parte, el Observatorio de Salud Mental (2024) reporta que un 36% de las personas manifiestan no haber consultado por temas de salud mental, pese a sentir la necesidad, “por no tener los medios”.

95 El MINSAL reporta que a diciembre de 2021 el 100% de los servicios de salud había ejecutado actividades de teleconsultoría de salud mental en APS (Oficio N° 2369 del 21 de agosto del MINSAL).

96 *Hospital Digital* (HD) es un programa público de salud digital a cargo del Departamento de Salud Digital de la Subsecretaría de Redes Asistenciales del MINSAL que ofrece atención de telemedicina.

La Tabla 13 indica que el porcentaje de población que declara haber recibido atención en salud mental en los últimos tres meses varía notoriamente según el nivel de ingresos. En el caso de las personas de menores ingresos (primer decil), el porcentaje de quienes declaran haber recibido atenciones de salud mental en 2022 duplica al registrado en 2015, en tanto, entre las personas de mayores ingresos (decil X), el porcentaje de 2022 casi triplica al de 2015.

Tabla 13. Porcentaje de personas que declaran haber recibido atención en salud mental (en los últimos tres meses) en 2015 y 2022, según nivel de ingreso

Nivel de ingresos (deciles)[97]	Ingreso promedio por decil (en pesos) 2022	Porcentaje de personas que declaran haber recibido atención en salud mental en los últimos tres meses	
		2015	2022
I	$254.840	3%	6%
II	$500.088	3%	6%
III	$644.027	3%	6%
IV	$752.272	2%	5%
V	$911.765	2%	5%
VI	$1.103.116	3%	5%
VII	$1.203.487	2%	6%
VIII	$1.528.975	2%	7%
IX	$2.021.444	3%	8%
X	$4.163.372	3%	11%

Elaboración propia basada en datos de la Encuesta CASEN, 2015 y CASEN, 2022.

Actualmente, el GES cubre cinco enfermedades de salud mental[98], lo que constituye un avance en la accesibilidad económica para el tratamiento de estas enfermedades[99]. Sin embargo, estas enfermedades representan solo el 5,7% de los 87 problemas de salud garantizados.

Con el fin de impedir la discriminación de las coberturas referidas a atenciones de

97 Intervalos que dividen a los hogares del país en diez grupos de igual tamaño, ordenados en forma ascendente de acuerdo con el ingreso autónomo per cápita del hogar. El primer decil (I) representa el 10% de los hogares con menores ingresos del país, el décimo decil (X) agrupa al 10% de hogares con mayores ingresos (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

98 Esquizofrenia, depresión en personas de 15 años y más, consumo perjudicial y dependencia de alcohol y drogas en menores de 20 años, trastorno bipolar en personas de 15 años y más, y enfermedad de Alzheimer y otras demencias.

99 De acuerdo con información reportada por la Superintendencia de Salud (2006) “estimaciones conservadoras realizadas por el organismo fiscalizador, la magnitud de los ahorros que genera la puesta en marcha del Auge en pacientes con depresión, es bastante significativa. En cifras, el tratamiento integral de una depresión leve –medicamentos y exámenes incluidos - tiene un costo de $6.624 y de $38.876 en el caso de la severa. Sin embargo, si este mismo tratamiento se hubiese cancelado a través de un Plan Complementario los valores habrían sido en depresión leve o moderada, $56.351, y en severa, sobre el medio millón de pesos”.

salud mental, la Ley 21.331 (2021) explicita que la atención de salud para el tratamiento de las personas con enfermedades o trastornos mentales o con discapacidad psíquica o intelectual "no podrá dar lugar a discriminación respecto de otras enfermedades, en relación con cobertura de prestaciones y tasa de aceptación de licencias médicas" (artículo 20, n° 6).

A través de la Circular IF/N° 396 del 8 de noviembre de 2021, la Superintendencia de Salud impartió instrucciones dirigidas a las ISAPRES señalando que, respecto de las prestaciones de salud relacionadas con discapacidades psíquicas o intelectuales, enfermedades mentales y la salud mental, los planes de salud no podrán establecer topes de bonificación ni topes máximos menores que los establecidos para las prestaciones de salud físicas.

En 2023, la Superintendencia detectó que, hasta enero de 2022, de los 40.838 planes de salud individuales vigentes de las ISAPRES, de los 1.297 que ofrecen actualmente (o en comercialización) 801 (72%) presentaban restricciones de cobertura asociadas a salud mental. Y que de los 39.541 planes individuales vigentes que no estaban en comercialización[100], 20.026 (51%) tenía este tipo de restricciones. Según los datos de enero de 2023, con posterioridad a la entrada en vigencia de la reforma normativa y la Circular, la Superintendencia constató que ningún plan en comercialización presentaba restricciones de cobertura asociadas a salud mental (Superintendencia de Salud, 2023e).

Adicionalmente, los tribunales superiores de justicia han interpretado que el artículo 20, N° 6 de la Ley 21.331 (2021) tiene alcance retroactivo, señalando que la igualdad de trato en la cobertura aplica a todos los planes vigentes de salud, independiente de si fueron suscritos antes o después de la entrada en vigencia de la Ley[101].

La Tabla 14 muestra las diferencias de cobertura efectiva en consultas presenciales por salud mental respecto de otras especialidades[102], donde unas no superan el 34% mientras las otras sobrepasan el 60% de cobertura efectiva. A su vez, la cobertura efectiva para mujeres es menor que la de los hombres en las consultas de salud mental.

100 La Superintendencia de Salud (2018), indica que "el concepto de 'planes vigentes' comprende todos los planes en comercialización (oferta) y todos los que, sin estar en comercialización, mantienen al menos un cotizante con beneficios vigentes" (p. 4).

101 Corte Suprema, 18 de mayo de 2023, Rol N° 68.585-2023, protección, la que confirma sentencia de Corte de Apelaciones de Antofagasta, 14 de abril de 2023 (Rol N° 957-2023).

102 La cobertura efectiva es la parte del valor facturado por la prestación que es financiada por la ISAPRES, según lo establecido en el plan de salud (ex post). El monto restante del valor facturado lo paga el afiliado en lo que se conoce como "copago" (Superintendencia de Salud, 2018).

Tabla 14. Cobertura efectiva de prestaciones de salud en planes con cobertura restringida en 2022, según tipo de consulta y sexo

Prestación	% Cobertura efectiva	
	Mujeres	Hombres
Consulta médica de otras especialidades[103]	62,3	61,3
Consulta médica de especialidad en psiquiatría adultos	29,3	34,0
Consulta médica de especialidad en psiquiatría pediátrica y de la adolescencia	28,3	30,3
Consulta psicólogo clínico (sesiones 45´)	29,4	33,5

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Superintendencia de Salud (2023a).

Como se observa en la Tabla 15, las diferencias de cobertura efectiva de las consultas disminuyen cuando se trata de planes sin cobertura restringida, especialmente en las consultas de psicología, que exhiben una cobertura efectiva cercana a 55%.

Tabla 15. Cobertura efectiva de prestaciones de salud en planes sin cobertura restringida en 2022, según tipo de consulta y sexo

Prestación	% Cobertura efectiva	
	Mujeres	Hombres
Consulta médica de otras especialidades[104]	62,3	60,3
Consulta médica de especialidad en psiquiatría adultos	40,4	39,3
Consulta médica de especialidad en psiquiatría pediátrica y de la adolescencia	37,2	34,5
Consulta psicólogo clínico (sesiones 45´)	54,4	56,1

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Superintendencia de Salud (2023).

103 Dato calculado basado en la media de la cobertura efectiva de otras especialidades no relacionadas con salud mental.

104 Dato calculado basado en la media de la cobertura efectiva de otras especialidades no relacionadas con salud mental.

En cuanto a la cobertura que ofrece FONASA[105], a partir de agosto de 2022, se implementó la política de *Copago Cero* que permite a personas usuarias de los tramos C y D acceder gratuitamente a todas sus atenciones en el sistema público de salud (GES y No GES)[106].

Por otro lado, en la MLE de FONASA, para acceder a atención en el sector privado, el porcentaje de copago por atenciones de salud mental se estima cercano al 66% del valor total de este tipo de prestaciones (Aguilera y Arenas, 2023), lo que evidencia una baja cobertura en comparación con otras prestaciones, tal como ocurre en el caso de las ISAPRES.

En relación con las licencias médicas de salud mental, la Ley 21.331 (2021), en el artículo 20, N° 6, establece el deber de evitar la discriminación respecto a su tasa de aceptación. Sin embargo, esta obligación aún no ha sido regulada administrativamente ni supervisada por la Superintendencia de Salud ni la Superintendencia de Seguridad Social como para monitorear su cumplimiento (Superintendencia de Salud, 2023e)[107].

En la Tabla 16 se observa que en 2022 el porcentaje de licencias médicas por salud mental rechazadas por las ISAPRES es cerca de cuatro veces más que por otros diagnósticos (Superintendencia de Salud, 2023d)[108].

105 Los beneficiarios de FONASA se distribuían en los siguientes grupos (Clínicas de Chile, 2023):
Grupo A: 20%, personas que mayoritariamente no cotizan en el sistema de salud por carecer de recursos. Su porcentaje de copago en la modalidad de atención institucional de Fonasa es 0% y no tienen derecho a acceder a la MLE.
Grupo B: 39%, cotizantes con ingresos imponible mensuales de hasta $460.000 (al 1 de septiembre 2023). Su porcentaje de copago en la modalidad de atención institucional de Fonasa es 0% y pueden acceder a la MLE.
Grupo C: 16%, cotizantes con ingresos imponibles mayores $460.000 y menor o igual a $671.600 (al 1 de septiembre 2023). En el caso que el cotizante tenga más de tres cargas se asigna automáticamente al grupo B, su porcentaje de copago en la modalidad de atención institucional de Fonasa es 0% y pueden acceder a la MLE.
Grupo D: 25%, cotizantes con ingresos imponibles mensuales superiores a $671.600 al 1 de septiembre 2023. En el caso que el cotizante tenga más de tres cargas dependientes, se asigna automáticamente al grupo C. Su porcentaje de copago en la modalidad de atención institucional de Fonasa es 0% y pueden acceder a la MLE.

106 Como consecuencia de la implementación de esta política, entre septiembre de 2022 y noviembre de 2023. En su conjunto, un millón de personas han podido ahorrar más de 100 mil millones de pesos en gastos de bolsillo, lo que representa un ahorro promedio de más de $100.000. (Gobierno de Chile, 2021).

107 El estudio señala que "las licencias médicas son parte fundamental del tratamiento de los trastornos mentales, no es esperable que los tratamientos den el resultado esperado en los tiempos adecuados si por otra parte las personas tienen la preocupación de no ver alterados sus ingresos porque la licencia sea rechazada o reducida, sumado a los trámites que se deben realizar una vez que la licencia no es aprobada en primera instancia" (Superintendencia de Salud, 2023a, p. 17-18).

108 Respecto del posible mal uso o uso fraudulento de este instrumento, la SUSESO ha desarrollado un plan para fiscalizar y sancionar, cuando corresponda, a los médicos considerados "grandes emisores de licencias" (profesionales médicos, en su mayoría, sin especialidad, que emiten más de 5.000 licencias médicas al año) (SUSESO, 2023b). La SUSESO identificó que la mayor cantidad de licencias emitidas por este grupo se refieren a diagnósticos de salud mental: el 86,4% de las licencias médicas que los "grandes emisores" hicieron fueron por este diagnóstico. Este porcentaje equivale a 32.084 licencias emitidas, pero no necesariamente autorizadas (SUSESO, 2024). Esta estrategia de fiscalización permitió que, entre enero y julio de 2023, el 35% de los médicos investigados fueran sancionados, de ellos, el 81% recibió una multa, mientras el 19% fue multado y se le suspendió la emisión de licencias médicas. En este periodo la cantidad de licencias médicas prescritas cayó 18,3% en comparación con igual periodo del año anterior (SUSESO, 2023b).

Tabla 16. Número de licencias médicas de ISAPRE tramitadas y porcentaje de licencias médicas de ISAPRE rechazadas en 2022, según sexo y diagnóstico

	Hombres		Mujeres	
Diagnóstico	**Total licencias tramitadas** (aprobadas + rechazadas)	**Porcentaje licencias rechazadas**	**Total licencias tramitadas** (aprobadas + rechazadas)	**Porcentaje de licencias rechazadas**
Salud mental	208.021	19,9%	297.430	20,2%
Otros diagnósticos	782.945	5,5%	789.170	4,6%

Fuente: Elaboración propia basada en datos reportados por la Superintendencia de Salud (2023d).

La tasa de rechazo de licencias médicas por enfermedades de salud mental en FONASA es menor, representando un 12,6% del total de licencias médicas emitidas en 2022 (Superintendencia de Salud, 2023d). Sin embargo, esta tasa de rechazo es más de cuatro veces la de las licencias médicas rechazadas por otros diagnósticos (2,7%) (Superintendencia de Salud, 2023d).

Respecto al gasto en medicamentos efectuados por las personas para el tratamiento de problemas de salud mental, los datos reportados en la Tabla 17 evidencian un aumento de 180% entre 2014 y 2021, y un monto cercano a $170 mil millones en 2021 (Aguilera y Arenas, 2023)[109].

Tabla 17. Gasto estimado en medicamentos de salud mental 2014-2021 (en miles de millones $)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto estimado	$61	$75	$89	$110	$118	$123	$143	$170

Fuente: Elaboración propia según datos reportados por Aguilera y Arenas, 2023.

En el marco de la implementación de la Ley 21.198 (2021) que autoriza la intermediación de medicamentos por parte de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST) a farmacias y otros es-

109 Según se detalla en este estudio, la base de datos utilizada para estas estimaciones es de la empresa multinacional IQVIA que incluye información de ventas de medicamentos de las principales cadenas de farmacias y droguerías del país. En esta base se filtraron aquellos grupos de medicamentos directamente asociados a salud mental: psicolépticos (antipsicóticos, hipnóticos y sedantes, tranquilizantes) y psicoanalépticos (antidepresivos, psicoestimulantes, psicolépticos y psicoanalépticos en asociación, nootrópicos, neurotónicos y otros productos).

tablecimientos sin fines de lucro, en la actualidad existen 48 medicamentos de salud mental de alto uso que se encuentran intermediados y con bajo precio de venta[110]. Además, la reforma normativa debería contribuir a la disponibilidad de este conjunto de medicamentos en la red pública, ya que esta ley exige que todo producto que se incorpore en la intermediación para las farmacias en convenio esté disponible también en CENABAST (MINSAL, 2024).

La Tabla 18 muestra la notoria diferencia en los precios de venta de los primeros once medicamentos de salud mental en los que se ha aplicado la intermediación de precios, según datos publicados por CENABAST (2023).

Tabla 18. Precio máximo de venta de medicamentos de salud mental con intermediación de CENABAST comparado con el precio promedio en el *retail* (pesos chilenos).

Medicamento	Precio máximo de venta	Precio promedio retail
DULOXETINA 30 MG	$4.200	$9.014
DULOXETINA 60 MG	$8.470	$12.539
LAMOTRIGINA 200 MG	$11.650	$25.995
LAMOTRIGINA 50 MG	$2.620	$30.264
MEMANTINA 20 MG	$15.990	$27.827
ESCITALOPRAM 10 MG	$2.540	$4.947
HALOPERIDOL 5 MG	$5.030	$6.397

Fuente: CENABAST, 2023.

Por otro lado, un estudio reciente identificó que, incluso en aquellos casos de personas que cuentan formalmente con garantías y gratuidad para adquirir medicamentos, muchas veces tienen que incurrir en gastos de bolsillo cuando no están disponibles en los lugares de atención[111] (Aguilera et al, 2022). Además, el Estado debería poner especial atención a la falta de disponibilidad de farmacias que podrían vender los medicamentos con precios intermediados en algunos territorios, especialmente en sectores de menores ingresos[112].

110 El MINSAL (2024) informa que se espera llegar a los 59 medicamentos en 2024. Además, en noviembre de 2023 se estableció la primera alianza con grandes cadenas (Salcobrand) que permitirá contar con medicamentos a un menor precio en más de 400 locales en el país

111 En los centros de salud públicos, las personas tienen la opción de retirar sus medicamentos en el establecimiento en el que se atienden, o pueden adquirirlos directamente en farmacias privadas -cuando hay quiebres de stock en el sector público o cuando les indican formulaciones no incluidas en los programas estatales- e incurrir en gastos de bolsillo. Lo mismo ocurre cuando los beneficiarios de Isapre de alguna patología GES optan por un prestador de su preferencia en vez del prestador definido por la ISAPRE. Esto podría explicar que entre los medicamentos más vendidos por el *retail* aparecen varios que están cubiertos por garantías o programas y que se siga observando un alto gasto de las personas en medicamentos (Aguilera et al, 2022).

112 La concentración de farmacias es mayor en las regiones Metropolitana y de Valparaíso (una farmacia por 5.200 y 5.780 habitantes, respectivamente) y menor en Aysén y La Araucanía (una farmacia cada 11.000 y 8.000

c. Acceso a información

A nivel normativo, el artículo 4 de la Ley 21.331 (2021), indica que desde el ingreso a un servicio de atención en salud mental, ambulatorio u hospitalario, los equipos interdisciplinarios deben entregar a la persona información suficiente, continua y en lenguaje comprensible, señalando los beneficios, riesgos y posibles efectos adversos asociados a las alternativas terapéuticas propuestas, así como el derecho a no aceptarlas o a cambiar su decisión. Adicionalmente, el artículo 9 establece el deber de todos los prestadores de publicar el listado de derechos de los pacientes con enfermedad mental o discapacidad psíquica o intelectual, contemplado en este artículo, conforme a las especificaciones técnicas ya establecidas por el Ministerio de Salud[113].

Al analizar el cumplimiento de esta dimensión en Residencias y Hogares Protegidos, el CPT (2024) constató que, en general, se informa sobre los derechos, normas y funcionamiento de los centros al momento del ingreso. Sin embargo, observaron deficiencias en la entrega de información a las personas sobre sus diagnósticos, planes de recuperación y efectos de la medicación; resultados dispares sobre el acceso a sus fichas médicas, además de limitada o nula información respecto a los canales de apoyo existentes para apelar a sus tratamientos[114].

Una opinión similar expresaron las personas entrevistadas por el INDH[115], quienes indican que la mayoría de las personas no conoce las modalidades y niveles de atención, y disponen de limitado conocimiento sobre los procedimientos y derechos de los pacientes con problemas de salud mental contenidos en la Ley 21.331.

Por otra parte, el MINSAL ha desarrollado distintas estrategias para ofrecer información sobre la atención de salud en general, como el sitio web y la línea telefónica de *Salud Responde* (MINSAL, 2024c) y el sitio *Portal Paciente* (MINSAL, 2024b). Paralelamente, se identifican otras acciones para promover el acceso a información sobre salud mental en el marco de la implementación de programas específicos, entre ellos, el *Programa Nacional de Prevención del Suicidio*[116].

El plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024) incluye la conformación de una red de agentes comunitarios en salud mental, el desarrollo de campañas

habitantes, respectivamente). Asimismo, se observa una mayor concentración de farmacias en los sector es de mayores ingresos, especialmente de las grandes cadenas (Aguilera et al, 2022).

113 Ministerio de Salud, Resolución Exenta N° 105, 12 de enero de 2024, aprueba Norma Técnica Manual de Normas Gráficas del artículo 9° de la Ley 21.331 sobre reconocimiento y protección de los derechos de las personas en la atención de salud mental.

114 En este sentido, las personas entrevistadas por el INDH destacan que el *Manual de Derechos en Salud Mental* (Cea et al, 2015) -realizado en el marco de un proyecto de investigación financiado por CONICYT- es una herramienta útil.

115 Entrevistas realizadas a Ruth Navarrete, Graciela Romero y Pablo Norambuena.

116 El primer componente de este programa sobre educación a la comunidad entrega información a la familia para apoyar a uno de sus miembros con comportamiento suicida.

nacionales de comunicación para la promoción de la salud mental y la implementación de acciones comunicacionales locales. También el MINSAL ha desarrollado un trabajo colaborativo en esta materia con el sector educación, en el marco de las acciones de promoción y prevención incluidas en el primer eje del *Plan de Reactivación Educativa sobre Convivencia y Salud Mental* (MINSAL, 2024).

En relación con las acciones desarrolladas por otros sectores y ministerios destaca el *Programa Hablemos de Todo* implementado por el Instituto Nacional de la Juventud para informar sobre autocuidado y bienestar; la campaña y página web *Hablemos de salud mental* dirigida a niños, niñas y adolescentes desarrollada por el MDSF; y el concurso público de divulgación y socialización del conocimiento: *Salud mental, cómo la ciencia nos cuida*, para financiar el desarrollo de proyectos de difusión de la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

2.3. Accesibilidad

a. Desinstitucionalización

Los órganos internacionales de derechos humanos y la OMS (2023) han recomendado a los Estados impulsar procesos de desinstitucionalización en el tratamiento de los problemas de salud mental. En línea con estas recomendaciones, la Ley 21.331 (2021) establece en su artículo 12 que la hospitalización psiquiátrica debe ser "una medida terapéutica excepcional y esencialmente transitoria, que sólo se justifica si garantiza un mayor aporte y beneficios terapéuticos en comparación con el resto de las intervenciones posibles". Así, la hospitalización no se debe indicar para dar solución a problemas sociales, de vivienda o de cualquier otra índole que no sea sanitaria, y que se deben agotar todas las instancias "con la finalidad de resguardar el derecho del paciente a vivir en forma independiente y a ser incluido en la comunidad".

Siguiendo estas recomendaciones, el MINSAL ha avanzado hacia la disminución de la capacidad de los hospitales psiquiátricos y la ampliación de camas psiquiátricas en hospitales generales (Gatica-Saavedra et al., 2020). Mientras en 2010 existían 1.899 camas de psiquiatría (incluidas de larga, mediana y corta estadía, forenses y de cuidados intensivos), en 2023 habían 1.761 (DEIS, 2024). Esto se debe, principalmente, a la disminución de camas de larga estadía en el sector público que se redujeron de 526 en 2010 a 147 en 2023, la mayoría ubicadas en los cuatro hospitales psiquiátricos de la red pública (49,5% de la oferta disponible en 2023).

Por su parte, la oferta de camas psiquiátricas de larga estadía en el sector privado se mantiene prácticamente igual: 406 camas en 2019 y 403 en 2023 (DEIS, 2024).

Adicionalmente, tanto el MINSAL (2024) como los entrevistados de la Subsecretaría de Redes Asistenciales destacan avances en la mejora de las condiciones de los hospitales psiquiátricos y su reconversión. Por otro lado, el CPT (2012) ha

observado con preocupación el alto número de internaciones involuntarias[117] y que todavía las personas que residen en hospitales psiquiátricos no hayan sido desinstitucionalizadas (CPT, 2024).

MINSAL (2017) también precisa que los dispositivos de apoyo residencial denominados *Hogares* y *Residencias Protegidas* han contribuido a la reducción de las camas de larga estadía[118]. Sin embargo, en la evaluación de estos programas, la DIPRES (2020) advirtió que no se les exige autorización sanitaria a este tipo de establecimientos y que las normas técnicas que los regulan datan de hace más de 20 años, por lo que deberían actualizarse. Del mismo modo, el CPT (2024) recomendó al MINSAL actualizar estas normas técnicas según los estándares de derechos humanos vigentes y monitorear su aplicación[119].

Complementariamente, los actores entrevistados por el INDH señalan que se requiere una mayor cantidad de cupos en hospitales generales, así como aumentar la oferta de servicios y programas intersectoriales que favorezcan la desinstitucionalización y la inclusión social[120]. En ese contexto, el CPT (2024) destaca el aumento de un 15% del presupuesto para el programa de Hogares y Residencias Protegidas en 2023 y el desarrollo (en julio del mismo año) de una propuesta de *Lineamientos para el desarrollo del Plan Nacional de Desinstitucionalización en Salud Mental* que hasta la fecha no ha sido publicada.

Adicionalmente, según el MINSAL (2024) se están implementando 16 Residencias de Alta Intensidad de Apoyos cuyo objetivo es acoger aproximadamente a 160 personas actualmente institucionalizadas. Estas residencias están dirigidas a personas adultas con discapacidad de origen mental que no cuentan con red familiar o social efectivas y que requieren apoyos extensos y generalizados insertos en la comunidad.

b. Eliminación de prácticas coercitivas

El CPT (2024) ha manifestado su preocupación por que en los distintos recintos de salud mental de atención cerrada "se sigan utilizando frecuentemente medidas de contención -física y/o farmacológica- y aislamiento, y que estos procedimientos sean habitualmente normalizados por las/os funcionarias/os" (p. 182). El

117 El CPT (2021) informa sobre 1.255 internaciones involuntarias en 2020. No obstante, también precisa que, según la información reportada por diez SEREMIS de Salud, el número de internaciones involuntarias disminuyó en un 6,06% en el periodo 2017-2020.

118 Según este documento, la oferta de Hogares y Residencias Protegidas aumentó de 103 a 199 entre 2004 y 2012, en tanto, el año 2015, las plazas de apoyo residencial ascendían a 1.737, mucho más que la reducción de camas de larga estadía en los hospitales psiquiátricos.

119 El CPT (2024) en su Informe Anual de 2023 ahondó en las condiciones de las residencias y hogares protegidos dando cuenta de distintos aspectos que se deberían mejorar para asegurar la protección de los derechos de las personas que residen en estos establecimientos.

120 Entrevistas realizadas a Pablo Norambuena, Flavia Gal, Javiera Erazo y profesionales del equipo de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

académico Pablo Norambuena señala que este tipo de situaciones pueden ser aún más graves en instituciones que se encuentran al margen de la ley y que no cuentan con supervisión ni acreditación.

En su observación a las Residencias y Hogares Protegidos, el CPT identificó situaciones que, aunque infrecuentes, deberían ser erradicadas, como el uso de aislamiento en habitaciones frente a descompensaciones severas, la aplicación de "retos" o castigos cuando no cumplen las normas, y la infantilización en el trato (CPT, 2024). Frente a esta situación, se instó al MINSAL a dictar los reglamentos pendientes y protocolos de intervención para abordar con un enfoque de derechos humanos las situaciones de crisis y reforzar la implementación de métodos alternativos para reducir el uso de medidas de contención físicas o farmacológicas, además de disponer orientaciones técnicas para garantizar el consentimiento libre e informado de las personas con diagnósticos de salud mental.

Con relación a la terapia electroconvulsiva o de *electroshock*, el CPT (2021) ha observado que la norma técnica vigente del MINSAL contraviene las recomendaciones del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2013) y de la OMS, al establecer que este tratamiento se puede realizar con autorización de terceros y no prohibir su aplicación en niños, niñas y adolescentes. Rodrigo Fredes, de la agrupación *Locos por nuestros derechos* y ex usuario de un hospital psiquiátrico, señala que los profesionales que optan por este tipo de terapias suelen presionar a los pacientes y sus familiares para que accedan a su utilización, por medio de un discurso que alude a que no existen alternativas de tratamientos.

Recientemente, el MINSAL desarrolló una consulta pública para recibir observaciones sobre la actualización de la Norma Técnica de la Terapia Electroconvulsivante, en cuyo proceso contó con la colaboración del CPT (CPT, 2024)[121].

c. Pertinencia cultural

El *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025* (MINSAL, 2017) promueve la atención de salud mental de las personas indígenas con un enfoque intercultural, estableciendo metas referidas al cumplimiento y actualización de sus orientaciones técnicas. Por su parte, el modelo de gestión de los *Centros de Salud Mental Comunitaria* (MINSAL, 2018) establece que cada centro debe contar con equipos con formación en salud intercultural para desarrollar planes con pertinencia cultural a lo largo del curso de la vida, con facilitadores interculturales en la atención, además de incorporar los saberes y conocimientos culturales de pueblos indígenas, como factor protector de la salud mental en la atención brindada.

121 De la propuesta de actualización en desarrollo, el CPT (2024) valora "la incorporación de ajustes razonables, el establecimiento de modalidades de apoyo en la toma de decisiones durante el proceso de consentimiento informado y la creación del Registro Nacional de Terapia Electroconvulsiva" (p. 180).

Posteriormente, el *Plan de Acción* (MINSAL, 2019) incluyó el compromiso de avanzar en la implementación de las "instrucciones en salud mental intercultural y pueblos indígenas, realizadas a través de Ord. N° 2366, del 8 de agosto del 2016 y Ord. N° 460, del 1 de febrero del 2017" y propuso como meta para 2021 aplicar una "pauta de monitoreo de la implementación de las instrucciones al 100% de las SEREMIS y Servicios de Salud" (MINSAL, 2019, p. 53). Al respecto, el MINSAL reporta que en marzo de 2021 se había aplicado la pauta "al 10% de las SEREMIS y Servicios de Salud"[122].

En cuanto a las dificultades en la implementación de este enfoque, se observa que las visiones occidentales y biologicistas que predominan en los servicios de salud mental, en la práctica, dificultan el diálogo con las cosmovisiones de los pueblos indígenas y la valoración de sus saberes y conocimientos (Universidad de Chile, 2021). También el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (2022) ha recomendado que "la información de salud se difunda ampliamente en los idiomas indígenas, incluso a través de los medios de comunicación convencionales y sociales".

Respecto a las personas migrantes y refugiadas, el MINSAL (2017b) considera entre los lineamientos estratégicos de la *Política de salud de migrantes internacionales en Chile*, la "transversalización de la salud de los migrantes internacionales en los programas e intervenciones de salud", específicamente, en el área de la salud mental, mediante el desarrollo de competencias culturales y adecuación de orientaciones técnicas[123].

A su vez, el modelo de gestión de los *Centros de Salud Mental Comunitaria* (MINSAL, 2018a) establece que estos centros deberían contar con profesionales capacitados**,** gestionar tanto el acceso a traductores y/o mediadores culturales como el apoyo social a estos grupos, además de asegurar la coordinación con el nivel de atención primaria, el intersector y el trabajo comunitario constante para su inclusión. Asimismo, la *Política Nacional de Migración y Extranjería* (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2024) considera entre sus objetivos conformar equipos de salud interculturales que incorporen mediadores/as interculturales y procuren la adecuación cultural de programas de salud, así como también desarrollar estrategias para el acceso y atención de salud con pertinencia cultural.

Por su parte, ni la Ley 21.331 ni el plan *Construyendo Salud Mental* (2024) ofrecen lineamientos sobre la atención de salud con pertinencia cultural. Tampoco este último documento precisa cómo se proyecta avanzar en el cumplimiento de los objetivos específicos y metas incluidos en los instrumentos de planificación mencionados previamente (MINSAL, 2017, 2017b, 2018a y 2018b y Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023).

122 Ministerio de Salud, Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024.

123 La Política señala que se "incorporará a este grupo de la población a las estrategias de salud mental como un grupo en situación de vulnerabilidad con orientaciones específicas y el desarrollo de competencia culturales para atender adecuadamente a sus necesidades en salud" (p. 64). Además, este trabajo se debería concretar en "la adecuación de normas técnicas, guías clínicas, protocolos, cartillas informativas y otros" (p. 64).

d. Enfoque de género

El *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025* incorpora entre sus principios orientadores la pertinencia de los servicios de salud mental, lo que implica considerar las particularidades de la población a la que están dirigidos y aplicar, entre otros, el enfoque de género.

Mujeres

En su diagnóstico, el *Plan Nacional* (MINSAL, 2017) considera la alta prevalencia de trastornos depresivos y ansiosos en las mujeres, especialmente quienes están embarazadas, y menciona que las mujeres víctimas de violencia de género tienen casi el doble de probabilidades de presentar trastornos depresivos unipolar o por consumo de alcohol[124]. En consecuencia, propone la actualización de los documentos técnicos que orientan la práctica clínica para incorporar el enfoque de género y los planes de capacitaciones intersectoriales en violencia intrafamiliar y de género.

En línea con estas orientaciones, el modelo de gestión de los *Centros de Salud Mental Comunitaria* (MINSAL, 2018) incluye como una de las estrategias para grupos poblacionales específicos, acciones dirigidas a mujeres embarazadas, puérperas o en periodo de lactancia, con el fin de detectar oportunamente problemas de salud mental. Sin embargo, no precisa otras estrategias para las mujeres en general.

El plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024) propone desarrollar un enfoque de salud mental con perspectiva de género en el marco de la implementación del *Sistema Nacional de Cuidados*[125] y fortalecer la atención a mujeres que cumplen labores de cuidado, quienes asumen cerca del 70% de la carga que implica una persona que padece una enfermedad relacionada con las demencias[126]. También anuncia la generación de programas integrales que aborden las consecuencias de la violencia de género en mujeres, niños, niñas y adolescentes, y disidencias (MINSAL, 2024).

---

124 En particular, señala que alrededor del 30% de las mujeres embarazadas sufre síntomas de depresión y/o ansiedad y que los principales síntomas o problemas de salud declarados por los trabajadores y trabajadoras se refieren al ámbito de la salud mental, entre las más afectadas apuntan a "las mujeres que laboran en el servicio doméstico, en ocupaciones familiares no remuneradas, en empleos informales y trabajadoras del sector público" (MINSAL, 2017, p. 16).

125 El *Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados "Chile Cuida"* es una red intersectorial e integrada de iniciativas públicas, comunitarias y privadas para la provisión de servicios y prestaciones de cuidados, articulados y/o regulados por el Estado. Está dirigido a personas que requieren cuidados y personas cuidadoras (Gobierno de Chile, 2024).

126 SENADIS (2019) reporta que, a septiembre de 2019, el Registro nacional de personas naturales que prestan servicios de apoyo a personas con discapacidad incluía a 1.603 personas inscritas. El 76,4% (1.225 personas) se identifica como mujer y 23,6% (378 personas) como hombre. Asimismo, a marzo de 2024, el Registro de personas cuidadoras integrado en el Registro Social de Hogares contaba con 85.817 personas inscritas, de ellas el 87% son mujeres y el 13% hombres.

El *Plan Nacional de Salud Mental* (MINSAL, 2017) establece orientaciones para contribuir al respeto al derecho a la autodeterminación de las personas LGBTIQ+ y la eliminación de todo trato discriminatorio. Para ello, los centros de salud deben capacitar y sensibilizar a los equipos de salud mental, incorporar el lenguaje social que permita la detección activa de la identidad de género, y procurar intervenciones a nivel individual, familiar y comunitario, en coordinación con la atención primaria (MINSAL, 2018).

Matías Trujillo, director ejecutivo de la Fundación Todo Mejora, sostiene que algunos de los profesionales del sector salud que atienden a estas personas no reconocen la diversidad sexual o invalidan su identidad de género. Agrega que los procesos de definición de su identidad de género u orientación sexual suelen ser subestimados o relativizados por los profesionales que les atienden al indicar que se trata de una "situación temporal" o que no es algo importante.

En este contexto, se destaca la implementación del *Programa de acompañamiento psicosocial a la identidad de género para niños, niñas y adolescentes*, cuyo fin es dar cumplimiento a la Ley 21.120 que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género (2018); junto con la publicación de la Circular B2 N° 6, sobre la protección de derechos de las personas en relación con la orientación sexual, identidad y expresión de género en la atención y cuidados de salud mental (MINSAL, 2024). Entre otros temas, esta Circular detalla que las terapias de conversión no son prácticas válidas (ni por los prestadores públicos ni privados) e instruye prohibir su aplicación.

El plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024) también incluye como grupos a priorizar a las personas LGBTIQ+ debido al mayor riesgo y prevalencia de problemas de salud mental que presentan y su mayor exposición a situaciones de discriminación y violencia.

Matías Trujillo, además de reconocer estos avances, señala que un desafío pendiente es fortalecer la formación y capacitación del personal de salud en la temática LGBTIQ+ como un aspecto fundamental para garantizar que la atención en salud mental sea de mejor calidad y pertinencia.

2.3. Calidad

Para salvaguardar la calidad de los servicios y prestaciones de salud mental, el Estado debe cautelar su implementación basada en criterios técnicos orientados por estándares adecuados, aplicables a los distintos procesos y prestadores que intervienen en la provisión del derecho a la salud mental.

Hasta el 2017, sólo existían estándares de acreditación en salud mental para instituciones de atención psiquiátrica cerrada, vigentes desde 2010, supervisados por la Superintendencia de Salud (MINSAL, 2017). Posteriormente, en 2018, la

Superintendencia de Salud (2018a) adoptó el *Manual del estándar general de acreditación para centros que otorgan tratamiento y rehabilitación de personas con consumo perjudicial o dependencia de alcohol y/o drogas*.

Los demás estándares de acreditación desarrollados por la Superintendencia de Salud, en particular aquellos que regulan la atención abierta, no consideran elementos asociados al respeto de los derechos de las personas con problemas de salud mental reconocidos en la Ley 21.331.

En 2023, el CPT recomendó a la Superintendencia de Salud actualizar los procesos de acreditación para prestadores institucionales de atención psiquiátrica cerrada según estándares de derechos humanos. En respuesta, en mayo de 2023, la Superintendencia convocó a una mesa técnica para la elaboración de un nuevo modelo de estándar de acreditación para prestadores institucionales de atención cerrada e invitó al CPT a colaborar en esa instancia (CPT, 2024).

Por su parte, el plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024) menciona el desarrollo de instrumentos para mejorar la calidad de la atención en salud mental, elaborados en forma participativa e incluidos en los Compromisos de Gestión Institucional[127].

a. Implementación del modelo comunitario

La plena implementación de un modelo comunitario para abordar los problemas de salud mental constituye un anhelo de larga data en el país, según plantean los distintos instrumentos de planificación impulsados por MINSAL (2001, 2017, 2018a, 2018b, 2019 y 2024). Este modelo debería prestar especial atención a la persona que padece una enfermedad mental grave y persistente, a su familia y al impacto de esta condición de salud en su entorno. Además, se debe considerar cómo este entorno "contribuye a la recuperación de las personas, favorece la inclusión sociocomunitaria y provee las condiciones que contribuyen al pleno ejercicio de sus derechos y bienestar socioemocional" (MINSAL, 2018. p.25).

El *Modelo de gestión centro de salud mental comunitaria* (MINSAL, 2018a) y el *Modelo de gestión de la red temática de salud mental* (MINSAL, 2018b) han permitido operacionalizar y concretar las aspiraciones del modelo de atención comunitario en los distintos niveles de atención. El primero identificó carencias o deficiencias que han dificultado la implementación del modelo comunitario, en cuanto al desarrollo conceptual del modelo; en la alineación del sistema en el desarrollo y organización de la oferta de servicios; en el desarrollo de un enfoque integral para el abordaje de la salud mental y física, en la vinculación de los centros de atención en salud mental con su comunidad y redes socio-sanitarias;

127 Los Compromisos de Gestión (COMGES) son una herramienta de control que permiten evaluar el desempeño de los servicios de salud y su red de establecimientos en los ámbitos priorizados por la Subsecretaría de Redes Asistenciales (MINSAL, 2024).

en la participación de los pacientes y sus familiares en la toma de decisiones en general, y en las competencias de los equipos, debido a la falta de instancias de capacitación, formación de pregrado y polos docente asistenciales (MINSAL, 2018a)[128]. Otro desafío que se identifica en esta materia es la coexistencia del enfoque biomédico y biopsicosocial en los equipos médicos y servicios prestados (MINSAL, 2018a)

El *Plan de Acción de Salud Mental* (MINSAL, 2019) estableció como meta para el año 2023 que la totalidad de los servicios de salud implementen las orientaciones del *Modelo de gestión de la red temática de salud mental* (MINSAL 2018a)[129]. El MINSAL informa que, actualmente, el 100% de los servicios ha avanzado en la elaboración de sus planes de rediseño de acuerdo con estas orientaciones, pero aún no se ha cumplido la meta propuesta en su *Plan de Acción* (2019) que busca que la totalidad de los servicios de salud desarrollen procesos de evaluación de su implementación[130].

El plan *Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024) advierte dos desafíos pendientes: las escasas atenciones grupales con énfasis comunitario y el desarrollo de planes de atención no consensuados con las personas usuarias en la atención primaria. Para abordarlos, MINSAL (2024) está desarrollando un plan de mejoramiento de la atención en salud mental en la atención primaria con la intención de reforzar este enfoque y, específicamente, la iniciativa de equipos asertivos comunitarios, focalizada inicialmente en la atención de niños, niñas y adolescentes.

b. Consentimiento informado y colaboración de los pacientes en sus tratamientos

La Ley 21.331 en su artículo 4 consagra el derecho "a ejercer el consentimiento libre e informado respecto a tratamientos o alternativas terapéuticas que les sean propuestos. Para tal efecto, se articularán apoyos para la toma de decisiones, con el objetivo de resguardar su voluntad y preferencias". Asimismo, establece el deber del establecimiento de salud de entregar información sobre las alternativas terapéuticas propuestas y el derecho de la persona a no aceptarlas o a cambiar su decisión durante el tratamiento. También se refiere al deber de los equipos de salud de promover el resguardo de la voluntad y preferencias de la persona, mediante declaraciones de voluntad anticipadas, planes de intervención en casos de crisis psicoemocional y el uso otras herramientas que cumplan el mismo

128 Ruth Navarrete señala también la necesidad de avanzar hacia una mayor formación de los y las profesionales de la salud centrada en el modelo familiar y comunitario, y destaca la importancia del rol de los CESFAM para fortalecer el trabajo con las comunidades.

129 Deriva del *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025* y contiene "las orientaciones técnicas para el desarrollo de la red pública de salud de Chile, abordando en detalle las dimensiones de sentido, relaciones y estructura de este sistema. Su objetivo es orientar las decisiones respecto a la inversión pública en salud mental e impulsar una transformación de las prácticas y una ampliación coherente de los recursos dedicados a esta temática" (MINSAL, 2018a, p. 15).

130 Ministerio de Salud, Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024.

objetivo. Además, el artículo 9 de la ley regula el derecho de las personas a participar activamente en sus tratamientos y prohíbe realizar algún tratamiento sin considerar su voluntad.

Pese a este reconocimiento normativo, todavía existen limitaciones para garantizar el respeto a la voluntad de las personas usuarias, al mantener la posibilidad de sustituir la voluntad de la persona por un consentimiento otorgado por familiares, tutores, curadores o representantes legales (Universidad de Chile, 2021).

Otra brecha importante es la limitación al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad psíquica e intelectual que se mantiene vigente en el ordenamiento jurídico[131], a pesar de las numerosas recomendaciones efectuadas por órganos de derechos humanos, como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016)[132], el propio INDH (2014 y 2016) y el CPT (2024) que han instado al Estado a reformar la normativa vigente que mantiene este tipo de limitaciones, e implementar un modelo de toma de decisiones con apoyo, respeto a la autonomía, voluntad y preferencias de las personas con discapacidad, para dar cumplimiento al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)[133].

c. Incorporación de evidencia

El MINSAL (2017, 2024) señala que uno de los principales problemas relacionados con la disponibilidad de evidencia útil para la formulación e implementación de acciones en el ámbito de la salud mental es la falta de información sobre la prevalencia de problemas de salud mental a nivel nacional y regional. De acuerdo con este diagnóstico, el *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025* (MINSAL, 2017) incluyó entre sus metas para 2025 la aplicación de una Encuesta Nacional de Salud Mental.

Adicionalmente, tanto las personas entrevistadas por el INDH como el MINSAL (2024), destacan la necesidad de levantar información a nivel local y sobre gru-

131 En particular, el INDH (2016) recomendó "modificar el Código Civil en sus arts. 456 y 457, que priva a las personas con discapacidad de administrar sus bienes; así como los arts. 1446 y 1447 que establecen su incapacidad jurídica absoluta. También se recomienda reformar los arts. 356 y 357 del Código de Procedimiento Civil, que les impide ser testigos en procesos judiciales" (296-297).

132 El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha recomendado a nuestro país derogar "toda disposición legal que limite parcial o totalmente la capacidad jurídica de las personas con discapacidad adultas, y adopte medidas concretas para establecer un modelo de toma de decisiones con apoyo que respete la autonomía, voluntad y preferencias de las personas con discapacidad, en armonía con el artículo 12 de la Convención y la observación general núm. 1 (2014) del Comité" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016).

133 El Artículo 12 de esta Convención establece que los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida y que "adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica".

pos específicos; evaluar las medidas adoptadas (incluidos los aspectos presupuestarios), los programas e intervenciones implementadas, y promover una mayor integración de datos de otros sectores del Estado para abordar los determinantes sociales de salud mental.

Por otra parte, el MINSAL reconoce como un avance que la Encuesta Nacional de Salud 2016-2017 haya incorporado por primera vez un módulo específico de salud mental que evaluó la prevalencia de algunos síntomas y problemas, así como el uso de servicios y factores protectores y de riesgo asociados a una enfermedad mental (MINSAL, 2024).

d. Satisfacción de usuarios y usuarias

La satisfacción de las personas con problemas de salud mental que reciben tratamiento es un elemento fundamental para la evaluación de su calidad y pertinencia.

En el *Termómetro de la Salud Mental* (2024) -estudio que, entre otros temas, analiza el acceso a tratamiento a salud mental en el sistema público y privado- se observa que un 80,5% de las personas de las personas atendidas en los últimos doce meses evaluó el tratamiento como eficaz, mientras que un 10% indicó no registrar cambios o no estar seguros como para responder. El 60% de las personas que recibió atención psicológica en el último año dijo estar muy satisfechos o completamente satisfechos con la forma en que el terapeuta trató su problema. Esta proporción baja en el caso de consultas con médicos psiquiatras y otros médicos (Bravo et al, 2024)[134].

Por su parte, el Observatorio de Salud Mental Chile (2024), en un estudio acerca de la percepción y evaluación del proceso de atención de salud en el sistema público, reporta que, en una escala de 1 a 7, el 92% de las personas encuestadas califica con nota 2 o 3 la efectividad de los programas de salud mental del Estado. Así mismo, 9 de cada 10 personas expresan descontento con la calidad de este tipo de atención debido, principalmente, a factores como el trato al paciente, la atención oportuna y la falta de efectividad del tratamiento[135].

e. Erradicación del estigma hacia la salud mental

El MINSAL (2024) reconoce que abordar la erradicación del estigma en el ámbito de la salud mental es prioritario dado que “las personas con trastornos de salud mental pueden retrasar, interrumpir o dejar de buscar tratamiento por miedo a

134 Esta investigación consideró una muestra aleatoria representativa de la población urbana del país de 2.600 personas sin distinguir entre atenciones en el sistema de salud público o privado.

135 Este estudio consideró una muestra aleatoria de 19.000 personas distribuida de forma homogénea para asegurar la representatividad de cada región del país (Observatorio de Salud Mental, 2024).

esta estigmatización y discriminación" (p. 46). Para avanzar en esta prioridad, el *Plan de Acción* (MINSAL, 2019) comprometió la elaboración de orientaciones técnicas para cumplir este propósito. Al respecto, MINSAL reportó que no ha cumplido esta meta, pero que ha desarrollado otras acciones como la sistematización de buenas prácticas para afrontar este estigma a nivel nacional, regional y local, además de la elaboración de orientaciones focalizadas con el mismo fin[136]. También, el *Plan Construyendo Salud Mental* (MINSAL, 2024) informa sobre estrategias comunicacionales para avanzar en la reducción del estigma[137].

Ruth Navarrete, voluntaria del *Programa Ecológico en Salud Mental y Psiquiatría Comunitaria*, afirma que sigue existiendo estigma hacia las personas con problemas graves de salud mental al recibir atención de salud. En ese sentido, Flavia Gal menciona que se tiende a asociar a las personas con su diagnóstico y se las trata como si fueran, en sí mismas, un problema. Esta situación se ve reforzada por el paradigma biomédico que aún predomina en el campo de la salud mental (Valderrama y Zolezzi, 2021).

Por otra parte, tampoco existen estudios que hayan analizado los efectos de la aplicación de la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación (2012), particularmente, en las personas con problemas de salud mental, con el objetivo de visibilizar las situaciones de discriminación que siguen enfrentando y monitorear la respuesta del Estado.

En cuanto a los avances, las personas entrevistadas consideran que el mayor abordaje del tema de salud mental por parte de las autoridades ha contribuido a disminuir el estigma y destacan los espacios de difusión existentes en medios de comunicación masivos. Además, en general, se observa que hay un mejor trato y percepción respecto a personas con problemas de salud mental[138].

136 Ministerio de Salud, Oficio N° 2369 del 21 de agosto de 2024, menciona la elaboración del documento *Orientaciones para el trabajo en salud mental en SEREMI 2024: Abordaje del estigma hacia la salud mental* en 2024.

137 Específicamente, indica que para potenciar la presencia del tema en medios nacionales y desarrollar una página web, la División de prevención y control de enfermedades del MINSAL considera la "relevancia del bienestar emocional y la salud mental en general, con énfasis en el estigma" (MINSAL, 2024).

138 Sobre la base de una encuesta reciente, el Observatorio de Salud Mental (2024) determinó que sólo un 0,94% de los entrevistados consideran que las personas que asisten al psicólogo y/o psiquiatra "están muy mal", mientras que el 43,06% identifica que son personas que "buscan resolver sus dificultades" y el 34,59% que son "valientes y responsables".

Capítulo VII

SALUD MENTAL EN CHILE DESDE LAPERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Prevalencia de problemas de salud mental:

2/3

de las personas en Chile **consideran que la salud mental es uno de los mayores problemas** de salud que enfrenta el país

Fuente: IPSOS, 2023



67%

de los **trabajadores que presentaron una enfermedad profesional** de origen laboral reportó **diagnósticos de salud mental**

Fuente: SUSESO, 2023

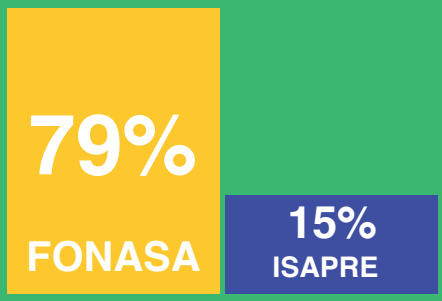
Entre **2019 y 2023** las atenciones de salud mental **de niños y niñas entre 10 a 14 años aumentaron** un

42%

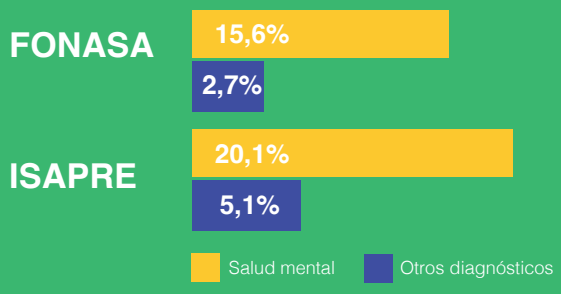
y de **adolescentes** entre **15 a 19 años**, en un

68%

Porcentaje de personas afiliadas según sistema previsional de salud



Rechazo de licencias médicas



Fuente: Superintendencia de salud, 2024

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha expuesto que el Estado, en los últimos ocho años, ha dado mayor relevancia al derecho a la salud mental mediante la aprobación de normas específicas y la formulación de planes y programas al alero del Ministerio de Salud, con especial foco en los procesos de desinstitucionalización, promoción de la inclusión social y comunitaria, y reducción del estigma asociado a los problemas de salud mental.

Además, se observan progresos en el tratamiento igualitario de este tipo de enfermedades, que se expresan en el mayor acceso a prestaciones médicas y cobertura. No obstante, subsisten diferencias significativas en la cobertura de estas prestaciones y una alta tasa de rechazo de licencias médicas en comparación con otros diagnósticos.

También se observa una mayor consciencia, a nivel estatal, sobre la necesidad de un cambio de enfoque para abordar la salud mental, lo que debería contribuir al mayor respeto, promoción y garantía de los derechos de las personas que requieren este tipo de atención y su reconocimiento como sujetos de derecho.

Sin embargo, se evidencia un menor desarrollo y monitoreo de actividades de promoción, prevención e inclusión social a nivel intersectorial, lo que podría obstaculizar los avances en la implementación del modelo de atención comunitaria y el proceso de desinstitucionalización.

A nivel legislativo, el recientemente presentado proyecto de ley integral de salud mental debería contribuir a precisar las responsabilidades de los distintos ministerios y sectores involucrados para la implementación del modelo comunitario de salud mental, especialmente en materia de inclusión social y abordaje de los determinantes sociales de las enfermedades mentales.

Por otro lado, se advierte escaso monitoreo de los instrumentos de planificación, y de la adecuada disposición y distribución de los recursos, considerando las necesidades de todos los territorios del país. Al respecto, es imprescindible disponer de información actualizada y oportuna sobre los avances en las metas comprometidas y la dimensión del gasto asociado a salud mental.

Pese a los esfuerzos y compromisos del Estado de aumentar el presupuesto destinado a salud mental, existe poca claridad respecto de su progreso en relación con las necesidades existentes, y si la mayor disposición de recursos ha contribuido al pleno respeto de los estándares de derechos humanos en materia de aceptabilidad y acceso igualitario.

Adicionalmente, se deben fortalecer y ampliar los mecanismos de supervisión que contribuyan a la prevención y sanción de las vulneraciones de derechos que siguen experimentando las personas con trastornos mentales, especialmente quienes se encuentran institucionalizadas. En este contexto, se observa necesario priorizar la dictación de los reglamentos pendientes de la Ley 21.331.

En cuanto a la dimensión de disponibilidad del derecho a la salud mental, se identifica una mayor provisión de servicios médicos en todos los niveles. No obstante, se mantienen brechas en la disponibilidad de personal calificado y en la

atención oportuna y especializada, que se manifiestan en listas de espera prolongadas, además de brechas en plazas de hospitales no psiquiátricos y alternativas de residencias para personas que no cuentan con redes de apoyo.

En materia de accesibilidad, destacan iniciativas para facilitar el acceso a tratamiento y servicios médicos, particularmente de grupos de especial protección como mujeres, población LGBTIQ+, niños, niñas y adolescentes, personas mayores con demencia y las personas que les cuidan. Al mismo tiempo, perduran limitaciones en relación con la equidad territorial, la accesibilidad económica y financiera, y una menor atención a la situación de las personas privadas de libertad.

En el ámbito de la aceptabilidad destaca la reducción de camas de larga estadía dentro del proceso de desinstitucionalización que impulsa el Estado. Sin embargo, persisten limitaciones en la disponibilidad de alternativas de cuidado y lugares de residencia para las personas con problemas graves de salud mental.

También resultan preocupantes las deficiencias identificadas en la institucionalidad vigente destinada a la prevención y sanción de violaciones de derechos humanos en el contexto de la atención en salud mental (CONAPPREM y COREPPREM), entre ellas, su falta de independencia y disponibilidad de recursos, además de la falta de actualización de normas técnicas que regulen las prácticas coercitivas y la terapia electroconvulsiva.

Todavía se mantienen las limitaciones normativas que dificultan el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad psíquica e intelectual, y la ausencia de un sistema de apoyos y cuidados que garanticen su autonomía y consentimiento frente a la atención médica.

Acerca de la pertinencia cultural, a nivel programático se reconoce y declara la importancia del abordaje intercultural y la atención de necesidades particulares de quienes pertenecen a pueblos indígenas y personas migrantes, pero se debería reforzar el monitoreo de la implementación de estas orientaciones y su difusión.

En igualdad de género destaca el desarrollo de programas específicos que abordan las necesidades de las mujeres y de la población LGBTIQ+. Además, recientemente se agregó, a nivel programático, la preocupación por las personas cuidadoras -debido a que esta función continúa siendo una carga mayoritariamente femenina- y el impacto en su salud mental.

En relación con la calidad, se observan avances en el monitoreo del cumplimiento de estándares, pero aún persisten brechas en los sistemas de acreditación, fiscalización y evaluación, tanto de la atención que ofrecen los prestadores públicos como privados. Aunque se han realizado esfuerzos, la implementación del modelo comunitario debe seguir siendo monitoreada y evaluada periódicamente.

Para mejorar la calidad de los servicios y prestaciones se requiere evidencia sobre la prevalencia de diagnósticos a nivel nacional, regional y en grupos específicos, y considerar la opinión de los pacientes. Hoy esa información es limitada o está desactualizada. Finalmente, aunque ha disminuido el estigma hacia la salud mental, aún está pendiente el desarrollo de orientaciones que contribuyan a su erradicación en todos los niveles de atención y potenciar la formación y sensibilización de los funcionarios del área de la salud y de la población en general.

RECOMENDACIONES

1. Al Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social y Familia y al Ministerio de Hacienda, se les recomienda monitorear el avance de las metas propuestas en los instrumentos de planificación que abordan la promoción, prevención y atención de salud mental y disponer las medidas presupuestarias y recursos requeridos para avanzar en su cumplimiento. Lo anterior, considerando el levantamiento de información actualizada sobre prevalencia de problemas de salud mental, las necesidades de los territorios en los distintos niveles de atención y la adecuada implementación del modelo comunitario.

2. Al Ministerio de Salud y al Ministerio de Hacienda, se recomienda fortalecer la oferta de personal especializado y desarrollar estrategias que permitan disminuir las brechas identificadas en los distintos niveles de atención y territorios, enfocándose en la reducción de las listas de espera y en la atención oportuna de las personas con problemas de salud mental. Asimismo, se recomienda fortalecer la formación continua de todo el personal de salud en salud mental y en el modelo de atención comunitario.

3. Al Ministerio de Salud, se recomienda fortalecer y ampliar los espacios de participación a nivel nacional, regional y local en el desarrollo e implementación de las políticas y planes sobre salud mental, potenciando y estableciendo las adaptaciones requeridas para la inclusión efectiva de personas expertas por experiencia, personas con discapacidad y otros grupos de especial protección en estos espacios.

4. Al Ministerio de Salud, se recomienda agilizar la publicación de los reglamentos pendientes establecidos en la Ley 21.331 y actualizar las normas técnicas dirigidas a implementar procesos de desinstitucionalización y reducción de prácticas coercitivas, especialmente, la reglamentación relacionada a hospitalización y la actualización de la norma técnica que regula la terapia electroconvulsiva.

5. Al Ministerio de Salud, al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y al Ministerio de Hacienda se les recomienda -para avanzar en el proceso de desinstitucionalización- fortalecer la oferta de residencias alternativas para personas que egresen de hospitales, mejorar las condiciones de las residencias existentes, junto con actualizar su regulación y asegurar un sistema de acreditación y monitoreo periódico de las condiciones de estos establecimientos.

6. Al Ministerio de Salud, a través de la Superintendencia de Salud, se recomienda monitorear periódicamente y difundir información sobre el monitoreo efectuado sobre el cumplimiento del artículo 20 N°6 de la Ley 21.331, en cuanto a evitar la discriminación de personas con enfermedades mentales respecto de la cobertura de sus prestaciones. También se recomienda tomar medidas para velar por el trato igualitario en cuanto a la aprobación y pago de licencias médicas por enfermedades de salud mental, mediante la adopción de orientaciones técnicas y la supervisión del cumplimiento de la normativa vigente.

7. Al Ministerio de Salud, a través de la Superintendencia de Salud, se le recomienda redactar orientaciones técnicas, actualizar guías de acreditación y priorizar acciones de fiscalización en el ámbito de su competencia, con el objetivo de garantizar y supervisar el respeto de los derechos de las personas con problemas de salud mental en el contexto de la atención otorgada por prestadores públicos y privados, considerando las disposiciones de la Ley 20.584 y Ley 21.331 e incorporando en esta evaluación los estándares de derechos humanos desarrollados en este capítulo.

8. Al Ministerio de Educación; Ministerio de Desarrollo Social, a través del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia; Ministerio de Justicia, a través del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, y Ministerio de Salud, se les recomienda monitorear y fortalecer el desarrollo de iniciativas intersectoriales destinadas a levantar necesidades y contribuir a la prevención, promoción y tratamiento oportuno de salud mental de niños, niñas y adolescentes -con especial atención a la situación de quienes están bajo el cuidado del Estado y aquellos que requieren protección especializada- además de la implementación de medidas para mejorar la convivencia y reducir la violencia en el ámbito escolar.

9. Al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, mediante el Servicio Nacional del Adulto Mayor, y al Ministerio de Salud, se les recomienda monitorear y fortalecer el desarrollo de iniciativas intersectoriales para identificar y atender las necesidades en materia de salud mental de las personas mayores, en línea con lo establecido en la *Estrategia de Salud Mental para Personas Mayores (*2020) y el *Plan Nacional de Salud Integral para Personas Mayores 2020-2030* (2021).

10. Al Ministerio de Salud; al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Servicio Nacional de Migración y Extranjería, se les recomienda asegurar la implementación de un enfoque intercultural para abordar la salud mental, con especial consideración de la población indígena y de las personas migrantes, por medio de la disposición de recursos suficientes, del monitoreo periódico de los compromisos considerados en los planes vigentes y de la capacitación de quienes ofrecen este tipo de atención.

11. Al Ministerio de Salud y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se les recomienda atender las necesidades de las personas privadas de libertad, evitando todo tipo de discriminación en el otorgamiento oportuno y de calidad de prestaciones de salud mental y adoptar medidas de coordinación efectivas para este propósito, de acuerdo con los estándares desarrollados en este capítulo.

12. Al Ministerio de Salud y al Ministerio Secretaría General de Gobierno, se les recomienda implementar y monitorear los efectos de las acciones de promoción y sensibilización del personal de salud y de la población en general, dirigidas a la reducción del estigma y discriminación de las personas con problemas de salud mental. Asimismo, se recomienda evaluar la aplicación de la Ley 20.609 respecto a este grupo de personas.

13. Finalmente, se reiteran las siguientes recomendaciones formuladas anteriormente por el INDH respecto a temas abordados en este capítulo:

    a. A los órganos colegisladores "armonizar la legislación vigente bajo los principios de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, sobre todo con el fin de reconocer plenamente su capacidad jurídica, igualdad ante la ley, acceso a un recurso efectivo y a las garantías judiciales correspondientes" (INDH, 2016, p. 296-297).

    b. Al Ejecutivo "desarrollar políticas que se promuevan en las instituciones públicas y privadas de atención de salud, así como en la población, el paso de un modelo de sustitución de decisiones a un modelo de apoyo en la toma de decisiones de personas con discapacidad mental para propender a su autonomía" (INDH, 2014, pág. 296).

    c. A los órganos colegisladores "promover una reforma a la Ley 20.584 sobre derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud, de modo que la Comisión Nacional de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedades Mentales (CONAPPREM) y las Comisiones Regionales de Protección ejerzan sus labores de modo independiente, sin estar sujetas al Ministerio de Salud, y cuenten con recursos humanos y financieros para cumplir con sus mandatos legales, de manera de asegurar la vigencia del artículo 16 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre protección contra la explotación, la violencia y el abuso" (INDH, 2017, p. 219).

    d. Al Poder Ejecutivo que, "mediante una política coordinada de los ministerios de Salud, Vivienda y Desarrollo Social, formule una estrategia para aumentar las plazas en hogares y residencias protegidas que permita acoger a las personas autovalentes que están en condiciones de ingresar a dichos espacios. Por su parte, para aquellas personas que presenten daños severos, producidos por el deterioro orgánico e incrementado por el envejecimiento, se recomienda avanzar en la creación de otras modalidades de atención psiquiátrica residencial que les permita alcanzar niveles de vida adecuado y protección social conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" (INDH 2017, p. 219).

    e. Al Ministerio de Salud "evitar nuevos ingresos en las unidades y establecimientos psiquiátricos de larga estadía y evaluar otras formas de cuidado como los hogares protegidos, a fin de favorecer la inclusión social de las personas con discapacidad mental conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley 20.422, de manera que no se vulnere su derecho a vivir de forma independiente, y el de ser incluidos en la comunidad" (INDH 2017, p. 219).

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, I. (2019). *Salud mental en comunas pertenecientes al Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente*. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

Aguilera, I., y Arenas, A. (2023). *Estimación del gasto en salud mental en Chile 2014 - 2021*. Boletín economía y salud, 17(1).

Ansoleaga, E., y Valenzuela, E. (2013). Salud mental y derechos humanos: La salud de segunda categoría. *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2013.* Ed. UDP. 187-222.

Aravena, J. M., Gajardo, J., y Saguez, R. (2018). Salud mental de hombres mayores en Chile: Una realidad por priorizar. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, 1-5.

Asamblea General de Naciones Unidas, *Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención a la salud mental*, Resolución 46/119, 17 diciembre 1991

Astaburuaga, P. (14 de junio de 2022). ¿Cuánto cobra tu psiquiatra?. *POUSTA* https://pousta.com/consultas-psiquiatras-al-alza/

Bravo, D., Errázuriz, A., Calfucoy, P. y Campos, D. (2024). *Termómetro de la Salud Mental en Chile*. ACHS-UC: Novena Ronda.

Castillo-Laborde C, Matute I, Aguilera X: [ed.]. (2022). *Ruta del Medicamento en Chile*. Santiago, Chile: CEPS, Fac. de Medicina. CAS-UDD.

Cea, J. C. (Editor). (2015). *Manual de derechos en salud mental*. https://consaludmental.org/centro-documentacion/manual-de-derechos-en-salud-mental/

Cea, J. C. (2018). Estado neoliberal y gasto público en psicofármacos en el Chile contemporáneo. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 8(2), 39-52.

Cea, J. C. (2020). Gasto público en prestaciones hospitalarias y extrahospitalarias en el modelo de salud mental comunitaria en Chile. *Saúde e Sociedade*, 29, e190893.

Cea, J. C. y Castillo, T. C. (2020). Electroshock o Terapia Electroconvulsiva (TEC) en Chile: Diagnóstico crítico, activismo social y enfoque de derechos. *Quaderns de Psicologia*, 22(2), Article 2.

Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST) (2023). *Salcobrand se adhiere a la Ley Cenabast con 11 medicamentos de Salud Mental*. https://www.cenabast.cl/salcobrand-se-adhiere-a-la-ley-cenabast-con-11-medicamentos-de-salud-mental/

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes*. 1990.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

Comité de los Derechos del Niño, *Observación general N° 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)*, CRC/C/GC/15, 17 de abril de 2013.

Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile,* CRC/C/CHL/CO/6-7, 22 de junio de 2022.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*. CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013.

Comité para la Prevención de la Tortura (2021). *Resumen Ejecutivo del Informe Diagnóstico de caracterización y vulneraciones a los derechos humanos en el área de salud mental*. Santiago de Chile.

Comité para la Prevención de la Tortura (2024). *Tercer Informe Anual*.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile,* CRPD/C/CHL/CO/1, 1 de julio de 2016.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, 1 de febrero de 2013.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, A/HRC/35/21, 28 de marzo de 2017.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: El racismo y el derecho a la salud*, A/77/197, 20 de julio de 2022.

DIPRES (2020). *Evaluación Programa Residencias y Hogares Protegidos. Informe Final*. División de Control de Gestión Pública. Santiago, Chile.

Errázuriz, P., Valdés, C., Vöhringer, P. A. y Calvo, E. (2015). Financiamiento de la salud mental en Chile: Una deuda pendiente. *Revista médica de Chile*, 143(9), 1179-1186.

Ferrari, D. (2017). *Salud mental en Chile: análisis y propuestas de política pública con enfoque en la promoción de la salud mental y la prevención de los trastornos mentales*. Memoria para optar al título de Ingeniero civil industrial, Departamento de Industrias. Repositorio Digital USM, Universidad Técnica Federico Santa María.

Gatica, M., Vicente B. y Rubí, P. (2020). Plan Nacional de Salud Mental. Reflexiones en torno a la implementación del modelo de psiquiatría comunitaria en Chile. *Revista médica de Chile* 148(4):500-505.

Gobierno de Chile. (7 de julio de 2022). *Dan inicio al trabajo de la nueva Estrategia Nacional de Salud Mental y Derechos Humanos.* https://www.gob.cl/noticias/inicia-su-trabajo-la-estrategia-nacional-de-salud-mental-y-derechos-humanos/

Gobierno de Chile. (5 de septiembre de 2023). *Copago Cero: 1 millón de personas han sido beneficiadas a un año de su entrada en vigencia*. https://www.gob.cl/noticias/millon-beneficiados-copago-cero-fonasa-monto-ahorrado-gratuidad-universal-salud-publica-tramos/

González, A. (17 de octubre de 2021) Sólo 53 siquiatras atienden con bono Fonasa en todo Chile: una deuda con la salud mental. *Biobiochile* https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2021/10/17/solo-53-siquiatras-atienden-con-bono-fonasa-en-todo-chile-una-deuda-con-la-salud-mental.shtml

Instituto de Políticas Públicas en Salud (IPSUSS) Universidad San Sebastián. (2022). *Análisis al presupuesto 2023 del Ministerio de Salud.*

Instituto de Políticas Públicas en Salud (IPSUSS) y Centro de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Gobierno de la Universidad San Sebastián. (2023). *Claves del presupuesto de Salud 2024.*

INDH. (2011). *Informe Anual 2011: Situación de los Derechos Humanos en Chile.*

INDH. (2012). *Informe Anual 2012: Situación de los Derechos Humanos en Chile.*

INDH. (2014). *Informe Anual 2014: Situación de los Derechos Humanos en Chile*.

INDH. (2016). *Informe Anual 2016. Situación de los Derechos Humanos en Chile*.

INDH. (2017). *Informe Anual 2017. Situación de los Derechos Humanos en Chile*.

Lampert, M. P. (2023). *Formación y Dotación de Médicos Especialistas en Chile*. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). *Resultados de ingresos Casen 2022.* https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_Ingresos_Casen_2022__v20oct23.pdf

Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (2020). *Encuesta de Evaluación Rápida sobre el Impacto del COVID-19*.

Ministerio de Salud. (2014). *Informe sobre la base del Instrumento de evaluación del sistema de salud mental de OMS*.

Ministerio de Salud, Departamento de Estadísticas e información en Salud (DEIS). (2024). Recuperado el 26 de agosto de 2024 de https://deis.minsal.cl/#estadisticas

Ministerio de Salud, Departamento de Estadísticas e información en Salud (DEIS). (2024a). Reportería de Salud Mental.

Ministerio de Salud. (2017). *Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025*. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/12/PDF-PLAN-NACIONAL-SALUD-MENTAL-2017-A-2025.-7-dic-2017.pdf

Ministerio de Salud. (2017a). *Política de Salud de Migrantes Internacionales*.

Ministerio de Salud. (2018a). *Modelo de Gestión Centro de Salud Comunitaria*.

Ministerio de Salud. (2018b). *Modelo de Gestión de la Red Temática de Salud Mental*.

Ministerio de Salud. (2019). *Plan de acción de salud mental 2019-2025.*

Ministerio de Salud. (2022). *Estrategia Nacional de Salud 2022*.

Ministerio de Salud. (2024). *Plan Construyendo Salud Mental*.

Ministerio de Salud. (2024a). Buscador de establecimientos de salud. *Salud Responde*. https://saludresponde.minsal.cl/buscador-de-establecimientos-de-salud/

Ministerio de Salud. (2024b). *Portal Paciente*. https://portalpaciente.minsal.cl/

Ministerio de Salud. (2024c). *Salud Responde*. https://saludresponde.minsal.cl/

Ministerio de Salud (2024d). *Visor Ciudadano Tiempos de espera*. https://public.tableau.com/app/profile/tableau.minsal/viz/Visor-CNE-Mdica/VisorCasosenEspera-Tiempo

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2024). *Política Nacional de Migración y Extranjería*.

Minoletti, A., Sepúlveda, R., Gómez, M., Toro, O., Irarrázabal, M., Díaz, R., Hernández, V. y Chacón, S. (2018). Análisis de la gobernanza en la implementación del modelo comunitario de salud mental en Chile. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, e131.

Observatorio de Salud Mental. (2024). *Resultados Estudio Salud Mental Junio 2024*.

OCDE (2021), *A New Benchmark for Mental Health Systems: Tackling the Social and Economic Costs of Mental Ill-Health*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4ed890f6-en.

ONU. *Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. A/74/148, 12 de julio de 2019.

ONU Mujeres (2023). *Cuidados en Chile: Avanzando hacia un sistema integral de cuidados*.

Organización Mundial de la Salud. (2001). *Informe sobre la salud en el mundo 2001: Salud mental: Nuevos conocimientos, nuevas esperanzas*.

Organización Mundial de la Salud. (2022). *Plan de Acción Integral sobre Salud Mental 2013—2030*. Ginebra. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Organización Mundial de la Salud y Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos. (2023). *Mental health, human rights and legislation: Guidance and practice*. https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789240080737

Organización Panamericana de la Salud. (2023). *Informe mundial sobre la salud mental: Transformar la salud mental para todos.* Pan American Health Organization. https://doi.org/10.37774/9789275327715

Peña, S. (1 de junio de 2023). Salud mental en Chile: 30 años de promesas presidenciales incumplidas. El Mostrador. https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2023/06/01/salud-mental-30-anos-tres-planes-y-pocos-resultados/

Radio Universidad de Chile. (2023). *Presupuesto 2024: Red Salud Mental es Salud denuncia ausencia de inversión en salud mental*. https://radio.uchile.cl/2023/10/26/presupuesto-2024-red-salud-mental-es-salud-denuncia-ausencia-de-inversion-en-salud-mental/

Riveros, M. y Alcalde, S. (2024, abril 3). Crisis en los ELEAM: Un llamado a repensar el cuidado del adulto mayor. *CIPER Chile*. https://www.ciperchile.cl/2024/04/03/crisis-en-los-eleam-un-llamado-a-repensar-el-cuidado-del-adulto-mayor/

Superintendencia de Salud. (2006). *Desde $49.000 a $512.000 ahorran pacientes AUGE en depresión.*

Superintendencia de Salud. (2018). *Análisis de los Planes de Salud del Sistema Isapre a enero de 2018*.

Superintendencia de Salud. (2021). *Análisis Estadístico del Sistema Isapre con Perspectiva de Género*.

Superintendencia de Salud. (2021a). *Demanda de consultas por salud mental de niños/as y adolescentes Sistema Isapre: 2010-2019*.

Superintendencia de Salud (2023). *Balance de Gestión Integral*.

Superintendencia de Salud. (2023a). *Caracterización de las especialidades médicas en Chile en 2022*.

Superintendencia de Salud. (2023b). *Caracterización de Psicólogos (as) en Chile.*

Superintendencia de Salud. (2023c). *¿Cuáles son los Derechos más reclamados por las personas enmarcados en algunas dimensiones de la Calidad?*

Superintendencia de Salud (2023d). *Estadística Anual de Licencias Médicas y SIL del Sistema Isapre – año 2022*.

Superintendencia de Salud. (2023e). *Evaluación de la Ley 21.331 de Salud Mental en Chile. Cobertura Financiera y Licencias Médicas en Isapres Abiertas*.

Superintendencia de Salud. (2024). *Efecto del COVID-19 en Licencias Médicas de Salud Mental en el Sistema Público y Privado de Salud de Chile.*

Superintendencia de Seguridad Social. (2023a). *Adelanto de cifras de Informe de Seguridad y Salud en el Trabajo. 67% de diagnósticos de enfermedades profesionales en Chile corresponden a salud mental*.

Superintendencia de Seguridad Social (2023b). *Estadísticas de licencias médicas y subsidios de incapacidad laboral.*

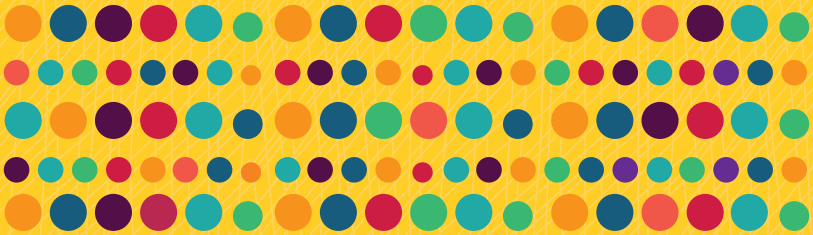
Superintendencia de Seguridad Social (2023c). *Informe Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo.*

Superintendencia de Seguridad Social (2023d). *Subsecretaría de Salud Pública, SUSESO y COMPIN entregaron balance a 6 meses del plan de fiscalización de grandes emisores de licencias médicas*.

Superintendencia de Seguridad Social. (2024). *Informe anual de emisores de Licencias Médicas Electrónicas 2023*.

Universidad de Chile. (2021). *Foros para el análisis de las implicancias de la Ley 21.331 "Del Reconocimiento y Protección de los Derechos de las Personas en la Atención de Salud Mental. Julio – agosto de 2021.*

Valderrama, C. y Zolezzi, R. (2021). Intersectorialidad y reducción del estigma en salud mental: la necesidad de avanzar hacia una descolonización de la institucionalidad, desde una perspectiva intercultural. *Saúde e Sociedade*, 30 (4) 2021



INDH
INSTITUTO NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS

www.indh.cl

indhchile indhchile inddhh INDDHH