



SEGUNDO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

RESUMEN EJECUTIVO

Estructura del Informe

El Segundo Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas presenta información actualizada sobre la situación de defensoras y defensores en la región y sobre los estándares de derecho internacional sobre la materia, y da seguimiento a las recomendaciones efectuadas en el *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores en las Américas*, publicado por la CIDH el 7 de marzo de 2006. La Comisión espera que este informe sea utilizado por la sociedad civil de la región como una herramienta de reivindicación de sus derechos, tal como lo fue el de 2006.

El informe comienza con una introducción y se desarrolla en cuatro capítulos: 1) obstáculos que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos en la región; 2) grupos de defensoras y defensores en especial situación de riesgo; 3) la independencia e imparcialidad de los operadores judiciales como garantía de acceso a la justicia; y 4) mecanismos de protección para defensoras y defensores de derechos humanos. En los cuatro capítulos se hace referencia a las recomendaciones emitidas por la Comisión en el informe de 2006 y se incluyen las medidas que algunos Estados han adoptado para implementarlas. El informe incluye un capítulo final que contiene recomendaciones dirigidas a los Estados.

La Comisión reconoce que algunos Estados han realizado importantes esfuerzos dirigidos a cumplir con las recomendaciones del informe de 2006. Al respecto, la CIDH destaca las siguientes buenas prácticas: a) pronunciamientos por parte de altas autoridades de los Estados respaldando el trabajo de defensoras y defensores en la construcción de las sociedades democráticas; b) la creación de unidades específicas y de protocolos especializados de investigación de delitos cometidos en perjuicio de defensoras y defensores de derechos humanos; c) la adopción de registros estadísticos sobre los tipos y patrones de ataques en contra de las y los defensores; d) la emisión de directivas destinadas a que las autoridades reconozcan y faciliten el trabajo de las y los defensores; e) la creación de mecanismos nacionales de protección a derechos humanos; f) la continuidad o instauración de mesas de trabajo para fortalecer el diálogo con las y los defensores a fin de conocer los problemas que enfrentan y para facilitar su participación activa en la adopción de políticas públicas y; g) el establecimiento de sistemas de implementación de medidas especiales de protección dictadas por los organismos del sistema interamericano.

No obstante, persisten los obstáculos señalados en el informe de 2006, y en algunos casos se han intensificado. Continúan los asesinatos, agresiones, desapariciones forzadas,

amenazas, seguimientos y allanamientos, así como los señalamientos por parte de altas autoridades que desprestigian y estigmatizan la labor de defensa de los derechos humanos. Además, la Comisión ha notado una creciente sofisticación en los mecanismos destinados a impedir, obstaculizar o desmotivar la labor de defensa y promoción de los derechos humanos, reflejado en la iniciación de acciones penales sin fundamento, la restricción de fuentes de financiamiento a las organizaciones y la ausencia de mecanismos adecuados y efectivos para su protección.

En el informe de 2006 la CIDH identificó los siguientes grupos de defensores y defensoras en situación de especial riesgo: a) líderes sindicales; b) líderes campesinos y comunitarios c) líderes indígenas y afrodescendientes; d) operadoras y operadores de justicia; y e) mujeres defensoras de derechos humanos. En este nuevo informe, la CIDH observa que grupos adicionales han sido objeto de frecuentes y graves ataques y hostigamientos: f) defensoras y defensores del derecho al medio ambiente sano, g) de los derechos de las lesbianas, los gays, y las personas trans, bisexuales e intersexo (LGTBI); y h) de los trabajadores migratorios y sus familias. Asimismo, en este informe se destina un capítulo a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones de derechos humanos.

En relación con la creación de mecanismos nacionales especializados en la protección a defensoras y defensores en algunos Estados, que la CIDH valora positivamente, el informe señala que persisten algunas deficiencias en su diseño y funcionamiento. Paralelamente, en otros Estados aún no existen mecanismos de protección ni sistemas adecuados y efectivos para la implementación de medidas de protección provenientes de los órganos del sistema interamericano. Las anteriores problemáticas guardan relación con la situación de indefensión en que muchos defensores se encuentran en algunas zonas del hemisferio, la cual ha ocasionado que cientos de ellos hayan perdido la vida en los últimos años.

Definición de defensor(a) de derechos humanos y su importancia en las sociedades democráticas

La CIDH entiende que debe ser considerado defensor o defensora de derechos humanos “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”, tal como lo establece la Declaración sobre Defensores de la ONU.

La CIDH reitera que la labor de defensoras y defensores es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como para la existencia plena de la democracia y el Estado de Derecho. Las y los defensores de derechos humanos son un 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. Por tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad.

Obstáculos que enfrentan las defensoras y los defensores de derechos humanos

Los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas y otros actos de hostigamiento, la falta de investigación y la impunidad en que suelen

quedar estos crímenes, los allanamientos a domicilios y sedes de sus organizaciones, así como la iniciación de procesos penales en su contra y la existencia de discursos estigmatizadores de parte de autoridades públicas, son algunos de los obstáculos a las actividades de defensa de los derechos humanos que el informe identifica. Una de las consecuencias más graves de los patrones identificados es el mensaje intimidatorio que se envía a la sociedad en su conjunto.

Asesinatos, ejecuciones y desapariciones forzadas

Los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas han ido en aumento en la región. En particular, aumentaron en países donde se produjo un quiebre democrático; donde persiste un conflicto armado interno; o donde hay un constante enfrentamiento con grupos del crimen organizado o sectores de gran poder económico, como las empresas que lideran proyectos de las industrias extractivas.

Agresiones, amenazas y hostigamientos

Las agresiones, amenazas y otros actos de hostigamiento en contra de la integridad personal de las y los defensores de derechos humanos han continuado siendo un serio obstáculo para que defensoras y defensores ejerzan su labor en algunos países de la región. Las agresiones logran crear ambientes de hostilidad que conllevan un desgaste psicológico y físico y, a la vez, obligan a la persona amenazada a dedicar gran parte de sus esfuerzos a garantizar una mayor seguridad para el desarrollo de sus actividades. Muchas amenazas se prolongan por largos períodos de tiempo, condenando a las víctimas y sus familiares a una vida de incertidumbre y miedo. De acuerdo a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de Defensores, del total de comunicaciones recibidas por su oficina durante el período de 2004 a 2009, más de la mitad se referían a defensores que trabajaban en las Américas y, entre ellas, hubo un número notable de amenazas de muerte explícitas. La información recibida por la Comisión indica que muchas de las amenazas adquieren mayor fuerza cuando los defensores participan activamente en procesos penales o movilizaciones masivas, cuando se discuten proyectos de leyes que son de interés para algunos sectores, o bien, en períodos que anteceden a procesos electorales.

Las agresiones físicas están dirigidas en ocasiones a producir la muerte de la defensora o defensor, y en otras ocasiones a infligir dolor, temor, angustia y sentimiento de vulnerabilidad a una defensora o defensor o a miembros de su familia, quebrantando su resistencia física y moral. Otra forma de agresión persistente en la región consiste en los seguimientos a defensores y sus familiares, así como la vigilancia a las sedes de sus organizaciones, residencias o lugares de trabajo.

Actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales, arbitrarias o abusivas

Defensoras y defensores de la región han continuado siendo víctimas de allanamientos a sus domicilios, registros, cateos así como de actividades de inteligencia arbitrarias o abusivas a través de la interceptación de comunicaciones privadas de sus organizaciones. La violación del domicilio de defensoras y defensores o sus organizaciones, a través de los allanamientos, registros o cateos por autoridades sin orden judicial o bien por particulares, suele caracterizarse por la sustracción de información sobre sus personas, las víctimas y

las causas que adelantan y no necesariamente por la sustracción de objetos de valor. No obstante, cuando se denuncian estas prácticas ante las autoridades competentes, las investigaciones son dirigidas bajo la presunción de que las sustracciones se realizaron por motivos económicos y no en represalia a su trabajo o con la finalidad de frenar las causas que defiende la organización o el defensor, dificultando en gran medida la identificación y sanción a los responsables.

La Comisión ha observado que en algunos países se mantiene la práctica de interceptación ilegal de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas y electrónicas de defensoras y defensores de derechos humanos. La CIDH expresa su profunda preocupación porque, en algunas ocasiones, se podría haber utilizado la inteligencia militar o policial para facilitar las ejecuciones de defensoras y defensores de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado o, a través de grupos armados ilegales que actúan con la aprobación o aquiescencia de agentes del Estado.

La criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos

La CIDH observa que uno de los más frecuentes obstáculos que enfrentan defensoras y defensores en la región es el inicio de acciones penales en su contra sin fundamento. Esta situación ocurre en forma cada vez más sistemática y reiterada. El fenómeno de la criminalización afecta a las y los defensores de manera individual y colectiva. En relación a la persona del defensor o defensora de derechos humanos, puede producir angustia, inseguridad, frustración e impotencia ante las autoridades estatales, la privación de su libertad, cargas económicas inesperadas, además de una consecuente afectación a su reputación y credibilidad.

Muchos de los tipos penales utilizados para hostigar las labores de las defensoras y los defensores de derechos humanos son contrarios al principio de legalidad, pues son formulados en forma ambigua o vaga; con modalidades de participación en el delito poco claras; o bien, sin especificar el dolo o intencionalidad que son requeridos para que la conducta se convierta en ilícita, impidiendo conocer adecuadamente la conducta que es sancionada. Lo anterior permite un amplio margen de discrecionalidad a los jueces y autoridades encargadas de la acusación penal al momento de determinar si las conductas desarrolladas se ajustan o no a un tipo penal determinado.

Se ha observado en la región una creciente aplicación de diversos tipos penales en algunos Estados con la finalidad de afectar las actividades de la defensa de los derechos humanos. En esta línea, se ha identificado el uso de los tipos de "asociación ilícita", "obstrucción de la vía pública", "incitación al delito", "desobediencia", "amenaza a la seguridad del Estado, la seguridad pública o la protección de la salud o moral públicas", "difamación", "calumnia" y "acusaciones falsas" como tipos penales utilizados en los Estados para penalizar las labores legítimas de las defensoras y defensores. Asimismo, en algunos países de la región han proliferado leyes "antiterroristas" que han tenido por efecto la criminalización de líderes y lideresas indígenas y campesinos por actividades relacionadas con la defensa de los territorios que consideran ancestralmente o por derecho, les corresponden. Varios de los tipos penales de estas legislaciones no tienen una formulación específica de la conducta punible o agravada con carácter "terrorista" y sujetan su calificación a la discrecionalidad de los juzgadores.

De acuerdo a la información recabada por la CIDH, un gran número de procesos penales iniciados con base en tipos penales vagos o ambiguos se han producido en el contexto de defensa de los derechos de las comunidades que ocupan tierras de interés para el desarrollo de megaproyectos como las explotaciones mineras, hidroeléctricas o forestales.

Asimismo, se ha presentado una creciente iniciación de acciones penales en algunos países en contra de quienes participan en protestas sociales para la reivindicación de derechos bajo el argumento de que supuestamente se desarrollarían en un marco de perturbación del orden público o atentarían contra la seguridad del Estado. En varios países conceptos como "orden público" y "seguridad nacional" contenidos en los tipos penales que restringen el ejercicio de la protesta social no son definidos con precisión y adolecen de una vaguedad y ambigüedad que permiten una absoluta discrecionalidad en su interpretación y aplicación por parte de las autoridades.

Por otra parte, la Comisión ha observado un incremento importante en el uso abusivo del sistema penal por parte de las empresas que tienen proyectos extractivos en la región a través de figuras penales como "sabotaje", "terrorismo", "rebelión", "asociación ilícita", "instigación a delinquir", entre otras, que son utilizadas en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos y líderes sociales que se oponen al desarrollo de las industrias.

Resulta asimismo preocupante la existencia de declaraciones, discursos y expresiones de autoridades y/o de funcionarios públicos en que se desprestigia a defensoras y defensores y la labor que desarrollan.

Restricciones al ejercicio de la libertad de asociación

Algunos Estados han continuado imponiendo trabas y controles arbitrarios y abusivos a la constitución y funcionamiento de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, las cuales pueden encontrarse en la legislación o en la práctica de las autoridades administrativas.

Por otro lado, algunos Estados han limitado la participación de las organizaciones al cumplimiento de requisitos similares a los de conformación de los partidos políticos, como la exclusiva participación de nacionales o la recepción de recursos financieros de fuentes exclusivamente nacionales, cuando dentro de su objeto se encuentre la protección a la democracia o los derechos políticos.

Limitaciones para el ejercicio de actividades de defensa y promoción de los derechos humanos por parte de ciudadanos extranjeros

Asimismo, la Comisión ha observado limitaciones de carácter legislativo o administrativo que se han establecido en algunos Estados a extranjeros dedicados a la labor de defensa y promoción de los derechos humanos. Algunos Estados deniegan al defensor extranjero la visa para poder participar en foros, visitar organismos internacionales de derechos humanos o inclusive, reunirse con personas cuyos derechos representa. Igualmente, la

CIDH tuvo conocimiento de la expulsión arbitraria de defensoras y defensores extranjeros, en retaliación a sus actividades.

Impunidad en las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos de defensoras y defensores

En algunos Estados de la región, la impunidad en los procesos relacionados con las denuncias que involucran la responsabilidad de agentes estatales y de particulares en contra de las defensoras, defensores y sus organizaciones, se mantiene como uno de los más serios y persistentes obstáculos a la actividad de defensa de los derechos el cual, además, atenta directamente en contra de los cimientos democráticos de los Estados. La CIDH ha dado seguimiento a la situación de impunidad en las violaciones a derechos de defensores y defensoras de derechos humanos y ha observado que, en una gran parte de ellas, los sistemas de administración de justicia estatal no han logrado investigar los hechos, castigar a los responsables ni reparar a las víctimas. La mayoría de los Estados de la región han informado a la CIDH que no cuentan con fiscalías especializadas ni con protocolos especializados de investigación para violaciones de derechos a defensores y defensoras.

La CIDH ha observado que en algunos Estados de la región persiste la práctica de ampararse en el fuero militar para juzgar a militares que hayan cometido delitos en contra de civiles. Durante el período de seguimiento, algunos Estados, han acotado el fuero militar para casos donde se cometan crímenes de *lesa humanidad*, sin embargo, no para cualquier tipo de violación en contra de civiles, entre ellos defensores y defensoras de derechos humanos.

Los operadores judiciales y el derecho de acceso a la justicia

El rol de los operadores de justicia –jueces y juezas, fiscales, procuradores, procuradoras, defensoras y defensores públicos y agentes de la administración de justicia- es fundamental para el acceso a la justicia a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Cada operador de justicia, de acuerdo a la posición que le corresponda desempeñar en el proceso, contribuye a que toda denuncia respecto de una violación a derechos humanos pueda tomar su correcto cauce a través de los mecanismos jurisdiccionales creados por el Estado, y sea posible sancionar a los responsables de violaciones a derechos humanos, reparar a las víctimas y permitir, a través de una investigación seria, imparcial y efectiva, que la sociedad tenga conocimiento de la verdad sobre los hechos denunciados.

Si bien el desempeño de las funciones naturales de jueces y juezas y de todos los demás operadores de justicia debiera traducirse en la garantía de un juicio regido conforme a las garantías del debido proceso, las presiones con que frecuentemente se enfrentan o el diseño propio del marco jurídico que rige sus funciones, en algunas ocasiones contamina la función jurisdiccional con problemas asociados a la corrupción y la falta de imparcialidad e independencia.

La CIDH ha identificado una serie de obstáculos que incluyen tanto deficiencias de orden institucional en el aseguramiento de la independencia del poder judicial, como también

ataques, agresiones y hostigamientos en represalia a la actuación de las y los operadores de justicia.

En relación a las deficiencias de orden institucional en el aseguramiento de la función judicial, la Comisión ha observado que la fragilidad en el poder judicial de algunos Estados se manifiesta tanto en las injerencias en éste por parte del poder ejecutivo; como también en el régimen de provisionalidad indefinida en que se encuentran gran cantidad de juezas y jueces; y en la posibilidad jurídica de que su nombramiento sea sujeto a una confirmación posterior, o bien, a una reelección en el cargo. Adicionalmente, varios operadores de justicia de la región fueron removidos de sus cargos luego de adoptar decisiones contrarias a los intereses de algunos grupos de poder, en muchos de los casos, a la luz de la información pública disponible, se evidencia una clara injerencia política en la decisión de su destitución. Las remociones arbitrarias de las y los operadores de justicia y las represalias perpetradas en su contra envían una fuerte señal a la sociedad y al resto de las y los operadores de justicia de que el poder judicial no tiene la libertad de adoptar decisiones. En algunas ocasiones, tras ser removidos de sus cargos han sido procesados e incluso, sometidos a situaciones contrarias a su dignidad. Algunas de las destituciones de juezas y jueces en la región han sido efectuadas por órganos disciplinarios tras el pronunciamiento de una instancia superior que ordena la revocación de una resolución judicial. En algunos de los casos, la destitución se realiza a través de procedimientos administrativos carentes de las debidas garantías consustanciales al debido proceso. La anterior falta de respeto por las decisiones judiciales atenta contra la garantía de independencia de los jueces y deteriora el sistema de administración de justicia. La CIDH ha observado a su vez la intromisión de algunas autoridades en la vida privada de operadores de justicia a través de la interceptación ilegal de comunicaciones telefónicas, algunas de las cuales se enmarcan en un grave contexto de amenazas y agresiones perpetradas como retaliación a algunas decisiones judiciales que afectan el interés de determinados grupos.

Por otro lado, en algunos Estados persiste una situación de inseguridad tanto personal como profesional de los operadores de justicia, la cual se visibiliza en la gran cantidad de atentados en contra de su vida e integridad personal, así como por los traslados inmotivados de plazas o puestos laborales o la remoción carente de motivación cuando su labor afecta sensiblemente al gobierno en turno, o las actividades de grupos del crimen organizado o de otros estratos de poder que, en algunos extremos, llegan a estar en colusión con operadores de justicia dentro de las propias instituciones. En los años transcurridos desde la publicación del Informe de 2006, se han perpetrado varios asesinatos en contra de operadores de justicia, muchos de ellos antecedidos por amenazas y perpetrados por sicarios. Gran parte de estos asesinatos no han sido debidamente investigados ni se habrían sancionado a los responsables materiales e intelectuales. También persisten las amenazas de muerte en su contra, realizadas con la finalidad de que favorezcan a una de las partes en un proceso, o bien, que se desistan de continuar en las investigaciones sobre algún delito.

La protección a defensoras y defensores de derechos humanos

Las defensoras y defensores de derechos humanos representan más de un tercio del total de personas beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la CIDH y aún vigentes. De un total de 207 medidas otorgadas en el período 2006-2010, 86 (42%) protegen a

personas que realizan actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Adicionalmente, del total de medidas cautelares que continúan vigentes desde el año de 2006 a la fecha, casi la tercera parte (32%) corresponden a defensoras y defensores de derechos humanos.

En relación con las medidas de protección a defensoras y defensores adoptadas por los Estados, la Comisión ha observado que en general no constituyen políticas globales de protección de conformidad con lo recomendado en el Informe de 2006. Por el contrario, las medidas suelen restringirse a proporcionar esquemas de seguridad a defensores en peligro, sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto. En otros casos, las autoridades consideran que con el inicio de una investigación sobre las amenazas sufridas es suficiente para proteger al defensor o defensora afectados, pero omiten proporcionar algún esquema de seguridad durante el tiempo en que ésta se desarrolla, o bien, las supuestas actividades de protección se encuentran enmarcadas en un clima de descrédito y desprestigio a defensoras y defensores creado por las propias autoridades. La CIDH observa que la falta del diseño de una política global de protección visible en los ejemplos anteriores, propicia un estado de indefensión que repercute en detrimento de las labores adelantadas por defensores y defensoras de derechos humanos.

La Comisión considera que para implementar una política global de protección los Estados deberían: a) adoptar políticas públicas, normativas o de cualquier naturaleza para favorecer que los defensores realicen libremente sus actividades; b) abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos, y de cualquier índole que dificulten su labor; c) proteger a defensoras y defensores cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal; y d) investigar las violaciones cometidas contra defensores y defensoras de derechos humanos combatiendo la impunidad.

La CIDH destaca que, de conformidad con su informe de 2006, una pieza fundamental de la protección global a defensoras y defensores incluye el promover una cultura de los derechos humanos que reconozca pública e inquiridamente el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y el Estado de Derecho y, asimismo que el Estado reconozca públicamente que el ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos es una acción legítima. La CIDH ha recomendado a los Estados que emprendan actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa, para concientizar acerca de la importancia y validez del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones.

Aunque los programas de protección especializados no son la única alternativa para proteger a las defensoras y defensores, su instrumentación adecuada puede facilitar a los Estados cumplir con su obligación de protección al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la situación particular del defensor o defensora en riesgo y, consecuentemente, poder brindar una intervención oportuna, especializada, y proporcional al riesgo en que se encuentre. Dichos programas son especialmente necesarios en aquellos Estados en los cuales la labor de promoción y defensa de los derechos humanos se ha convertido en una actividad riesgosa en virtud de los múltiples ataques, agresiones y hostigamientos cometidos en contra de defensoras y defensores. Varios de los programas de protección que existen en algunos Estados enfrentan importantes desafíos que es

necesario superar. En el Informe, la CIDH señala algunos de los lineamientos que deben reunir los programas de protección de defensoras y defensores para brindar una protección adecuada conforme a los estándares interamericanos de derechos humanos, particularmente en lo que atañe a los supuestos para la solicitud de protección, la evaluación del riesgo, la idoneidad y efectividad de las medidas de protección, el personal encargado de prestar la protección y los criterios para monitorear y considerar la insubsistencia del riesgo.

Las instituciones nacionales de protección y defensa de los derechos humanos, en muchos países bajo la figura de *Ombudsman* o defensores del pueblo, desempeñan un importante rol en la vigencia de los derechos humanos y su establecimiento en los Estados constituye un avance en la consolidación de las instituciones democráticas. Concretamente respecto de las garantías de independencia, la CIDH ha considerado como un progreso significativo que los Estados aseguren que el *Ombudsman* no sea designado exclusivamente por el Poder Ejecutivo. La Comisión insta a los Estados a garantizar la máxima independencia de las instituciones nacionales de defensa y promoción de los derechos humanos, así como a garantizar su pluralidad a través de una adecuada representación de las fuerzas sociales.

El informe de la CIDH concluye que persisten en las Américas los obstáculos identificados en el Informe de 2006 para desarrollar tareas de defensa de los derechos humanos, y que los mecanismos destinados a impedir o desmotivar esta labor presentan una creciente sofisticación. En consecuencia, la Comisión Interamericana reitera en su nuevo informe las recomendaciones presentadas a los Estados en el informe de 2006 con el fin de contribuir a la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos y asegurar un efectivo desarrollo de su labor.