PROTESTA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS

En lo que respecta a la protesta social en Chile, el año 2010 se inauguró con el Presidente de la República visitando las dependencias de las Fuerzas Especiales de Carabineros, la unidad a cargo del control de las movilizaciones sociales, donde afirmó que solo una policía temida podría realizar correctamente su trabajo, para lo cual contribuiría enviando los proyectos de ley necesarios al Congreso.

Ello ilustra cómo el cambio de coalición política en el Poder Ejecutivo ha impactado en las prácticas policiales de control de la protesta social. Las mismas autoridades policiales se sienten más seguras y respaldadas en la persecución del delito, expresión con la que se refieren autoridades y Carabineros a las movilizaciones.

Pero, al igual que en años anteriores, el control de las movilizaciones sociales elude el debate de fondo, el que atañe a los reclamos ciudadanos, y las noticias se centran en los abusos policiales, en los desalojos de establecimientos educacionales, en las detenciones y en los ataques a la labor periodística.

Este año, además, se advierten nuevas prácticas en el control de las protestas.

En el ámbito judicial, por su parte, se han evidenciado algunos avances, como el procesamiento del agresor del periodista Víctor Salas, y retrocesos, como se detallará a propósito de una acción de tutela laboral decidida en Valparaíso.

Palabras clave: Protesta, movilizaciones, libertad de expresión, criminalización de la protesta social, violencia policial.

INTRODUCCIÓN

A principios de 2010, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, visitó los cuarteles de las Fuerzas Especiales de Carabineros en vísperas

de la celebración del Día del Joven Combatiente, quizás una de las fechas más conflictivas para los encargados de controlar el orden público. Este tipo de actividades debe evaluarse cuidadosamente, ya que un apoyo a todo evento de la actuación de las fuerzas policiales podría implicar una autorización, cuando no una invitación, a comportarse con discrecionalidad en el control de las movilizaciones, situación preocupante en tanto las fuerzas policiales en Chile no se encuentran especialmente limitadas al momento de controlar el orden público.[1]

Una comunión demasiado estrecha entre el Presidente de la República y las FF.AA. y de Orden podría atentar contra la relación definida constitucionalmente para ambas figuras, en que las segundas son "obedientes y no deliberantes", y su sujeción se basa en "sus respectivas leyes orgánicas".[2]

Al igual que en ediciones anteriores del *Informe*, este año mucha información se obtuvo a través de medios de comunicación no tradicionales, como blogs de noticias independientes, lo que obedece al silenciamiento que afecta a algunas informaciones, producto, entre otras razones, de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación.[3] Quedará de manifiesto, por ejemplo, cuando se aborde la protesta de los trabajadores de la minera Collahuasi durante 2010. Las informaciones relativas a la llegada de un avión Hércules de la Fuerza Aérea con personal de Carabineros, destinado a disolver las movilizaciones de una empresa privada, fueron obviadas por los principales medios chilenos. Otro ejemplo: mientras los medios tradicionales llenaban páginas y noticiarios con las huelgas de hambre en Cuba, pasaron tres o cuatro semanas antes de que consignaran la noticia de un grupo de comuneros mapuche encarcelados que protestaban de la misma manera.[4]

Quienes participan de las manifestaciones y protestas que se analizan reclaman todos la ausencia de diálogo y un reclamo social de fondo que la atención en la protesta no hace sino ocultar. El ciclo es similar en todas las situaciones: ausencia de instancias de diálogo entre la ciudadanía y el Estado para la evaluación, el diseño y la ejecución de políticas públicas; protesta en que las personas hacen ver su malestar sobre la forma en que el Estado desarrolla esas políticas; criminalización (vía acciones legales) y deslegitimación de la protesta a través de un llamado a un diálogo cuyas instancias no son efectivas; y comienzo del ciclo nuevamente.

1 *Informe 2009*, p. 61.
2 Constitución Política de la República, art. 104, incisos 2º y 3º.
3 Ver, sobre concentración de los medios de comunicación, *Informe 2007*, pp. 67-71, e *Informe 2008*, pp. 36-39. Además, Asociación por los Derechos Civiles, *El precio del silencio: Abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires-Nueva York, ADS-OPI, 2008, p. 16.
4 Radio Universidad de Chile, "Organizaciones mapuche: 'El Gobierno montó un cerco informativo para silenciar la huelga de hambre", 2 de agosto de 2010.

Un caso emblemático es el de las movilizaciones estudiantiles iniciadas en 2006. Sus actores han señalado insistentemente que se les excluyó de todas las instancias de discusión que rodearon la aprobación de la Ley General de Educación (LGE); se les invitó a instancias informativas e instructivas, nunca para consultar su opinión,[5] lo que concuerda con la idea expresada por la entonces ministra de Educación, Mónica Jiménez, al declarar que se había escuchado a todas "las personas *competentes*".[6]

La lógica de las movilizaciones estudiantiles de 2010 es la misma. En mayo, Julio Sarmiento, presidente de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), indicaba la ausencia de instancias reales de participación para los universitarios: "Nosotros veníamos [a reunión con el ministro de Educación] a esperar respuestas concretas y esas respuestas concretas no están".[7] En agosto, cerca de mil estudiantes manifestaron su descontento por el alza de las tarifas del transporte público, la PSU y la educación pública. Sarmiento volvió a señalar que se "habla mucho de voluntad de diálogo, pero no de ofrecer un diálogo que sea efectivo ni vinculante con nada",[8] y que por ello "no queda otra forma que la movilización para hacer sentir el malestar o para demostrar las posiciones".

De acuerdo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, son esos motivos los que justifican las movilizaciones sociales: grupos desplazados del diálogo político, y aquellos que carecen de las herramientas para llegar a los medios de comunicación social, recurren a la protesta porque encuentran en ella el único mecanismo posible para hacer sentir sus demandas,[9] en contraste con las vías expeditas que poseen los funcionarios públicos o los actores privados económicamente influyentes para hacer sentir su voz.

La deslegitimación es inmediata: "Nos hemos sacado la mugre –afirma el ministro de Educación, Joaquín Lavín– para que los jóvenes puedan entrar a clases y salvar el año pese al terremoto y tsunami; entonces hacer un paro para perder clases yo sinceramente lo encuentro incomprensible".[10] Meses después diría: "Reconozcámoslo, este no es un año para paros (...) créanme que como ministro de Educación voy a ser la persona número uno en trabajar 24 horas al día para que esa educación pública y gratuita sea también de calidad".[11]

5 *Informe 2009*, pp. 46-51.
6 Id., p. 47, cita 5. El destacado es nuestro.
7 Emol, "Universitarios confirman movilización nacional, tras reunión con Lavín", 10 de mayo de 2010. Emol, "Miles de universitarios marchan por el centro de Santiago", 12 de mayo de 2010.
8 Radio Cooperativa, "Marcha convocó a un millar de estudiantes en Santiago", 4 de agosto de 2010.
9 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, OEA/ser.L/V/II.124 Doc. 7, 27 de febrero de 2006, p. 129, www.cidh.org.
10 Emol, "Lavín manifiesta su descontento por paro universitario anunciado para este miércoles", 11 de mayo de 2010.
11 LaTercera.cl, "Ministro Lavín: 'Este no es un año para paros", 6 de agosto de 2010.

Lo que el ministro no advierte es que las críticas no son personales. Las protestas no cuestionan su desempeño individual ni su interés por mejorar la educación pública, sino que se trata de movimientos encaminados a hacer sentir sobre las autoridades el control ciudadano o, en palabras del Tribunal Constitucional, el "control democrático de la gestión gubernamental".[12] Como afirma la Relatoría para la Libertad de Expresión, "el funcionamiento de la democracia exige el mayor nivel posible de discusión sobre el funcionamiento de la sociedad y del Estado en todos sus aspectos". En el ejercicio de ese control tiene un papel fundamental la opinión pública, por una parte, y una especial sujeción a esa crítica de los funcionarios públicos, por otra.[13]

Es lo que ocurrió con las protestas de la VIII Región a propósito del uso de los fondos para la reconstrucción luego del terremoto de febrero de 2010. En Tomé, Constitución, Concepción, Talcahuano y San Pedro de la Paz, los vecinos reclamaron por la lenta actuación de las autoridades regionales. Las protestas, que terminaron con varias personas detenidas por bloqueo de caminos y carreteras,[14] fueron calificadas por la intendenta Jacqueline van Rysselberghe como "innecesarias (...), sobre todo la de Talcahuano, porque han recibido 4.000 millones en recursos directos e indirectos por parte del Gobierno".[15] La intendenta cree que la movilización no se justifica porque hay dineros. Pero los ciudadanos estimaron lenta la asignación de personal, el otorgamiento de beneficios, el acceso a planes de vivienda y de reconstrucción del comercio en la zona, y por ello es que protestaban. Las funciones públicas, así como los asuntos que a través de ella se definen, demandan, como indica la Relatoría, "debates activos, firmes y desafiantes sobre todos los aspectos relativos al funcionamiento de la sociedad (...) derecho [que] cubre debates que pueden ser críticos o incluso ofensivos para los funcionarios públicos, los candidatos a ocupar cargos públicos o las personas vinculadas a la formación de la política pública".[16]

Considerando que las autoridades a menudo se refieren a quienes participan en las protestas como delincuentes, y que califican las movilizaciones como actos delictivos, siempre perseguidos criminalmente, todo lo anterior amerita una especial revisión. Así, en adelante se ex-

12 Tribunal Constitucional, Rol 634, 9 de agosto de 2007, considerando 9º a propósito del derecho de acceso a la información.
13 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, OEA/ser.L/V/II.124 Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, pp. 129 y 247-253 ("Los funcionarios públicos (…) tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan").
14 *La Nación*, "Terremoto: Protestas en Tomé y Constitución culminan con ocho detenidos", 9 de abril de 2010, y Radio Cooperativa, "Vecinos retomaron protestas en Concepción por soluciones habitacionales", 5 de abril de 2010.
15 Centro de Políticas Públicas, "Talcahuano y Concepción: Vecinos protestan por la lenta respuesta en reconstrucción", 15 de abril de 2010, www.politicaspublicas.net.
16 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 248.

plora la postura oficial del Poder Ejecutivo frente a la protesta; luego se revisan informaciones relevantes en materia de protesta social en Chile –como detenciones y agresiones a periodistas que cubren actos de protesta, o las nuevas movilizaciones estudiantiles y la respuesta oficial que han originado–, y finalmente se abordan algunas decisiones judiciales relevantes en materia de derechos humanos y protesta social.

1. CAMBIO EN EL PODER EJECUTIVO

Entre las novedades que ha acarreado el cambio de gobierno destacan la analogía que las nuevas autoridades establecen entre las personas que toman parte de las movilizaciones y los delincuentes, y las propuestas de reforma legal, todas contrarias a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

1.1 La "arenga" a Carabineros

El Presidente de la República, Sebastián Piñera, representante de la derecha y la centroderecha, definió tempranamente su postura frente a la protesta. Como cada 29 de marzo, movimientos sociales populares ligados a la izquierda se aprestaban a conmemorar el Día del Joven Combatiente, fecha en que se recuerda el asesinato de los hermanos Rafael y Eduardo Vergara, ocurrido en 1985 en el contexto de la represión policial y militar a las jornadas de movilizaciones que por entonces se habían acrecentado;[17] desde ese día, los medios chilenos recuerdan el suceso principalmente para destacar las jornadas de protesta, algunas de ellas acompañadas de hechos de violencia, levantamiento de barricadas y cortes de tránsito en poblaciones de la periferia de Santiago.

En vísperas de la conmemoración del Día del Joven Combatiente del año 2010, ocurrió un hecho inédito desde la vuelta a la democracia. El Presidente concurrió a las dependencias de las Fuerzas Especiales de Carabineros, unidad a cargo de "restablecer el orden público quebrantado y garantizar la seguridad pública",[18] para señalar que "la labor que [las Fuerzas Especiales] van a desempeñar en proteger el derecho a vivir en paz y tranquilidad de la inmensa mayoría de los chilenos va a contar con todo el apoyo del gobierno que yo dirijo"; en la ocasión opinó que la fecha se caracteriza por ser una jornada de "violencia, destrucción, muerte y dolor".[19] El Presidente indicó que corresponde a Carabineros de Chile

17 Pedro Rosas, *Rebeldía, subversión y prisión política: Crimen y castigo en la transición chilena 1990-2004*, Santiago, LOM, 2004, p. 80.
18 www.carabineros.cl.
19 La Nación.cl, "Piñera coordina seguridad por Día del Joven Combatiente", 29 de marzo de 2010.

cumplir y hacer cumplir la ley con "mano firme contra la delincuencia (...) [y] como Presidente de Chile se los agradezco en forma anticipada".[20]

En primer término, este gesto puede ser mal entendido por los funcionarios policiales, quienes podrían estimar que se les da carta blanca para controlar las movilizaciones, aun cuando se insista en la necesidad de obrar dentro del marco legal.[21] Por ello algunos criticaron la actuación presidencial: para el diputado Gabriel Ascencio (DC), por ejemplo, la visita fue una "provocación inaudita", pues "ir hasta el cuartel de las Fuerzas Especiales significó la aprobación presidencial para la represión injustificada que pudiera ocurrir".[22]

Lo prudente es abstenerse de justificar anticipadamente los actos policiales. El subsecretario de la Policía de Investigaciones, Mario Desbordes, indicó que "les estamos pidiendo [a ambas policías] que usen todas y cada una de esas facultades que les otorga la ley para que trabajen con toda la confianza del mundo".[23] Consultado sobre cuánto contribuyen a dicha confianza los actos públicos de arenga presidencial, sostuvo que

> hasta hace poco tiempo atrás (...) [las policías] no sentían el respaldo para actuar frente a la delincuencia. Pero cuando el Presidente Piñera va al área de Fuerzas Especiales en el Día del Combatiente y les dice "señores, yo los voy a apoyar en la medida que cumplan la ley dentro del marco legal *(sic)*; cuenten conmigo y usen todas sus facultades para este propósito", la disposición cambia.[24]

El subsecretario añadió:

> Nosotros queremos que la gente de bien, el ciudadano que trabaja y se esfuerza (...) le tenga respeto y aprecio a su policía, pero que el delincuente también no solo le tenga respeto sino también temor.

Estas declaraciones, que provienen de una voz autorizada dentro del Estado, pueden interpretarse como que la autoridad tiende a calificar a

20 Radio Cooperativa, "Piñera arenga a Carabineros ante el 'Joven Combatiente", 28 de marzo de 2010.
21 Además, es preciso advertir lo lato del marco legal que impone (o debiera imponer) límites al actuar policial, con tipos penales amplios y vagos sobre los cuales las policías pueden justificar cualquier acto de represión, al tiempo que los procedimientos de sanción criminal para los usos abusivos de la fuerza, o de sus facultades, se desarrollan en instancias administrativas internas y, en el mejor de los escenarios, en la justicia militar, es decir, son juzgados por pares. *Informe 2009*, pp. 69-73.
22 La Nación.cl, "Ascencio califica como una 'provocación inaudita' la visita de Piñera a Fuerzas Especiales", 28 de marzo de 2010.
23 *El Mostrador*, "El actual sistema carcelario es espantoso y el Sename ha sido destruido", 25 de julio de 2010.
24 Id.

los ciudadanos que deciden protestar de "delincuentes". El propio Presidente de la República ha afirmado que las policías merecen respeto y que deben ser temidas para cumplir con mayor eficacia su labor;[25] y antes había dicho: "Está claro que los padres, familiares y amigos de los hermanos Vergara tienen todo el derecho a recordar sus muertes, pero no tienen ningún derecho a alterar el orden público ni a poner en riesgo la vida, ni la propiedad de las personas".[26] La expresión es equívoca pues sí existe un derecho constitucional a la movilización y la idea de la preservación del orden público no pone fin a la discusión.[27]

En segundo lugar, vale la pena insistir en los estándares del derecho internacional de los derechos humanos relativos a la regulación de las protestas sociales. De acuerdo a la Relatoría para la Libertad de Expresión,

> no se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se* (...), un agente no puede denegar un permiso porque considera que es probable que la manifestación va[ya] a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc.).[28]

En otras palabras, lo que haya ocurrido en jornadas pasadas no es señal inequívoca de que volverá a ocurrir. Además, en la conmemoración del Día del Joven Combatiente en 2009 hubo actos de violencia grave, pero provenientes de las fuerzas policiales: una niña de doce años fue baleada por Carabineros.[29] Antes de que se conociera la procedencia del disparo, e incluso una vez hecha pública la acción policial, el Estado ya había respaldado su labor.

La jornada concluyó en 2010 con 97 detenidos y la prensa, en general, celebró la tranquilidad de la jornada, producto, se dijo, de un plan

25 Radio Cooperativa, "Piñera adelantó medidas para mejorar gestión en Carabineros", 27 de abril de 2010.
26 LaNación.cl, "Piñera coordina seguridad por Día del Joven Combatiente". La identificación de las protestas públicas con la delincuencia aparece más clara cuando se analiza la agenda de seguridad pública del Estado.
27 Sobre el derecho a la protesta, ver *Informe 2009*, pp. 51-57. Las palabras del ministro del Interior son claras respecto de la preferencia del Estado chileno: "Yo respeto mucho el dolor y el derecho de la señora Luisa Toledo y del padre de los hermanos Toledo [sic] y de sus familiares y amigos para conmemorar en este día la muerte de los hermanos Toledo, pero así como respeto el derecho de ellos, tengo que decir que *hay otro derecho que es tan o más importante*. El derecho de miles, millones de otras personas chilenas que quieren llegar a sus casas tranquilos, en paz, que no quieren que sus hijos queden expuestos a ser víctimas de un atentado, de una bomba incendiaria, de un disparo o una piedra". *El Mostrador*, "Restablecen toque de queda en Concepción por Día del Joven Combatiente", 29 de marzo de 2010 (el destacado es nuestro).
28 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, pp. 150-151.
29 *Informe 2009*, pp. 66-67.

preventivo de control de las movilizaciones que incluyó reuniones previas entre alcaldes, intendentes y Carabineros, todo ello coordinado desde el Gobierno central. Entre las medidas destacaron cerca de 13 mil funcionarios de Carabineros en las calles para controlar las protestas,[30] la militarización de algunas regiones del país, como aconteció en Concepción, y el restablecimiento del toque de queda en la misma ciudad, una medida administrativa de restricción del libre tránsito.

Este nuevo plan de acción frente a la protesta social debe situarse en el marco ideológico de un Gobierno que parece no creer que los derechos humanos impongan límites estrictos al actuar estatal en materia de orden público. En efecto, la militarización del conflicto social fue promovida desde los partidos políticos hoy en el Gobierno. Gustavo Hasbún, diputado de la UDI, calificó como actos de delincuencia las manifestaciones sociales del Día del Joven Combatiente, e indicó que el Gobierno anterior "fracasó en materia de delincuencia, pero además ha tenido un 'complejo de los derechos humanos'. Ese complejo es creer que al darles atribuciones a las policías éstas serán represivas, y eso no es real".[31] Algunos alcaldes gobiernistas celebraron la ausencia de disturbios: el alcalde de Conchalí, Rubén Malvoa (RN), dijo que en su comuna "todo fue tranquilo, sin fogatas ni manifestaciones".[32]

1.2 Agenda de seguridad pública

La visita del Presidente a los cuarteles policiales se acompañó de anuncios en materia legislativa del orden público que contravienen los estándares del derecho internacional de los derechos humanos y están en pugna con las recomendaciones que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión publicó en 2009 para los Estados de la región.

Al dirigirse a los funcionarios de Fuerzas Especiales, el Presidente Piñera los llamó a hacer uso de todas sus facultades, pero también se refirió a la necesidad de concederles otras nuevas, en razón del número de funcionarios que es víctima del delito de maltrato de obra y palabra. De acuerdo a estadísticas de la institución, durante 2009 se presentaron 1.460 denuncias por violencia física en justicia militar y 597 por maltrato de palabra.[33] En respuesta a estas cifras, el Presidente señaló que propondría reformas destinadas a "facilitar la labor de la policía", señalando que merecen respeto, resguardo y temor: "Un carabinero respetado y temido es un carabinero que cumple con mayor eficacia su misión".[34]

30 Emol, "Protestas por 'Día del Joven Combatiente' terminaron con 97 detenidos", 30 de marzo de 2010.
31 La Nación.cl, "Día del Joven Combatiente: Hasbún dice que fue 'el más tranquilo en 10 años", 30 de marzo de 2010.
32 Id.
33 *El Mercurio*, "2 mil casos al año de maltrato a carabineros", 29 de abril de 2010.
34 Radio Cooperativa, "Piñera adelantó medidas para mejorar gestión en Carabineros".

De la misma forma, durante el discurso presidencial del 21 de mayo anunció: "Restableceremos en plenitud el respeto debido a nuestros Carabineros y policías. Para ello, enviaremos un proyecto de ley que busca aumentar las penas al maltrato de obra o palabra a Carabineros y policías. Queremos que todos sepan que, cuando se dirigen a ellos, están frente a un representante de la ley, de la seguridad y del orden".[35]

En el lanzamiento de la "agenda de seguridad pública" se profirieron expresiones similares. De acuerdo a la nueva actitud firme y decidida contra la delincuencia, incluida la protesta,[36] se señaló que un segundo grupo de proyectos estaría destinado a fortalecer el resguardo del orden público.

Una de estas medidas es particularmente violatoria de los estándares del derecho internacional. Se trata del proyecto de ley que modifica la iniciativa de la diputada oficialista María Angélica Cristi, que pretende castigar a la persona que "maltratare de palabra a uno de los integrantes de Carabineros de Chile, en el ejercicio de sus funciones, o con conocimiento de su calidad de miembro de esa Institución".[37] Si bien durante la discusión legislativa se eliminó del proyecto el maltrato de palabra, y quedó acotado al uso de la fuerza o intimidación contra carabineros, la idea del Ejecutivo es reponer el proyecto original. A cambio, su conocimiento se radicaría en la justicia civil ordinaria.[38]

Ese cambio, con todo, podría no ser más que una forma de llamar la atención; mal podría la justicia militar conocer estas causas, en tanto se trata de una forma de justicia que desconoce los estándares del debido proceso, como queda de manifiesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Palamara*.[39] De todas maneras, que este tipo de causas se conozcan en la justicia civil no soluciona las eventuales violaciones al derecho internacional en que puede incurrir el Estado chileno, pues de aprobarse una figura como la propuesta se estaría restableciendo el delito de desacato, vigente para los miembros de las Fuerzas Armadas.[40]

La Relatoría para la Libertad de Expresión ha reiterado que las leyes de desacato, esto es, aquellas que otorgan protección especial a ciertas autoridades únicamente en virtud del cargo que ostentan, son contrarias a las reglas sobre libertad de expresión reconocidas voluntaria-

35 www.gobiernodechile.cl.
36 Gobierno de Chile, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia, *Agenda legislativa seguridad pública: Segundo semestre 2010*, 8 de julio de 2010, p. 12, www.gobiernodechile.cl. "Recuperar los espacios públicos para los ciudadanos honestos y evitar que la delincuencia siga limitando las alternativas de recreación, esparcimiento y desarrollo personal y familiar".
37 Cámara de Diputados, Boletín 5.969-02, 10 de julio de 2008, www.senado.cl. Ver también *Informe 2009*, pp. 79-81.
38 *El Mercurio*, "2 mil casos al año de maltrato a carabineros", 29 de abril de 2010.
39 Sus implicancias se analizan en el *Informe 2009*, pp. 118-129, y en el capítulo sobre justicia militar y derechos humanos de este *Informe*.
40 Código de Justicia Militar, art. 284.

mente por el Estado de Chile. También destaca el incumplimiento de la decisión en el caso *Palamara,* y manifiesta su preocupación por la inadecuación de la legislación militar chilena respecto de los estándares de libertad de expresión del sistema interamericano.[41]

El proyecto de ley incurre en una segunda violación de los estándares internacionales; el sistema interamericano de derechos humanos es incompatible con las restricciones al discurso en contra de instituciones (como las Fuerzas Armadas o Carabineros de Chile). Las legislaciones que establecen una sanción penal –o civil– por la sola expresión crítica en contra de instituciones carecen de idoneidad y proporcionalidad, tal como decidió la Corte Interamericana en el caso *Usón Ramírez vs. Venezuela*.[42]

Como se advirtió en el *Informe 2009*, la legislación propuesta establece una conexión automática entre las expresiones sociales y la afectación del orden público, cuestión que la Relatoría para la Libertad de Expresión también ha criticado:

> Establecer sanciones desproporcionadas por realizar opiniones sobre un supuesto hecho ilícito de interés público que involucraba a instituciones militares y sus miembros, contemplando así una protección mayor y automática al honor o reputación de éstos, sin consideración acerca de la mayor protección debida al ejercicio de la libertad de expresión en una sociedad democrática, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana.[43]

Señala también que "en términos generales el 'orden público' no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana".[44] Si ha de invocarse, la Corte Interamericana plantea que el orden público debe entenderse "como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios", de suerte que no cualquier hecho puede afectar dicho orden, sino que solamente "causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas".[45] Por lo mismo, no bastan las meras conjeturas ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades.

41 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 54.
42 Corte IDH, caso *Usón Ramírez vs. Venezuela*, sentencia del 20 de noviembre de 2009, Serie C 207, párr. 83.
43 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 271.
44 Id., p. 261.
45 Id., p. 263.

Una legislación como la propuesta solo agravaría la responsabilidad internacional de Chile, puesto que la Relatoría ha recomendado a los Estados Parte derogar las normas sobre desacato, así como readecuar los marcos regulatorios de la protesta, que en nuestro país son extremadamente limitantes.[46]

Al cierre del *Informe 2010* ninguno de los proyectos de ley que restringen indebidamente las movilizaciones sociales y el discurso crítico ha evidenciado otros avances que los detallados en el *Informe 2009*. Tal es el caso del proyecto de ley que pretende responsabilizar civilmente a los organizadores de las protestas, así como el mencionado proyecto sobre maltrato de palabra a Carabineros.[47]

2. PROTESTAS, VIOLENCIA EN EL CONTROL Y NUEVAS PRÁCTICAS

Al igual que en años anteriores, se pasará revista a algunos de los hechos más relevantes en materia de protesta social, con hincapié en las agresiones a periodistas en el contexto de movilizaciones sociales, en las nuevas prácticas de control de las protestas laborales y en la mano dura que se pronostica para los estudiantes secundarios.

2.1 Agresiones a periodistas

Este *Informe* ha realizado un seguimiento a la agresión al periodista Víctor Salas, quien se encontraba cubriendo las movilizaciones en las afueras del Congreso Nacional durante la cuenta pública de la ex Presidenta Michelle Bachelet, el 21 de mayo de 2008. Mientras las Fuerzas Especiales de Carabineros se encargaban de impedir el paso a los manifestantes por zonas no autorizadas, el periodista fue golpeado en un ojo por un funcionario policial, producto de lo cual perdió totalmente la visión de ese ojo. Durante 2009-2010 se conocieron nuevas agresiones y detenciones ilegales en contra de funcionarios de prensa mientras reporteaban protestas sociales. Estos hechos han afectado principalmente a periodistas del sindicato Asociación de Reporteros Independientes (ARI), por lo que la cobertura de los medios tradicionales a este respecto ha sido escasa.

46 Id., pp. 450-451. En Chile la única propuesta seria para abrir la discusión en torno a la protesta social fue presentada por el senador Alejandro Navarro, quien propone que las regulaciones al derecho de reunión se realicen por ley y no a través de reglamentos de policía, como ocurre hoy. El proyecto se encuentra archivado. Senado.cl, Boletín 5.583-07, 17 de diciembre de 2007, archivado el 17 de marzo de 2010.

47 El primero agrega nuevos desincentivos a la protesta social. A las disposiciones penales sobre orden público que las autoridades invocan en términos generales y vagos para castigar las movilizaciones, se pretende agregar que los convocantes de las movilizaciones respondan civilmente por cualquier daño a la propiedad pública o privada que se cause. El segundo de los proyectos pretendía configurar una hipótesis de infracción penal para el caso de la persona que "maltratare de palabra a uno de los integrantes de Carabineros de Chile, en el ejercicio de sus funciones…". Ver *Informe 2009*, pp. 77-81.

El 23 de diciembre de 2009, los reporteros independientes Mauricio Curihuinca y Sergio Jorquera fueron detenidos por funcionarios de Carabineros mientras cubrían una protesta en apoyo a los presos políticos. Los periodistas reclamaron, además de la detención ilegal en ejercicio de sus funciones, haber sido golpeados, desnudados y humillados en dependencias de la Tercera Comisaría de Santiago.[48] Los periodistas, representados por el abogado Rubén Jerez, de la Oficina de Derechos Humanos de la Corporación de Asistencia Judicial, interpusieron una querella ante la justicia militar.

Otro reportero de la ARI, Jorge Zúñiga, fue formalizado ante el Séptimo Juzgado de Garantía de Santiago por haber agredido de un puntapié a un funcionario antimotines de Carabineros durante incidentes ocurridos el 1 de mayo de 2009. La defensa del reportero, formalizado el 12 de enero de 2010, reclama que éste no se encontraba en el lugar de los hechos, pues se dirigía a cubrir una manifestación en la Plaza Almagro.[49] La causa fue desestimada, "toda vez que los hechos ocurridos se situaron en la intersección de calle Cumming con Cienfuegos (dos calles que corren paralelas)". Fue en la audiencia de formalización que los abogados de la defensa preguntaron al juez sobre el lugar específico en que habrían ocurrido los hechos, momento en que se descubrió la irregularidad.[50]

Durante una movilización estudiantil desarrollada en las inmediaciones de la Universidad de Santiago, otro periodista de la ARI fue agredido por personal de Carabineros: Hans Von Marttens fue impactado por una bomba lacrimógena en el pecho mientras cubría el desarrollo de la marcha. Nuevamente, la prensa tradicional no cubrió la información. Fuentes consultadas por medios alternativos indicaron que los carabineros apuntaban al cuerpo de los manifestantes, cuestión que explica el impacto que recibió el periodista y que constituye un grave riesgo, pues un golpe en partes blandas o en el cuello podría terminar con la vida de una persona.[51]

48 Sindicato Asociación de Reporteros Independientes, "Reporteros independientes son arrestados, golpeados y vejados en comisaría de Carabineros de Chile", 23 de diciembre de 2009, http://sindicatoari.blogspot.com.
49 Sindicato Asociación de Reporteros Independientes, "Insólito enjuiciamiento contra reportero gráfico y dirigente sindical Jorge Zúñiga", 31 de enero de 2010.
50 Contacto personal de Diana Maquilón, asistente del Centro de Derechos Humanos, con uno de los abogados patrocinantes.
51 Kallejero.cl, "Policía reprime violentamente movilización estudiantil y provoca serias lesiones a reportero gráfico al impactarlo con bomba lacrimógena", 29 de abril de 2010, http://kallejero.wordpress.com. Durante las protestas en las afueras del Congreso Nacional a propósito de la cuenta pública del 21 de mayo, tal como en otras ocasiones, carabineros utilizó el carro lanzaaguas dirigiendo su chorro directamente en contra de los manifestantes. La Nación.cl, "Detenidos y lesionados en protestas en Valparaíso", 21 de mayo de 2010.

El 12 de mayo, Narayan Vila, reportero del diario *La Nación*, fue detenido durante una protesta de la Confech. El periodista fue detenido pese a estar identificado con su credencial y ante el reclamo de periodistas de otros medios.[52]

Finalmente, un fotógrafo italiano fue detenido por carabineros en Ercilla mientras se encontraba realizando un trabajo de investigación sobre la realidad mapuche. Massimo Falqui, radicado hacía tres meses en la zona, fue trasladado a la tenencia de Ercilla, donde se le sometió a interrogatorios. Al consultar sobre los motivos de su detención, recibió por respuesta un sencillo "se trata de un control normal que hacen a toda la gente que pasa por la vía pública".[53] Este caso se suma al de otros documentalistas que han visto afectado su trabajo y ultrajadas sus fuentes de investigación.[54]

Estas agresiones al trabajo periodístico y documentalista son contrarias a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Al respecto, la Relatoría para la Libertad de Expresión ha puesto énfasis en las especiales protecciones y facilidades con que debe contar la prensa que opera en circunstancias de conflicto armado o emergencia.[55] Además, en situaciones de tensión social o alteración del orden público,

> no basta con que las autoridades ordenen las medidas de protección, ya que esto "no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizados". Se requiere, en todo caso, de su adecuada, coherente y consistente implementación.[56]

El papel del Estado, en consecuencia, consiste en garantizar el libre ejercicio del periodismo y la libertad de informar, más que en reprimir y hostigar.

Frente a actos de agresión en contra de periodistas y medios de comunicación, el Estado tiene el deber de realizar investigaciones serias y efectivas, por medio de tribunales imparciales e independientes.[57] En relación con ese estándar, es preciso insistir en que las investigaciones desarrolladas por la justicia militar no pueden ser presentadas por el Estado chileno como señal de cumplimiento de sus obligaciones de investigación y sanción de estas agresiones.[58] La Corte Interamericana

52 La Nacion.cl, "Periodista de La Nación detenido en marcha Confech", 12 de mayo de 2010.
53 *El Diario Austral*, "Detención de fotógrafo italiano en comuna de Ercilla", 6 de febrero de 2010.
54 Estos hechos fueron cubiertos por el *Informe 2008*, pp. 29-32, y por el Informe 2009, pp. 60 y 69.
55 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 306.
56 Id.
57 Id., p. 450.
58 Sobre los problemas de la justicia militar desde el punto de vista de los derechos humanos, ver en este *Informe* el capítulo respectivo.

de Derechos Humanos ha establecido que la justicia militar chilena es contraria a los estándares del debido proceso garantizados en la Convención Americana, dada la amplitud de su jurisdicción ("las normas que definen la jurisdicción penal militar en Chile no se limitan al conocimiento de los tribunales militares de los delitos que por la naturaleza de los bienes jurídicos penales castrenses protegidos son estrictamente militares y constituyen conductas graves cometidas por militares que atentan contra dichos bienes jurídicos") y la ausencia de garantías para juzgar imparcialmente ("en el Fiscal se concentran las funciones de investigar y juzgar. El Fiscal es el encargado de emitir el auto de procesamiento y realizar la acusación fiscal a la que responde el acusado, de forma tal que las decisiones sobre la necesidad y legalidad de las medidas probatorias y su valor para acreditar la comisión de una conducta delictiva las realiza la misma persona, lo cual afecta su imparcialidad").[59]

2.2 Otros abusos en el control de la protesta

Durante el período que cubre este *Informe* se han conocido diversas situaciones que afectan el derecho de las personas a la protesta. Destacan la detención de autoridades políticas, justificada débilmente por la invocación del "orden público", y nuevas prácticas en el control de las movilizaciones.

2.2.1 ¿Qué "orden público"?

En agosto de 2010, un grupo de parlamentarios y alcaldes del Biobío concurrió a protestar frente al Ministerio de Hacienda por lo que consideraban un lento avance de las obras de reconstrucción. La manifestación terminó con disturbios y quince detenidos, entre ellos el senador Alejandro Navarro (MAS), el diputado Cristián Campos (PPD) y los alcaldes de Hualpén, Marcelo Rivera; de Lota, Jorge Venegas; de Yumbel, Camilo Cabezas, y de Hualqui, Ricardo Fuentes, además de dos consejeros regionales.[60]

El senador, además de la detención arbitraria, denunció agresiones en su contra y de los demás detenidos. Según Carabineros, se advirtió a las personas para luego proceder a detenerlas por "desórdenes simples", y la vocera de La Moneda, Ena von Baer, afirmó que "el Gobierno tiene un compromiso profundo con el orden público y todos los chilenos tienen que cumplir con la ley. Si las manifestaciones son tranquilas y pacíficas no hay problema, pero cuando se tornan complejas para tener

59 Corte IDH, caso *Palamara Iribarne vs. Chile*, sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C 135, párr. 132 y 157.
60 La Nación.cl, "Navarro, diputado y alcaldes detenidos frente a Hacienda", 3 de agosto de 2010.

orden público, el Gobierno el primer compromiso con todos los chilenos es el orden público [sic]".[61]

Es preocupante que las autoridades justifiquen detenciones recurriendo al concepto de "orden público" en forma tan imprecisa ("cuando las manifestaciones se tornan complejas para tener orden público"), pues ello facilita la represión injustificada de las movilizaciones y concede discrecionalidad al agente policial. Además, al justificar la represión de "desórdenes simples" (como los llamó Carabineros), se pasa por alto el tipo legal de desórdenes públicos, que el artículo 269 del Código Penal configura de la siguiente manera:

> los que turbaren gravemente la tranquilidad pública para causar injuria u otro mal a alguna persona particular o con cualquier otro fin reprobado, incurrirán en la pena de reclusión menor en su grado mínimo, sin perjuicio de las que les correspondan por el daño u ofensas causados.[62]

Con ocasión del *Informe 2009*, se revisó cómo un juzgado de garantía rechazó las querellas que la Intendencia de Santiago interpuso reclamando desórdenes públicos por cortes de ruta, caminos o paseos peatonales, o el entorpecimiento del transporte público: "... los cortes de tránsito y el rechazo por vías de hecho a las fuerzas de carabineros que intentaban terminar con la manifestación no pueden ser considerados, dentro del contexto de la manifestación (...) como realizados para causar injuria o daño a alguna persona en particular (...). Asimismo, no es posible calificar los objetivos de la manifestación como reprobables, o dignos de reproche, lo contrario es limitar inaceptablemente la libertad de expresión como la libertad de reunión".[63]

Este razonamiento está en línea con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos: el orden público no puede servir de base para la restricción de la protesta si ésta no "obedece a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas (...). [Las] meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, [así como las] circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de

61 Radio Cooperativa, "Navarro pidió a Hinzpeter revisar la violencia de Carabineros en su detención", 3 de agosto de 2010.

62 Tipo que, pese a su relevancia, ha sido poco tratado por la doctrina nacional. Ver Francisco Cox, "Criminalización de la protesta social. No tiene derecho a reunirse donde le plazca", documento preparado para la conferencia y taller Libertad de Expresión y Derecho Penal, Buenos Aires, Centro de Estudios para la Libertad de Expresión y Universidad de Palermo, 29 y 30 de abril de 2010.

63 7° Juzgado de Garantía de Santiago, causa RUC 0700239743-3, 4 de abril de 2007, en *Informe 2009*, p. 74.

las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable de disturbios graves",[64] son contrarias a los estándares del sistema interamericano de derechos humanos.

El caso del senador Navarro concluyó con una diligencia realizada por el 7º Juzgado de Garantía de Santiago, el que, tras una serie de llamados a Carabineros, recomendó a los funcionarios policiales estar atentos a la prohibición constitucional en materia de privación de libertad y arrestos para senadores y diputados.[65]

2.2.2 Prácticas de control de la protesta social

Vistas las nuevas prácticas implementadas para reprimir movilizaciones al interior de una empresa privada, surge la pregunta de si el Estado puede poner a sus Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad al servicio de un conflicto laboral privado.

Durante mayo de 2010, trabajadores subcontratados de la minera Collahuasi iniciaron una huelga reclamando la mejoría de sus condiciones laborales, principalmente en comparación con las de los contratados.[66] La minera reclamó por la retención contra su voluntad de varios trabajadores de la empresa –pese a que los sindicatos de contratistas adherían a la movilización–,[67] además de dar por terminado el diálogo pues "Collahuasi no se encuentra en proceso de negociación colectiva regido por la ley, ni tampoco estas acciones ilegítimas corresponden a acciones relacionadas con procesos colectivos de sus empresas contratistas".[68] A lo anterior debe sumarse la presión por las pérdidas económicas que dejaba el paro.[69]

El conflicto concluyó cuando Fuerzas Especiales de Carabineros ingresó a los dormitorios de la minera con bombas lacrimógenas. La acción policial respondía a una orden del fiscal de Pozo Almonte en virtud de una denuncia interpuesta por la empresa,[70] orden a la que aludió el general Gustavo Navarrete, jefe de la Primera Zona de Carabineros, al decir que el ingreso fue autorizado por una orden judicial.[71]

64 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual 2008*, OEA/ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1, 25 de febrero de 2009, p. 130.
65 7º Juzgado de Garantía de Santiago, causa RIT 11.547-2010, 3 de agosto de 2010 (aunque el juzgado se refiere al art. 58 de la Constitución, precepto en el que antes de la reforma constitucional de 2005 se establecía el privilegio parlamentario).
66 *La Estrella de Iquique*, "Trabajadores subcontratistas se toman faena de Collahuasi", 7 de mayo de 2010.
67 *El Clarín de Chile*, "Huelga en Collahuasi: Peor que en la época del salitre", 13 de mayo de 2010.
68 Invertia.com, "Collahuasi dice que suspendió diálogo con contratistas por protestas en la mina", 11 de mayo de 2010. Sobre la deslegitimación de la huelga, ver "La huelga como derecho fundamental", *Informe 2008*, p. 135.
69 *La Tercera*, "Collahuasi declara 'fuerza mayor' y dice que retomaría faenas en 24 horas", 12 de mayo de 2010.
70 Emol, "Carabineros despeja acceso a minera Collahuasi tras bloqueo de contratistas", 8 de mayo de 2010.
71 *La Estrella de Iquique*, "Entramos en Collahuasi por orden del Fiscal", 13 de mayo de 2010.

Lo que resulta difícil de comprender, en el contexto de una orden emitida desde una fiscalía, es la acción concertada de Carabineros y la Fuerza Aérea. De acuerdo a informaciones de prensa, un avión Hércules llegó a la zona con cerca de diez carros policiales y trescientos efectivos de Carabineros, que desalojaron la protesta.[72] Evidentemente, ese tipo de acciones no puede ser ordenada por un fiscal. Sin embargo, la prensa informó que la acción se coordinó desde el Gobierno central, "y desde ahora se utilizará en todas las grandes movilizaciones".[73]

Para concluir su ofensiva, la minera Collahuasi interpuso una querella contra los trabajadores movilizados por los delitos de secuestro, usurpación, daño, amenaza y asociación ilícita,[74] así como una demanda civil por 161 millones de pesos por concepto de "pago de horas extraordinarias a guardias de seguridad, aseo y de transportes".[75] Pero las acciones criminales y civiles no pueden ser utilizadas como herramientas disuasivas de la protesta.[76] Si esta práctica se hace costumbre, se corre el riesgo de congelar la crítica de los trabajadores respecto de las condiciones laborales que los afectan. La Relatoría critica el uso de acciones criminales tanto como el de indemnizaciones civiles de montos elevados, pues producirían el mismo efecto en contra de las movilizaciones. De hecho, recomienda "adecuar las normas en materia civil para evitar el uso desproporcionado de las sanciones pecuniarias".[77]

Además, es preocupante que la ofensiva de la minera vaya en contra de los dirigentes y reclame sanciones tanto penales como civiles, que son los mismos efectos que quería alcanzarse con el proyecto para criminalizar la protesta civil. En el *Informe 2009*, al momento de analizar dicho proyecto se hizo referencia a las recomendaciones de la Relatoría:

> [L]a libertad de expresión no es un derecho absoluto. Es cierto que su ejercicio puede ser abusivo y causar daños individuales y colectivos importantes. Pero también es verdad que las restricciones desproporcionadas terminan generando un efecto de silenciamiento, censura e inhibición en el debate público que es incompatible con los principios de pluralismo y tolerancia, propios de las sociedades democráticas. No resulta fácil participar de manera desinhibida de un debate abierto y vigoroso

72 *El Ciudadano*, "Huelga en minera Collahuasi: Habrían disparado a matar", 17 de mayo de 2010.
73 *La Estrella de Iquique*, "Entramos en Collahuasi por orden del Fiscal" y "Con operativo aeropolicial terminan con toma minera", 12 de mayo de 2010. La Tercera.cl, "Contratistas de Collahuasi en paro rechazan querella de la empresa", 14 de mayo de 2010.
74 *El Mercurio de Valparaíso*, "Collahuasi presentará querella contra trabajadores movilizados", 13 de mayo de 2010.
75 *El Ciudadano*, "Collahuasi demanda a dirigentes de subcontratistas por 161 millones de pesos", 11 de julio de 2010.
76 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, pp. 451-452.
77 Id.

> sobre asuntos públicos cuando la consecuencia puede ser el procesamiento criminal, la pérdida de todo el patrimonio o la estigmatización social.[78]

Finalmente, cabe referirse a las demandas de los estudiantes, actores de obligada referencia porque se trata de un grupo que, excluido del diálogo de "las personas competentes", recurre constantemente a la protesta, y por ello es constantemente objeto de prácticas represoras de la movilización.

A mediados de 2010 se produjo una serie de tomas de liceos. Los reclamos iban desde el alza del pasaje escolar hasta la calidad de la educación. El Liceo Amunátegui y el Confederación Suiza estuvieron en el centro de la atención y la respuesta del Estado no se hizo esperar: Carabineros detuvo a veinticinco estudiantes del primero y desalojó la toma del segundo.[79]

El alcalde de Santiago, Pablo Zalaquett, restó importancia a las protestas. Indicó que las tomas "no tienen ningún sentido (...) les hacen un daño muy grande a la educación pública", y advirtió que desalojarían los liceos cuantas veces fuera necesario.[80] Deslegitimando los movimientos, pero implícitamente dándoles la razón en la crítica de fondo –que se pierde de vista a causa del argumento formal del quebrantamiento del orden público–, agregó que "no buscan nada nuevo, es más de lo de siempre. El Gobierno está trabajando justamente ahora para poder hacer los cambios profundos que la educación pública requiere".[81]

El edil criticó las tomas por tratarse de una minoría, aseverando que "la gran mayoría de los jóvenes quiere estudiar".[82] Pero que las personas que toman parte en las protestas sean una minoría no es razón para privarlas del ejercicio legítimo de sus derechos. Es más, el hecho de que se trate de minorías es, justamente, una razón para conceder una protección más robusta.[83]

El alcalde insistió en el "grave daño" que estas tomas suponen para la educación. Pero es justamente hacia ello que apunta el reclamo de los jóvenes: la mala calidad de la educación pública. Diversas evaluaciones de 2009 y 2010 han constatado que la brecha educacional entre colegios privados y públicos sigue acrecentándose; en ese esquema,

78 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2008*, p. 197.
79 Radio Cooperativa, "Al menos 25 estudiantes fueron detenidos en toma del Liceo Amunátegui", 2 de agosto de 2010.
80 Radio Cooperativa, "Alcalde de Santiago: Las tomas de liceos serán desalojadas", 2 de agosto de 2010.
81 La Tercera.cl, "Zalaquett: 'Vamos a seguir desalojando si es necesario cinco veces al día'", 2 de agosto de 2010.
82 Radio Cooperativa, "Alcalde de Santiago: Las tomas de liceos serán desalojadas".
83 Roberto Gargarella, *El derecho a la protesta: El primer derecho*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2007, pp. 114-118, y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 451.

demandar la asistencia de los estudiantes para seguir recibiendo una educación deteriorada, obviando sus legítimas reivindicaciones, parece un contrasentido.

Y lo que es derechamente una violación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes son las medidas de castigo propuestas por el alcalde Zalaquett. En su opinión, se debe cancelar las matrículas educacionales de los estudiantes que participan en las tomas: "Tiene que doler esto, no puede ser gratis", fueron sus palabras.[84] Las medidas se concretaron en algunos establecimientos, que expulsaron a estudiantes.

Es preciso recordar –en consonancia con el Comité de Derechos del Niño– que "la educación debe impartirse de tal forma que se respete la dignidad intrínseca del niño y se permita a éste expresar su opinión libremente (...) y a participar en la vida escolar".[85] Ese derecho, junto con la protección del interés superior del niño, cobra especial relevancia en el contexto de expresiones políticas[86] que podrán ser calificadas de "desmedidas, groseras, vulgares o ignorantes, pero sin embargo, no pueden constituir delito de desacato pues a juicio de esta Corte corresponden a una opinión, malamente dicha, sobre un tema de interés público y en una circunstancia especialísima".[87]

Por lo anterior, las formas de participación política ameritan una especial protección constitucional. Uno de los estudiantes expulsados presentó un recurso de protección y la justicia ordenó, preventivamente, la reintegración del adolescente al Liceo Confederación Suiza.[88] A raíz de ello el alcalde dijo sentirse "decepcionado de una parte pequeña de la justicia chilena. Yo cancelé la matrícula a un joven del centro de alumnos del liceo Confederación Suiza, que en forma encapuchada entró al colegio, hizo una toma y destrozó el colegio y la Corte de Apelaciones nos obligó a colocarlo nuevamente en el colegio".[89]

Así, pues, tal como indica el análisis comparado de la libertad de expresión,[90] es preciso ampliar el concepto de expresión de modo que abarque todas las formas susceptibles de portar un mensaje, por ofensivo, crítico o desafiante que sea, sobre todo en caso de grupos mino-

84 Radio Cooperativa, "Zalaquett amenazó con expulsar a estudiantes en tomas: 'Tiene que doler esto, no puede ser gratis", 5 de agosto de 2010.
85 Comité sobre Derechos del Niño, *Observación General Nº 1: Propósitos de la educación*, CRC/GC/2001/1, 17 de abril de 2001, párr. 8, en relación con *Observación General Nº 12: El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 22-25.
86 Domingo Lovera, "Libertad de expresión e interés superior del niño: A propósito de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta de 6 de marzo de 2009 y Corte Suprema de 23 de abril de 2009", *Revista Chilena de Derecho Privado* 12, 2009.
87 Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 5.699, 2 de abril de 2003.
88 Radio Cooperativa, "Justicia reintegró a estudiante expulsado del colegio Confederación Suiza", 28 de julio de 2010.
89 Radio Cooperativa, "Zalaquett amenazó con expulsar a estudiantes en tomas: 'Tiene que doler esto, no puede ser gratis". Se trata de una medida preliminar y al cierre del presente *Informe* el juicio de fondo aún no se realizaba.
90 Eric Barendt, *Freedom of Speech*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 268-270.

ritarios desplazados del diálogo político. En atención a las dificultades para la participación política de las personas, la Relatoría para la Libertad de Expresión recalca que en ocasiones las movilizaciones pueden ser la *única forma* disponible para hacer sentir las demandas políticas. En relación a las condiciones en que niños, niñas y adolescentes pueden participar, el propio Estado chileno ha reconocido internacionalmente que carecen de oportunidades institucionales en las escuelas para que ellos puedan "organizarse para sus propios intereses".[91] Este antecedente debe ser especialmente considerado antes de adoptar medidas radicales como la cancelación de las matrículas, decisión que deviene a un tiempo en violación del derecho a la educación y de la libertad de expresión.

3. PODER JUDICIAL

Durante el período 2009-2010 destacan dos decisiones de especial importancia en el contexto de este *Informe*. Primero, un Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso que, descansando en las orientaciones de la Relatoría, reconoció a los trabajadores el derecho a la protesta como manifestación de la libertad de expresión, aunque luego esa decisión fue revocada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso. Segundo, el procesamiento del agresor del fotógrafo Víctor Salas, quien perdió la visión de un ojo a raíz de un golpe propinado por un funcionario de Carabineros, mientras cubría una protesta.

3.1 *El Mercurio de Valparaíso*

El sindicato de trabajadores de *El Mercurio de Valparaíso* se encontraba en el proceso de negociación colectiva con su empresa desde comienzos de abril de 2009. Los dirigentes sindicales habían sido invitados a participar por primera vez en los 182 años de su historia a la marcha convocada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) para el 16 de abril, pero personal de la empresa les advirtió que si acudían serían despedidos una vez concluida la negociación. El día de la marcha pacífica, mientras ésta pasaba delante del edificio de la empresa, su director y jefe del área periodística, Juan Pablo Toro, fue captado por un medio

91 United Nations Inter-Agency Coordinating Committee on Human Rights Education, Evaluation of the Implementation of the First Phase (2005-2009): Chile, 14 de abril de 2010, www2.ohchr.org/english/issues/education/training/evaluationWPHRE.htm. Sobre las obligaciones de los Estados en cuanto a abrir espacios de participación a niños, niñas y adolescentes en los colegios, ver *General Comment Nº 12*, párr. 105-114.

de comunicación fotografiando a los dirigentes y trabajadores que marchaban. Además, funcionarios del diario verificaban quiénes habían salido a participar de la manifestación, y se suspendieron las reuniones de negociación pactadas para el día siguiente.

Los trabajadores presentaron una acción de tutela laboral en contra de *El Mercurio de Valparaíso*, reclamando la vulneración de su derecho a la libertad de expresión. En sus términos:

> las opiniones pueden manifestarse en cualquier forma y por cualquier medio, resulta de especial relevancia para los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, donde se ha llamado la atención sobre el hecho que las movilizaciones sociales, los encuentros públicos u otras formas menos articuladas de protesta pueden ser, no solo el mejor, sino el único mecanismo por medio del cual sectores marginados de la comunidad pueden llegar a comunicar sus puntos de vista.[92]

El Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso acogió la acción basado principalmente en las directrices de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Así, señaló que "la garantía fundamental en análisis [la libertad de expresión] contempla en su ámbito de protección la participación de los trabajadores en actos sociales de carácter masivo". El tribunal condenó a la empresa al pago de una multa y a modificar "su reglamento interno [incluyendo] una declaración en orden a que la referida empresa respeta en forma irrestricta el derecho de todo trabajador a expresarse libremente y reglamentar en dicho texto el procedimiento aplicable a las comunicaciones que los sindicatos quieran dirigir a su empleador relativos a la participación de éstos y sus asociados en actividades de carácter público que los convoquen o en las que deseen participar en ejercicio de dicho derecho a la libre expresión".[93]

Por estas referencias, la sentencia fue incluida en el *Informe anual 2009* de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión como ejemplo de una buena práctica.[94] Pero el 11 de septiembre de 2009 *El Mercurio de Valparaíso* presentó un recurso de nulidad en contra de la decisión. En lo pertinente a la protesta y los estándares del derecho internacional, reclamó una transcripción "lata [de] teorías extranjeras".[95] La Corte de Apelaciones de Valparaíso acogió el recurso haciendo eco de estos argumentos, por lo que se entiende que los acepta.[96] El tribunal de alzada sostuvo que:

92 Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, Causa RIT T-19-2009, 31 de agosto de 2009.
93 Id., considerando 15°.
94 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, pp. 394-398.
95 Recurso de nulidad en poder del autor.
96 Corte de Apelaciones de Valparaíso, Rol 373, 9 de noviembre de 2009.

> si bien está acreditado que el director de El Mercurio, señor Toro, se encontraba en el balcón del edificio de el diario El Mercurio con una cámara con actitudes de estar filmando o fotografiando los hechos que ocurrieran en ese momento, el día 16 de abril de este año, sin embargo no se aprecia de qué manera tal conducta pueda constituir una vulneración real, efectiva del derecho constitucional de la libre expresión.[97]

Además, la Corte entiende que la amenaza de derechos constitucionales no se encuentra amparada por la acción de tutela laboral. En sus palabras, esta acción sirve solo para reparar las lesiones ya cometidas en contra de derechos, no para cautelar su posible lesión ("el legislador protege la efectiva vulneración de derechos fundamentales").

3.2 El caso de Víctor Salas

Cuando el fotógrafo Víctor Salas se encontraba cubriendo las protestas en las afueras del Congreso Nacional mientras la Presidenta Bachelet rendía su cuenta anual en 2008, un funcionario de la policía montada de Carabineros lo golpeó con un bastón, provocándole la pérdida total de visión de su ojo derecho.[98] Hasta enero de 2010 ni las investigaciones internas ni las de la fiscalía militar de Valparaíso habían rendido frutos. Pese a que el agresor estaba plenamente identificado –gracias a informes de la PDI, que suplió la falta de voluntad de Carabineros–, la fiscalía militar decidió no procesar al cabo Iván Barría.

Sin embargo, la Corte Marcial revocó la decisión y procesó al cabo por el delito de violencia innecesaria con resultado de lesiones graves. A diferencia de la fiscalía militar, que privilegió el informe de la propia institución del agresor, Carabineros, la Corte Marcial se basó en el informe de la PDI para decidir que "se encuentra justificada la existencia del delito (...) y presunciones fundadas para estimar que Barría Álvarez haya tenido participación como autor de este delito".[99] Se acreditó "que el fotógrafo Víctor Salas Araneda cumplía funciones de reportero gráfico (...) percatándose que un Carabinero montado a caballo avanzaba hacia él, siendo golpeado en su rostro por el policía, con un objeto contundente que portaba en sus manos, provocándole una lesión de carácter grave en su ojo derecho".[100]

La decisión fue acordada con el voto en contra de dos de los tres representantes de las Fuerzas Armadas ante la Corte Marcial, los mi-

97 Id., considerando 14°.
98 *Informe 2008*, pp. 74-75.
99 La Nación.cl, "Corte Marcial procesa a carabinero que hirió gravemente a fotógrafo de EFE", 5 de enero de 2010.
100 Corte Marcial, Causa Rol 831-2009, 30 de diciembre de 2009, fs. 968. La copia de la resolución fue facilitada por el abogado patrocinante de Víctor Salas, Alfredo Morgado.

nistros Waldo Martínez y Manuel Arancibia, quienes estuvieron por ratificar la decisión de la fiscalía militar.[101] Al momento de decidir la libertad provisional del imputado, la Corte Marcial se dividió: los tres representantes de las Fuerzas Armadas estuvieron por conceder la libertad, los dos integrantes civiles por dictar prisión preventiva.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Pese a las recomendaciones internacionales en sentido contrario, el Estado de Chile entiende que las protestas son sinónimo de desórdenes públicos. Se han implementado estrategias de control preventivo con detenciones ilegales, grabaciones y "controles aleatorios" que carecen de justificación legal, al menos según lo disponen las normas sobre control de identidad.[102] A pesar de estar entrenada militarmente, la policía uniformada se ha aliado con las Fuerzas Armadas y, como se vio a propósito del conflicto laboral en Collahuasi, ambas fuerzas, manejadas desde el Gobierno central, prometen reprimir con dureza la protesta social.

Las iniciativas legales pendientes, así como las que están por ingresar, no auguran un futuro mejor. Sin reparar en las condiciones que el tipo legal de desórdenes públicos impone –es una expresión vaga, de alcance impreciso–, cualquier acto que no sea del agrado de la autoridad de turno es rápidamente calificado como disruptivo de la tranquilidad que anhela la "inmensa mayoría de los chilenos", y reprimido. Como advierte la Relatoría para la Libertad de Expresión, con ello se corre el riesgo de acallar voces simplemente porque no se está de acuerdo con sus críticas, lo que constituye una forma de censura prohibida por los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

La justicia, que se supone fue instalada para salvaguardar los derechos de las personas, se refiere a las instancias internacionales de derechos humanos como "teorías extranjeras". Mientras tanto, los procesamientos a cargo de la justicia militar carecen de imparcialidad, de seriedad y de respeto por los principios del debido proceso. Una parte

101 Id., fs. 969.

102 El artículo 85 del Código Procesal Penal dispone: "Control de identidad. Los funcionarios policiales señalados en el artículo 83 deberán, además, sin orden previa de los fiscales, solicitar la identificación de cualquier persona en los casos fundados, en que, según las circunstancias, estimaren que existen indicios de que ella hubiere cometido o intentado cometer un crimen, simple delito o falta; de que se dispusiere a cometerlo; de que pudiere suministrar informaciones útiles para la indagación de un crimen, simple delito o falta; o en el caso de la persona que se encapuche o emboce para ocultar, dificultar o disimular su identidad. La identificación se realizará en el lugar en que la persona se encontrare, por medio de documentos de identificación expedidos por la autoridad pública, como cédula de identidad, licencia de conducir o pasaporte. El funcionario policial deberá otorgar a la persona facilidades para encontrar y exhibir estos instrumentos". Si bien las "agendas cortas" han extendido la facultad hasta el punto de que en la práctica poca y ninguna diferencia existe con la antigua –y discrecional– detención por sospecha, aún se observan límites a su ejercicio, aunque difusos (por ejemplo, "según las circunstancias").

de los chilenos es perseguida por el Estado gozando de garantías que buscan minimizar el riesgo de persecuciones arbitrarias, mientras otra parte, que suele pertenecer a los sectores más desplazados de la sociedad, carece de toda forma de contrarrestar el poder persecutorio criminal militar, que goza de una competencia tan amplia que ni siquiera resulta razonable en un contexto de guerra.

El objetivo de este *Informe* es que las autoridades asuman que los estándares del derecho internacional de los derechos humanos son vinculantes, en tanto se trata de decisiones autónomamente adoptadas. Sin embargo, a veces es necesario alzar la voz para ser escuchados; es nuestra propia protesta. En ese espíritu, el *Informe* pretende permear la doctrina del Estado chileno relativa a la protesta social –que evidencia una radicalización de la criminalización de las manifestaciones– recordando los estándares que el mismo Estado se ha comprometido a respetar.

Para finalizar, se insiste en las recomendaciones efectuadas en el *Informe 2009*, que están en línea con las que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha formulado para los Estados Parte. Porque no han sido atendidas, y para generar un intercambio real, serio e informado con las nuevas autoridades, se recomienda al Estado de Chile:

1. Adecuar el marco constitucional y legal interno en concordancia con lo señalado por la Relatoría para la Libertad de Expresión, para que sea respetuoso del derecho a la protesta.[103] Es una buena iniciativa promover una reforma constitucional que regule el derecho de reunión solo por medio de una ley y no, como ocurre actualmente, por medio de un reglamento.
2. Se recomienda introducir, por vía legal o reglamentaria, criterios orientadores que intendencias y gobernaciones deban observar al momento de autorizar las solicitudes de reuniones en espacios públicos. Esos criterios deben contener referencias precisas a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos en materia de libertad de expresión, derecho de reunión, libre asociación y derecho de petición a la autoridad.
3. Instruir a sus funcionarios a no emitir declaraciones que respalden el ejercicio de la violencia estatal en la medida que existan investigaciones (administrativas o judiciales) pendientes.
4. No perseverar en el proyecto de ley que impone la obligación de pagar los daños a los organizadores de las movilizaciones. Si las protestas buscan expresar el descontento social frente a políticas estatales, entonces este proyecto constituye una censura de puntos de vista, así como la imposición de una carga desproporcionada sobre la ciudadanía, y que generalmente es la más marginal.

103 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 450.

5. Reformar el sistema de justicia militar reduciendo su competencia para juzgar a civiles. En línea con lo que ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Palamara*, así como con las recomendaciones de la Relatoría, los Estados Parte tienen el deber de "realizar investigaciones serias, imparciales y efectivas sobre asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas (...) y por causa del ejercicio de la libertad de expresión".[104]

6. En íntima relación con lo anterior, discutir y proponer una reforma legal a los procedimientos de investigación internos de Carabineros de Chile, adecuándolos a los estándares del debido proceso. Solo una investigación interna seria, sujeta a estándares de transparencia e imparcialidad, podrá dotar de sentido a las cifras que la institución exhibe.[105]

7. Asegurar que los funcionarios de Carabineros que intervienen en los operativos de control de las movilizaciones ciudadanas estén debidamente identificados, disposición que debe extenderse a los móviles de la institución.

8. Capacitar a funcionarios policiales en el derecho internacional de los derechos humanos, incorporando temáticas de desarrollo más reciente, como la protesta social y su regulación.

104 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, pp. 450-451.

105 El Estado chileno se ha comprometido a adecuar los procedimientos internos de calificación de sus funcionarios, instancia propicia para revisar las denuncias internas recibidas en contra de Carabineros. Ese compromiso se estableció en el acuerdo de solución amistosa con funcionarios dados de baja arbitrariamente cuando sus mujeres reclamaron, en una manifestación pacífica, por sus bajos sueldos. Las mujeres fueron golpeadas y la marcha disuelta con violencia. Ver Carabineros de Chile, *Propuesta de solución amistosa*, http://deptocom.carabineros.cl/acuerdo_2010.