

PROTESTA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS*

SÍNTESIS

El *Informe* viene dando cuenta del estado del derecho a la protesta en Chile desde 2007. Desde entonces, y motivados por las movilizaciones estudiantiles de 2006, hemos decidido escrutar el comportamiento del Estado de Chile a la luz de los estándares internacionales, a los que se ha sometido voluntariamente, y de sus disposiciones constitucionales. Durante 2011, la protesta se ha situado en el centro de la noticia; se han realizado las movilizaciones más masivas desde el retorno a la democracia, pero su masividad y la atención que han recibido hasta ahora contrasta con la satisfacción de los derechos involucrados.

Este capítulo repasa las percepciones de la autoridad estatal en torno a la protesta, cuestión que estriba directamente en su actitud frente a los permisos que debe conceder, o frente a una protesta no autorizada. Estas percepciones son relevantes para comprender el entorno de restricciones que enfrenta la protesta social en Chile, en tanto ejercicio de derechos constitucionales; restricciones que van desde amenazas de prohibición a regulaciones innecesarias, esto es, no justificadas en una democracia, y proyectos de ley que buscan desplazar el eje de responsabilidad por el resguardo del orden público desde el Estado a los particulares.

Las mismas actitudes inciden directamente en la forma en que intervienen las fuerzas de orden y seguridad pública. Durante 2011, y como ha ocurrido antes, Carabineros de Chile ha introducido novedosas prácticas de control, entre las que se cuenta personal infiltrado, así como el uso injustificado de balines y violencia.

PALABRAS CLAVE: Protesta, movilizaciones, libertad de expresión, criminalización de la protesta social, violencia policial.

* Capítulo preparado por Domingo A. Lovera P. con la colaboración de Cristián Apiolaza.

INTRODUCCIÓN

La protesta ha estado en el centro de la noticia durante 2011. A principios de año, la aprobación del megaproyecto HidroAysén generó amplias movilizaciones de ciudadanos que reclamaban por el respeto al medio ambiente –a lo que se sumaba, sin duda, un reclamo más amplio de descontento por la forma en que se toman las decisiones–, pese a la insistencia de la autoridad en que las cosas se estaban haciendo legalmente.¹ Antes, ciudadanos del sur de Chile habían salido a las calles para reclamar por el alza del gas –elemento de vital importancia en el frío sur del país–, parando varios días. Finalmente, y tal y como ocurriera en 2006, los estudiantes, acompañados de otras agrupaciones, salieron a las calles a reiterar su reclamo por la calidad de la educación pública, sumando un fuerte cuestionamiento al lucro como motor de la empresa educativa. Las movilizaciones mapuche, así como las de deudores habitacionales, trabajadores y otros grupos, se han mantenido.

Estas movilizaciones de 2011 han estado particularmente marcadas por su masividad, lo que a su vez ha hecho evidente el esfuerzo de control ideológico del discurso sobre la protesta, que ha hecho hincapié en el número de asistentes a cada convocatoria. La prensa ha informado que las movilizaciones por la educación de los meses de invierno congregaron entre 80 mil y 500 mil asistentes solo en Santiago, lo que las convierte en las protestas más masivas desde el retorno a la democracia. Para los organizadores, de hecho, la asistencia de las protestas del 30 de junio habría alcanzado una cifra de entre 200 mil a 300 mil personas, pese a los constantes esfuerzos de la autoridad por apreciar a la baja el número de asistentes.² Como es evidente, mientras menor

¹ En el mensaje presidencial del 21 de mayo de 2011, el Presidente Piñera indicó: “Debilitar nuestras instituciones es el segundo peligro. Las instituciones, es decir, las reglas que democráticamente nos hemos dado para canalizar nuestra creatividad, arbitrar nuestras diferencias y armonizar los múltiples y legítimos intereses que existen en toda sociedad libre y plural, deben ser siempre respetadas. Sin instituciones, la fuerza reemplaza a la racionalidad, la inestabilidad se adueña de la vida pública y los derechos se tornan frágiles. Como país ya recorrimos ese camino y socavamos las bases mismas de nuestra democracia y sana convivencia. Por eso, hoy también quiero llamar a mis compatriotas a cuidar y respetar nuestras instituciones”. Gobierno de Chile, “Mensaje Presidencial 21 de Mayo de 2011: Construyendo una sociedad de seguridades, oportunidades y valores”. La entonces ministra Vocera de Gobierno, hoy senadora, Ena Von Baer, afirmaba que “hay distintas instancias de apelación, pero seamos respetuosos para que las instituciones puedan funcionar. Nos vamos a preocupar de cuidar el medio ambiente en Chile (...), las instituciones ambientales tienen, deben y están actuando con toda la independencia del caso, por lo tanto, se llama a respetar esa independencia”. Tele13, “Ministra Von Baer llamó a respetar la institucionalidad ambiental”, 9 de mayo de 2011.

² Radio Cooperativa, “Asistencia cercana a las 100 mil personas marcó marcha por la educación”, 30 de junio de 2011. *La Tercera*, “Marcha de 80 mil personas se vuelve la más masiva en 21 años”, 17 de junio de 2011. *La Tercera*, “Organizadores cifran entre 200 mil y 300 mil los participantes a marcha”, 30 de junio de 2011; SoyChile.cl, “La Intendencia Metropolitana cifró en 80 mil los asistentes a la marcha estudiantil”, 30 de junio de 2011, y Radio Agricultura, “Intendenta tras marcha en Santiago: ‘Creo que es un movimiento que va en decadencia’”, 14 de julio de 2011.

sea este número, mayor consistencia tendrá el argumento estatal destinado a bajar el perfil de las movilizaciones. Sin embargo, la masividad de las manifestaciones durante 2011 torna difícil la tarea de calificarlas como episodios esporádicos.

Pese a ello, se han conocido severas restricciones a la protesta, muchas de las cuales mantienen las conocidas prácticas de entorpecimiento del ejercicio este derecho.

La primera referencia a protesta social se hizo en el *Informe 2007*, que hizo hincapié en la existencia de una justificada preocupación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, para la que todo acercamiento a la protesta debe considerar el contexto de restricciones para el ejercicio vigoroso de la libertad de expresión. La Relatoría notaba, ya en 2005, dos elementos que se han transformado en principios rectores del análisis de la protesta en Chile: en primer lugar, que la protesta implica el ejercicio de derechos (a la libertad de expresión y de reunión), y en segundo término, que la protesta es muchas veces el único mecanismo al cual ciertos grupos sociales pueden recurrir para expresar sus demandas.³

En dicho contexto, pero, en especial por tratarse del ejercicio de derechos, la protesta no puede regularse al antojo de la autoridad. Sus regulaciones deben satisfacer un riguroso estándar, a saber: (i) deben encontrarse establecidas por ley, (ii) para satisfacer fines permitidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴ y (iii) siempre y cuando se trate de restricciones necesarias en una sociedad democrática.⁵

En *Informes* anteriores se ha insistido en que la regulación de la protesta en Chile no responde a los estándares a los que el Estado se ha sometido voluntariamente, y desde 2007 se ha constatado la existencia de patrones de resistencia a la movilización social que son transversales a los poderes de Estado.

Las declaraciones del Ejecutivo prefieren centrarse en la violencia de una parte muy menor de los manifestantes antes que en los reclamos de fondo: usa aquélla como excusa para alterar recorridos y amenazar con prohibiciones. Nuestros tribunales, por su parte, han estado poco dispuestos a leer la protesta al amparo de la libertad de expresión y del derecho de reunión; mientras que en el Parlamento se ha presentado una serie de proyectos de ley restrictivos del derecho a

³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, OEA/ser.LN/II.124 Doc. 7, 27 de febrero de 2006, p. 129.

⁴ En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las restricciones a la libertad de expresión serán permisibles solo si, estando establecidas por ley, son necesarias para asegurar el respeto a los derechos y honra de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (art. 13.2). El derecho de reunión "solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás" (art. 15).

⁵ Sobre los estándares, ver *Informe 2008*, p. 50.

la protesta, en flagrante contradicción con los estándares del derecho internacional. De esta forma, ninguno de los tres poderes tradicionales aborda el fenómeno de la protesta social como una cuestión que involucra derechos fundamentales.⁶

1. LA PROTESTA A OJOS DE LAS AUTORIDADES DE ESTADO

Una primera forma en que las autoridades encaran las movilizaciones sociales apunta a enfatizar el funcionamiento de las instituciones de Estado. La protesta, bajo este prisma, es una forma no institucionalizada de intervención que pone en jaque la doctrina inaugurada por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, y mantenida, sin cambios, por el de la Alianza por Chile: dejar que las instituciones funcionen.⁷

En efecto, las movilizaciones encontraron una rápida respuesta de las autoridades –incluida nuestra primera mandataria– en 2006: las protestas de los estudiantes, manifestaron, no eran una forma de participación apta para la democracia, donde debía privilegiarse el aparato institucional y el diálogo.⁸ Más tarde la Presidenta Bachelet terminó explicando, de cara al país, las reformas que se sugerirían al estado de la educación en Chile.

Durante 2011 las protestas encontraron similar oposición, esta vez de parte del gobierno encabezado por la Alianza por Chile. Las protestas –se dijo– entorpecen, si no impiden, el normal funcionamiento de las instituciones de Estado y su sentido de autoridad.⁹ Este argumento del Estado se hizo sentir con especial fuerza a propósito de las protestas por la aprobación del proyecto HidroAysén. Así, por ejemplo, la exministra

⁶ En el derecho internacional, las responsabilidades son estatales, no gubernamentales. No es el Gobierno el que incurre en responsabilidad, sino el Estado de Chile, representado, desde luego, por las autoridades políticas de turno. En el caso de la protesta, además, ambas coaliciones han mantenido posiciones similares. En sus respectivos gobiernos, tanto la Concertación de Partidos por la Democracia como la Coalición por el Cambio han sido hostiles al respecto. Sobre los gobiernos de la Concertación, ver *Informe 2007*, pp. 71-78; *Informe 2008*, pp. 46 y ss., en especial pp. 46-48 y 54-64; *Informe 2009*, p. 45 y ss., en especial pp. 46-51 y pp. 73-76. Sobre la administración de la Alianza por Chile, ver *Informe 2010*, p. 55 y ss., en especial pp. 59-65 y pp. 68-70.

⁷ Sobre el uso de la expresión en el Gobierno del entonces Presidente Ricardo Lagos, ver “Las instituciones, ¿funcionan?”, *Ercilla*, 20 de junio al 3 de julio de 2005. Hace poco, el exPresidente Lagos volvió a referirse a la doctrina. De sus palabras se advierte qué tan recurrente fue su recurso: “Quisiera decir algo que *ustedes conocen*, dejemos que las instituciones funcionen y las instituciones funcionan con independencia de un poder respecto del otro, por lo tanto, no me parecen del todo adecuados estos esfuerzos por ordenar” (el destacado es nuestro). Radio Cooperativa, “Lagos y caso Van Rysselberghe: ‘Dejemos que las instituciones funcionen’”, 29 de marzo de 2011.

⁸ *Informe 2009*, p. 46.

⁹ En el resumen final, ambos gobiernos evitaron enfrentar el tema de fondo planteado por las protestas. Con un dejo de ironía, la revista *Time* señala: “Bachelet herself faced angry student protests five years ago, known as the ‘Penguin Revolution’ (for the school uniforms pupils wore), which focused on secondary school inequities. She failed to resolve the festering education problem, however, and Piñera doesn’t seem to have learned much from her experience”. *Time*, “After the Miners’ Triumph: How Chile’s President Lost his Mojo”, 3 de julio de 2011.

Secretaría General de Gobierno, Ena Von Baer, aseguraba que “[a]cá hay una instancia, hay una legislación ambiental y hay institucionalidad ambiental y el proyecto va a pasar por una institucionalidad ambiental en forma transparente y absolutamente rigurosa (...) de lo que nosotros nos vamos a preocupar es que todos los proyectos cumplan absolutamente y en un 100% con nuestra institucionalidad ambiental y con todos los parámetros ambientales que tienen que cumplir los proyectos en Chile”.¹⁰ El ministro Secretario General de la Presidencia, por su parte, luego de destacar los beneficios para la región, agregó “[a]quí lo más importante es que dejemos que las instituciones funcionen”.¹¹

Desde luego que el reclamo de los manifestantes no apuntaba a las franquicias legales con que podría contar el proyecto,¹² sino, cosa distinta, a las deficiencias de participación ciudadana de la mentada institucionalidad ambiental.¹³

Un segundo aspecto que las autoridades de Estado reprochan a los manifestantes es su “carácter minoritario”. En su lógica, como los estudiantes que se movilizan son pocos, entonces no debe “impedir[se] a otros el derecho de estudiar”. Así, el Presidente Piñera ha dicho que “la mayoría de los estudiantes y chilenos quieren estudiar y trabajar, por lo que con fuerza va a defender la posición de la mayoría”, dichos que han sido reafirmados por el ministro del Interior, quien sostuvo que “no corresponde que un grupo de jóvenes que quiera parar pueda arruinarle la vida a los que sí quieren estudiar”.¹⁴

El alcalde de Santiago, Pablo Zalaquett –cuya voz es relevante al ser la comuna que es epicentro de las movilizaciones–, añadió que la protesta es un derecho que debe ejercerse en democracia, pero “los vecinos de mi comuna... el millón y medio que trabaja, que tiene su

10 Radio Bio-Bío, “Von Baer asegura que HidroAysén pasará por institucionalidad ambiental en forma rigurosa”, 6 de mayo de 2011.

11 La Nación.cl, “Larroulet por HidroAysén: ‘Dejemos que las instituciones funcionen’”, 10 de mayo de 2011. El mismo discurso se ha escuchado a propósito de las movilizaciones estudiantiles. La seremi de Educación de la Región Metropolitana, Lili Orell, dijo que “el diálogo siempre es la mejor herramienta de conversación. No creo que la movilización sea un espacio que vaya a dar respuesta a los requerimientos...”. Radio Cooperativa, “Seremi restó validez a las movilizaciones estudiantiles y lamentó ‘radicalización’”, 8 de junio de 2011.

12 Aunque llaman la atención las expresiones del ministro Hinzpeter, quien –pese a las promesas de Von Baer en torno a la transparencia y probidad de la institucionalidad– afirmó que “a uno le gustaría que se apruebe”. Emol, “Hinzpeter: ‘Para el país sería bueno que se apruebe’ el proyecto HidroAysén”, 9 de mayo de 2011.

13 Al respecto, ver Pamela Meunier, “La participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno”, *Prevención y solución de conflictos ambientales: Vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*, Santiago, LexisNexis-Centro de Derecho Ambiental, 2004, pp. 62-65.

14 *La Tercera*, “La Moneda prepara ofensiva por protestas estudiantiles y caso La Polar”, 20 de junio de 2011; Radio Bio-Bío, “Presidente Piñera rechaza destrozos en marchas y entrega respaldo a Hinzpeter”, 17 de junio de 2011; Radio Bio-Bío, “Hinzpeter: ‘Estudiantes que están protestando le arruinan la vida a los que sí quieren estudiar’”, 15 de junio de 2011. Al presentar su plan de colegios alternativos, el entonces ministro de Educación Joaquín Lavín afirmó: “Nosotros queremos impedir que una minoría le quite a una mayoría el derecho de ir a clases”. La Nación.cl, “Lavín dejó desalojos a alcaldes y preparó colegios ‘alternativos’”, 19 de junio de 2011.

negocio, que va a la universidad, la señora que no está en la Alameda pero quiere cruzar al municipio... esa gente, nadie piensa en ellos...". Sobre las tomas, afirmó que "lamentablemente es un grupo minoritario que hace estas tomas ilegales y que tiene secuestrado al 90% del alumnado que sí quiere estudiar". El entonces intendente de Santiago, Fernando Echeverría, fue más lejos en las comparaciones numéricas al sostener que "[h]ablamos de 70, 90 mil personas, lo que sea, pero hay 6,9 millones de personas que tienen derecho a vivir en paz, derecho al orden público, tienen derecho a transitar y volverse a sus casas".¹⁵

De todas formas, no es tarea sencilla determinar si las autoridades de verdad creen lo que dicen, o si se trata de una estrategia comunicacional destinada a crear la sensación de ilegitimidad del recurso a la protesta.¹⁶ Y las dudas al respecto pueden ser muy razonables. Así, el Presidente Piñera insistió con criticar el carácter minoritario de quienes toman parte en protestas y tomas, reprochándoles no ser capaces de velar por el bien de toda la comunidad y de estar animados por satisfacer solo sus propias demandas:

... creo que las marchas, las redes sociales y todos estos instrumentos modernos de participación sin duda son un reflejo de una sociedad viva, de una sociedad sana, de una sociedad vital, pero esa energía tiene que canalizarse hacia el bien común y no hacia fines que sólo son perseguidos por algunas minorías.¹⁷

No es tarea de este capítulo evaluar si la educación de calidad es parte del bien común de una sociedad. Pero si las demandas provenían solo de ciertos sectores, resulta difícil determinar cuáles son las razones por las que el Presidente Piñera, al igual que su predecesora, terminó llamando por cadena nacional a un gran acuerdo nacional en torno a la educación¹⁸ y, más tarde, proponiendo a los dirigentes que criticó medidas para abordar una reforma al sistema educacional chileno.¹⁹

15 Radio Bío-Bío, "Alcalde Zalaquett: 'El Gobierno y Carabineros no se están haciendo respetar'", 14 de julio de 2011; Emol, "Alcalde de Santiago: 'Estudiantes movilizados tienen secuestrado al 90% del alumnado'", 20 de junio de 2011, y Radio Cooperativa, "Intendencia metropolitana puso en duda permisos para futuras movilizaciones", 30 de junio de 2011.

16 Nótese, por ejemplo, el tono de alarma de un editorial del diario *La Tercera*, que sostiene que el ejercicio de la protesta y las huelgas pone en riesgo el sentido de autoridad, el funcionamiento de las instituciones, el clima social y, con todo ello, la estabilidad democrática. *La Tercera*, "Debilitamiento del sentido de autoridad", 31 de julio de 2011.

17 *El Mostrador*, "Piñera critica las tomas estudiantiles tras promulgar la primera reforma constitucional de su administración", 28 de junio de 2011.

18 *La Tercera*, "Presidente Sebastián Piñera propuso un 'Gran Acuerdo Nacional por la Educación'", 5 de julio de 2011. Además, volvió a insistir sobre el interés de grupos minoritarios: "Bienvenida la manifestación de opiniones, pero también yo quiero decir que tenemos que tener un cierto sentido de lo que es la sociedad, como un todo y el bien común, porque de repente noto que cada sector cree que su problema es el único que importa y están dispuestos a detener el país por obtener el cien por ciento de sus aspiraciones; si todos actuáramos de esa forma nuestro país no llegaría a ninguna parte". *El Mostrador*, "Piñera llama a manifestantes a 'pensar en el bien del país'", 13 de julio de 2011.

19 Gobierno de Chile, "Gobierno propone 21 medidas para alcanzar pacto en educación", 1 de agosto de 2011.

Con todo, se trata de una evidencia puramente formal y que no alcanza los contornos jurídicos del debate. Que un derecho sea ejercido por un número reducido de personas, y muchas veces contra una mayoría de ellas, no es otra cosa que expresión del vigor de la protección constitucional. Ninguna de las autoridades que cuestiona el carácter “minoritario” de las movilizaciones sostendría un argumento similar respecto al derecho a la vida de alguien que, digamos, desea ser linchado por una turba. La doctrina que se ha construido en torno a la libertad de expresión apunta precisamente a vigorizar su defensa para el caso en que (i) se trate de expresiones críticas en materia de la conducción de los asuntos públicos, y cuando (ii) sean proferidas por grupos minoritarios echando mano de mecanismos de comunicación y expresión distintos a los tradicionales que, las más de las veces, se encuentran cerrados para ellos.

Así, la Relatoría ha señalado en reiteradas ocasiones que,

El funcionamiento de la democracia exige el mayor nivel posible de discusión pública sobre el funcionamiento de la sociedad y del Estado en todos sus aspectos, esto es, sobre los asuntos de interés público. En un sistema democrático y pluralista, las acciones y omisiones del Estado y sus funcionarios deben sujetarse a un escrutinio riguroso, no solo por los órganos internos de control [el reclamo del Estado de dejar que las instituciones funcionen], sino también por la prensa y la opinión pública.²⁰

Y sobre todo cuando a una mayoría pudiera parecerle expresiones irritantes o con las cuales no están de acuerdo, máxime cuando la molestia proviene desde las autoridades de Estado.²¹ La condición de ser parte de un grupo minoritario, antes que debilitar el ejercicio de la libertad de expre-

²⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, OEA/Ser.LV/II Doc. 51, 30 de diciembre de 2009, p. 245. De ahí que las palabras del subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, resulten, hasta cierto punto, incomprensibles. Para Ubilla, “el solo reconocimiento por parte de los convocantes de que esto es una manifestación política los deja en una posición nítida respecto de sus objetivos. Es bueno que ellos lo hayan reconocido, porque hasta hace unos días, defendían supuestamente una agenda educacional”. *El Mostrador*, “Autoridades llaman a estudiantes a responsabilizarse por desmanes tras manifestación en la Alameda”, 30 de junio de 2011.

²¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA/Ser.LV/II – CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 de diciembre de 2009, p. 113. Por eso son desafortunadas las palabras de Felipe Bulnes, quien reemplazó a Joaquín Lavín como ministro de Educación. Para Bulnes, una vez que se entregó la propuesta del 1 de agosto los estudiantes debían poner entre paréntesis, si no abdicar de, su libertad de expresión y derecho a reunión. “Ha llegado el momento de abandonar las movilizaciones y empezar a avanzar” afirmó, con lo que sugiere que la propuesta gubernamental debiera estar blindada a las críticas. *Publimetro*, “Tomas siguen y anuncian marchas”, 3 de agosto de 2011. El ministro Hinzpeter agregó que “Suficiente es suficiente, creemos que las marchas deben detenerse”. Radio Cooperativa, “Bulnes: ‘No es intransigencia negar permiso para marchar por la Alameda’”, 3 de agosto de 2011.

sión, debe llamar a las autoridades a acercarse a ella con el máximo cuidado posible. En palabras de la Relatoría, y a propósito de la protesta social:

... resulta necesario que los Estados diseñen marcos regulatorios que respeten el ejercicio de la protesta social. Los Estados no deben dejar de tomar en cuenta que cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública puede convertirse en el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado.²²

Finalmente, un tercer aspecto que las autoridades de Estado se encargan de remarcar es el supuesto carácter violento de las movilizaciones. Es claro en las opiniones del ministro del Interior, quien afirmó que nadie lo “va a convencer de que para manifestarse hay que cometer delitos”.²³ Más claro, todavía, cuando se insiste en equiparar a organizadores y manifestantes, a quienes se responsabiliza, con quienes cometen hechos aislados de violencia:

No hay mejor medida que la responsabilidad y el autocontrol... está bien que se manifiesten los ciudadanos; es una forma de la democracia que nosotros respetamos y valoramos... [pero] las bombas molotov tienen por objeto quemar a una persona, incendiar una propiedad.²⁴

El mismo ministro del Interior fue más lejos al atribuir a las protestas –las mismas que consideraba una forma de participación democrática– la responsabilidad del aumento de la “percepción de victimización de la delincuencia”.²⁵ En su concepto, “[e]n los últimos años el nivel de delincuencia ha tenido dos *peaks* en dos momentos específicos... Esos dos *peaks* coinciden con el período de los pingüinos del año 2006 y los pingüinos, por llamarlos del mismo modo, del año 2011. En ambos casos hemos tenido una compleja situación de orden público con los estudiantes”.²⁶ Sin embargo, el ministro no muestra consistencia entre

²² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 390.

²³ Radio Cooperativa, “No me van a convencer de que para manifestarse hay que cometer delitos”, 16 de junio de 2011.

²⁴ *Id.*

²⁵ Ver Fundación Paz Ciudadana y Adimark, “Resultados del estudio de junio de 2011”, 19 de julio de 2011. Destaca un aumento de 4,9% en el porcentaje de victimización por delitos de robo o intento de robo en los últimos seis meses.

²⁶ *El Mostrador*, “Hinzpeter responsabiliza a noticieros de televisión por aumento de victimización de la delincuencia”, 3 de agosto de 2011.

sus dichos y los datos que revela la misma encuesta. En efecto, los *peaks* de percepción sobre la delincuencia no se ubican en los años 2006 y 2011, sino en 2009 y 2011. Si se toman los indicadores en materia de distribución entre hechos delictuales cometidos (o intentados) dentro del hogar y en la vía pública, y se presta atención a estos últimos –la protesta es en las calles–, se advierte que la percepción ciudadana sobre delincuencia era de 80,5% en 2006; por debajo del 81,9% en 2004; 81,1% en 2005; 83,8% en 2009 y 82,8% en 2010. Las cifras muestran que no existe un vínculo necesario entre el aumento de las movilizaciones y el aumento de la percepción ciudadana sobre victimización.²⁷

El índice arroja, además, otros datos que deben ponerse sobre la mesa a efectos de escrutar las palabras del ministro. Por ejemplo, que el alza en los niveles de victimización haya sido mayor en regiones, siendo que las protestas más masivas se han realizado en Santiago. O que el sector de la capital donde mayor alza se ha producido haya sido el sector surponiente, mientras que la comuna de Santiago, epicentro de las protestas, se encuentra en el sector suroriental.

Además, los hechos de violencia que algunos sectores protagonizan durante las manifestaciones están muy lejos de ser la regla general.²⁸ Varias notas televisivas han llamado la atención sobre la cantidad de manifestantes que se han plegado a las movilizaciones (a veces 80 mil, 100 mil, y el “Domingo Familiar por la Educación”, el 21 de agosto, los organizadores hablaron de 500 mil asistentes por lo bajo), y sobre el reducido número que, en cambio, incurre en actos de violencia.²⁹ Este *Informe*, como se comprende, no sugiere que no ocurran hechos de violencia en el contexto de las movilizaciones, pero sí que el diagnóstico de las autoridades, las que deben decidir los permisos, evidencia una falta de sentido político al asimilar sin más movilizaciones con violencia. Pese a lo anterior, el Presidente Piñera continuó equiparando las marchas con actos de violencia: exagerando las cosas, y en vísperas de las marchas convocadas para el día 14 de agosto, afirmó que “el camino de las piedras, de la violencia y de las bombas molotov (...) ya lo conocimos en el pasado y nos llevó al quiebre de la democracia”.³⁰ Días antes, el alcalde Zalaquett había sugerido pensar en las Fuerzas Armadas para el control:

²⁷ Fundación Paz Ciudadana y Adimark, “Resultados del estudio de junio de 2011”, p. 10.

²⁸ El propio ministro del Interior lo reconoció, pese a que, como se ha señalado, está dispuesto a suprimir toda marcha equiparándola con hechos de violencia. En mayo de 2011 afirmó que “lo de anoche [la agresión a un carabinero con un skate] es un acto criminal (...), refleja el descriptorio profundo y la estupidez de algunos compatriotas que están dañando el derecho de otros compatriotas a manifestarse”. *El Mostrador*, “Gobierno y carabinero herido: Refleja el descriptorio profundo y la estupidez de algunos compatriotas”, 21 de mayo de 2011. Una cosa son los actos delictivos, pero otra distinta son las decisiones estatales que se toman apresuradamente sobre la base de actos aislados y minoritarios. Lo que daña el derecho a manifestarse son las decisiones estatales infundadas.

²⁹ Chilevisión, “En la Mira: ‘Indignados made in Chile’”, 20 de julio de 2011.

³⁰ Radio Cooperativa, “Piñera: ‘El camino de las bombas molotov ya lo conocimos y nos llevó al quiebre democrático’”, 18 de agosto de 2011.

Si esto no para antes del 11 [de septiembre], y tiendo a creer que no va a parar, va a ser muy duro. Quien tiene que medir esto es el Ministerio del Interior y los organismos especializados. Si ven que este cuento está a un nivel de alto riesgo, muy sencillo, tendrán que ver si con las fuerzas policiales alcanza. Si no, tendrán que pedir ayuda a las Fuerzas Armadas.³¹

La marcha, que convocó entre 70 mil y 100 mil asistentes, concluyó sin ningún incidente.³²

Esa falta de sentido político, que tiene un fuerte impacto en la percepción de la ciudadanía sobre un mecanismo legítimo de participación, pugna, además, con los estándares del derecho internacional. Las regulaciones de la libertad de expresión son necesarias en una sociedad democrática, lo que eleva el estándar al tipo de justificaciones a que puede recurrir el Estado. Para que la regulación al ejercicio de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos sea legítima, debe ser “proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo”.³³

Asimilar todas las movilizaciones a hechos de violencia y a la comisión de delitos cuando estos son la excepción, para luego prohibirlas, importa una regulación desproporcionada del derecho de reunión y la libertad de expresión. Así, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha sostenido que

... cualquier afectación al orden público invocada como justificación para limitar la libertad de expresión debe obedecer 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.³⁴

Las meras conjeturas, como aquellas en que se vinculan movilizaciones y aumento de la victimización, no pueden operar como justificación idónea para regular protestas, menos para prohibirlas. Tampoco es razón suficiente el que en ocasiones anteriores se hayan producido desórdenes:

31 *El Mostrador*, “Zalaquett considera factible sacar las FF. AA. a las calles el 11 de septiembre”, 14 de agosto de 2011.

32 *La Tercera*, “Control interno redujo los incidentes en multitudinaria marcha”, 19 de agosto de 2011.

33 Cecilia Medina y Claudio Nash, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus mecanismos de protección*, Santiago, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, 2007, p. 35.

34 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 263.

No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo... 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...³⁵

Finalmente, el ministro Hinzpeter también culpó a la prensa. Afirmó que “[l]a ciudadanía es muy dura para juzgar a los gobiernos, algo tiene que ver la influencia de la televisión, y la verdad es que la cantidad de delincuencia que transmiten los noticieros es realmente impresionante”.³⁶ El ministro alude a un tema que ha sido especialmente sensible para los organizadores de las movilizaciones: la forma en que los canales de televisión encaran la protesta social. Los medios tradicionales de comunicación han puesto énfasis en los hechos de violencia, antes que en las movilizaciones mismas y las demandas que se canalizan a través de ellas. Un hecho sintomático de lo anterior fue la denuncia que siguió al tratamiento de las noticias sobre protestas estudiantiles efectuado por Televisión Nacional de Chile, canal que, durante un tiempo, y cada vez que informó sobre las movilizaciones, proyectaba tras los conductores la imagen de un sujeto encapuchado. La imagen se utilizaba incluso cuando se informaba acerca de las demandas del movimiento universitario. La denuncia –efectuada por OtraPrensa.com–³⁷ tuvo recepción en el Colegio de Periodistas, el que reprochó la falta ética de la estación; finalmente, TVN pidió disculpas.³⁸

2. LIMITACIONES A LA PROTESTA

Que las autoridades de Estado tengan una visión crítica de la protesta social, como se ha visto, impacta directamente en el tipo de decisiones que adoptan ante una solicitud de permiso para reunirse pacíficamente. Pese a que la Constitución asegura a todas las personas el “derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas” (art. 19, n° 13), lo cierto es que en Chile las personas no pueden hacerlo,³⁹ en virtud de un decreto administrativo que data de la dictadura de Pinochet y sigue vigente casi

³⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, pp. 150-151.

³⁶ *El Mostrador*, “Hinzpeter responsabiliza a noticieros de televisión por aumento de victimización de la delincuencia”.

³⁷ OtraPrensa.com, “El encapuchado de TVN”, 13 de julio de 2011.

³⁸ Colegio de Periodistas, “TVN reconoce error en uso de imagen de encapuchado para graficar movilizaciones”, 26 de julio de 2011, y Radio Cooperativa, “TVN reconoció error al usar imágenes de encapuchados para describir la movilización estudiantil”, 26 de julio de 2011.

³⁹ Ver Francisco Cox, “Criminalización de la protesta social: No tiene derecho a reunirse donde le plazca”, en Eduardo Bertoní, comp., *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, Buenos Aires, Universidad de Palermo-CELE, 2010, pp. 78-80.

sin modificaciones.⁴⁰ En efecto, si las movilizaciones en lugares públicos no son autorizadas por la Intendencia o Gobernación, según sea el caso, la autoridad puede disolverlas por medio de la fuerza policial.⁴¹

¿Bajo qué razones el Estado de Chile restringe las movilizaciones?

En primer lugar debe revisarse el concepto de orden público a que alude con frecuencia el Estado de Chile. De acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el orden público es uno de los intereses de los que el Estado puede echar mano para regular la libertad de expresión:⁴² su artículo 13.2 dispone que las únicas responsabilidades a que puede sujetarse la expresión son las de tipo ulterior, debiendo estar establecidas por ley y siempre y cuando sean necesarias para “b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.⁴³

El Estado de Chile, según se aprecia de las declaraciones que se revisan, alude a un concepto de orden público que es al mismo tiempo restrictivo y vago: vago o genérico en el sentido de que lo define más bien a su antojo, y restrictivo o estrecho por cuanto deja fuera ciertas formas de participación legítimas. El subsecretario de Interior, Rodrigo Ubilla, por ejemplo, afirmó que “[l]a mayoría de los chilenos quiere que se respete el orden público”. ¿Pero cuál? El ministro Hinzpeter ha señalado que “el concepto de orden público para nosotros es muy importante... Hoy día [las marchas] han terminado con 47 detenidos, 16 personas de carabineros heridas, bombas molotov, propiedad pública destruida que pagamos todos, cortes de tránsito, y yo espero de verdad que esto sirva de señal...”.⁴⁴ Pero no explican cómo es que las movilizaciones, como un todo, afectan el orden público.

40 Decreto Supremo 1.086, vigente sin modificaciones –salvo una, pequeña, a fines de 1989– desde 1983. Al respecto, ver *Informe 2008*, pp. 54-56. Durante agosto de 2011, el ministro del Interior indicó su intención de modificar el decreto, pero para prohibir que las personas que ocultan sus rostros puedan participar en manifestaciones. *La Tercera*, “Ministro Hinzpeter anunció proyecto de ley para endurecer penas en contra de encapuchados”, 13 de agosto de 2011. Llama la atención que dicha modificación pretenda realizarse por medio de un decreto presidencial. Cuando hay derechos involucrados, la herramienta normativa idónea para su regulación es la ley (ver nota 66), tal como aconteció cuando se amplió el control de identidad a las personas que ocultaren su rostro. Ver *Informe 2008*, p. 63, n. 152.

41 El 4 de agosto, la autoridad estatal decidió no autorizar las marchas solicitadas por los estudiantes. Como era de esperarse, toda reunión fue rápida y violentamente dispersada por las fuerzas policiales.

42 En efecto, el orden público no se considera un derecho en la Constitución chilena, por lo que se trata solo de un interés, legítimo, que el Estado puede perseguir. Además, el Estado no es titular de derechos, por lo que tampoco podría invocarlo si lo fuera. Como se trata de un interés, el criterio bajo el cual el Estado puede restringir derechos debe ser evaluado estrictamente. Por eso, el ministro de Educación se equivoca cuando señala que orden público y manifestaciones son “dos valores que deben conciliarse”. El orden público puede ser un valor, pero las manifestaciones implican el ejercicio de derechos. Radio Cooperativa, “Bulnes: ‘No es intransigencia’ negar permiso para marchar por la Alameda”.

43 Como se ha señalado, primero se debe descartar la satisfacción del primer criterio (ver nota 40).

44 Terra.cl, “Ubilla a estudiantes: ‘Mayoría quiere que se respete el orden público’”, 15 de junio de 2011, y *El Mostrador*, “Hinzpeter anuncia acciones judiciales y ‘todo el rigor de la ley’ por disturbios en movilización estudiantil”, 15 de junio de 2011.

Ahora bien, cuando la autoridad avanza un poco más y abandona las referencias genéricas al orden público, aparece un concepto que ni siquiera las comunidades más desarrolladas serían capaces de sostener: el derecho a vivir en tranquilidad. Para el Presidente de la República, la acción de la policía se justifica para “proteger el orden público... el derecho de la inmensa mayoría de los chilenos a vivir en paz”. El ministro del Interior ha señalado que le parece “una soberana tontera que alumnos que no están yendo al colegio... se sientan con el derecho de hacerle más difícil la vida a nuestros compatriotas que van yendo al trabajo”. También el subsecretario Ubilla sostuvo un concepto similar, al afirmar que “[n]o es justo para los ciudadanos que se interrumpa el tránsito, se generen situaciones de conflicto...”. El ministro agregó que “nuestro Gobierno respeta las movilizaciones y las marchas, pero va a hacer respetar siempre el orden público... por lo tanto todas las marchas y movilizaciones que se hagan se deberán hacer en un marco de respeto hacia la población que vive o que transita...”.⁴⁵ El general jefe de zona de Carabineros en Biobío, donde se han desarrollado varias manifestaciones a propósito de la lentitud en los planes de reconstrucción, sostuvo de forma mucho más elocuente:

... no queremos esos actos de violencia [agresiones a carabineros]. Nosotros no queremos tener detenidos, nosotros no queremos manifestaciones, nosotros queremos que todo esté en paz y tranquilidad.⁴⁶

En este contexto de vaguedad, generalidad y utopía, no debiera extrañar el anuncio del Estado chileno que apunta a endurecer las sanciones por infracciones al orden público, sea lo que quiera que esto significa.⁴⁷

Dichas referencias, así como su conceptualización, sin embargo, se oponen a los estándares del derecho internacional de derechos humanos. Y, precisamente porque estamos hablando de un criterio conforme al cual pueden regularse derechos, es que su conceptualización debe ser estricta. El orden público a que alude la Convención no puede significar cualquier cosa, y no vale la pena profundizar en las consecuencias que podrían seguirse para las libertades de las personas en caso de justificar la opción contraria. Así, la referencia al orden público encuentra límites en los fines para los cuales pueden servir las excepciones. La Convención es clara al respecto:

⁴⁵ *La Tercera*, “Presidente Piñera ante movilizaciones estudiantiles: ‘Todo tiene su límite’”, 3 de agosto de 2011; *La Nación*.cl, “Hinzpeter: ‘Una soberana tontera’ barricadas en Santiago”, 1 de agosto de 2011; *Terra*.cl, “Ubilla a estudiantes: ‘Mayoría quiere que se respete el orden público’”, y *La Segunda*, “Gobierno ratifica alza de gas en Magallanes: ‘Gobernar no es un concurso de popularidad’”, 10 de enero de 2011.

⁴⁶ *Noticias123*.cl, “Carabineros del Biobío descarta montaje en detención de Recaredo Gálvez”, 27 de julio de 2011.

⁴⁷ *Radio Cooperativa*, “Proyecto del Gobierno busca endurecer normas para enfrentar disturbios en marchas”, 4 de agosto de 2011.

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados (art. 29).

La misma Relatoría ha hecho esfuerzos por mostrar qué orden público es el que la Convención permite utilizar para restringir derechos: 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”,⁴⁸ no siendo suficientes las meras conjeturas, como tampoco el hecho de que en ocasiones anteriores se hayan producido desórdenes.⁴⁹ Además, agrega que

Las huelgas, los cortes de ruta, el copamiento del espacio público e incluso los disturbios que se pueden presentar en las protestas sociales pueden generar molestias o incluso daños que es necesario prevenir y reparar. Sin embargo, los límites desproporcionados de la protesta, en particular cuando se trata de grupos que no tienen otra forma de expresarse públicamente, comprometen seriamente el derecho a la libertad de expresión.⁵⁰

De este modo, el orden de valores a que se refiere la Relatoría no puede completarse de la forma en que piense el ministro del Interior o el gobierno de turno, como lo sería una sociedad utópica de paz y tranquilidad. En cambio, se debe leer a la luz de los estándares que como comunidad hemos aceptado como obligatorios, y entre los cuales la libertad de expresión ocupa un sitio privilegiado:

... al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático.⁵¹

48 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2009*, p. 262.

49 *Id.*, p. 263. “Cualquier afectación al orden público invocada como justificación para limitar la libertad de expresión debe obedecer 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”.

50 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, 25 de febrero de 2009, párr. 70.

51 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, p. 150. Los mismos ar-

Este no suele ser el criterio utilizado por el Estado de Chile, para el cual el balance entre el derecho de tránsito y la libre expresión (derecho de reunión) parece estar definido de antemano a favor del primero, y prestando muy poca atención a los valores políticos a que sirven las movilizaciones. Así, por ejemplo, el director nacional de Orden y Seguridad de Carabineros, Aquiles Blu, afirmó que “si un manifestante comete desorden, interrumpe el tránsito, daña la señalética, lanza bombas molotov, debe ser detenido”.⁵² La afirmación de los protocolos de Carabineros resulta problemática, entonces, no solo por la escasa atención que se presta a la libre expresión, sino además por considerar equivalentes las conductas que ahí se mencionan.

En segundo lugar, y como consecuencia necesaria de una concepción del orden público restrictiva, al tiempo que irrespetuosa de los estándares del derecho internacional, el derecho a la protesta enfrenta una serie de obstáculos desproporcionados que concluye con la ocasional prohibición de marchar por la Alameda. Al respecto conviene reiterar que las regulaciones estatales de la protesta (manera, tiempo y lugar) no son en sí mismas contrarias a los estándares del derecho internacional.⁵³ Pero de ello no se sigue que el Estado pueda echar mano de esas regulaciones para socavar las expresiones críticas a su gestión, como ocurrió en agosto de 2011.

Ese mes, las autoridades estatales entregaron una respuesta a las peticiones estudiantiles y estimaron que las movilizaciones debían finalizar para dar paso a la implementación de las reformas; “Todo tiene su límite”, afirmó el Presidente Piñera.⁵⁴ Lo anterior es una intromisión injustificada de la autoridad estatal en el ejercicio de la libertad de expresión. Ella no puede suplantar la apreciación que la ciudadanía hace acerca de la corrección y el mérito de las políticas y decisiones públicas que se adoptan. Y las protestas han servido como mecanismo para demandar una rendición de cuentas, esto es, como instancias que han permitido a los estudiantes ser tomados en cuenta y expresar su parecer frente a lo que estiman una crisis de envergadura. Por ello, las palabras del ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, calificando la oportunidad de las protestas son preocu-

gumentos deben considerarse en la aplicación de los tipos penales sobre desórdenes públicos, que presentan importantes deficiencias desde el punto de vista del principio de tipicidad. Ver Francisco Cox, “Criminalización de la protesta social”, pp. 84-92.

⁵² *El Mercurio*, “Tres protocolos que, según Carabineros, se usan en las marchas”, 7 de agosto de 2011.

⁵³ En efecto, la Relatoría indicó que “la exigencia de una notificación previa a la manifestación no vulnera ni el derecho a la libertad de expresión ni el derecho a la libertad de reunión”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, p. 150.

⁵⁴ *Publimetro*, “Tomas siguen y anuncian marchas”, y Radio Cooperativa, “Bulnes: ‘No es intransigencia negar permiso para marchar por la Alameda’”. *La Tercera*: “Presidente Piñera ante movilizaciones estudiantiles: ‘Todo tiene su límite’”.

pantes desde el punto de vista del ejercicio del derecho a protestar, que emana de la libertad de expresión que toda sociedad debe cauterizar con extremo celo.⁵⁵

2.1 El Decreto Supremo 1.086 de 1983

La autoridad puede prohibir manifestaciones gracias a la vigencia de una norma de carácter administrativo que impone regulaciones exorbitantes a la libertad de expresión y derecho de reunión. En efecto, el D.S. 1.086/1983 faculta a la autoridad para regular y para rechazar las solicitudes de manifestación en espacios públicos. Lo problemático no es la notificación que se exige⁵⁶ como la facultad establecida y ejercida discrecionalmente para prohibir las protestas callejeras (art. 2, c). La Relatoría ha indicado que “la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales”.⁵⁷ Y mal podría prohibirse una manifestación cuando la propia Constitución asegura a todas las personas el “derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo...” (art. 19, n° 13). De ahí que los alcances del decreto sean inconstitucionales, pues mientras la Constitución y los tratados garantizan el derecho sin permisos, el decreto, una norma de jerarquía muy inferior –y además dictada en plena dictadura– establece *motu proprio* la prohibición. Esa prohibición, además, afecta la esencia del derecho al punto de hacerlo irreconocible.⁵⁸

La Constitución agrega que “[l]as reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de policía”, aspecto del cual se cuelga el decreto para proceder a reglamentar las movilizaciones. Sin embargo, la Constitución ya ha señalado que el derecho de reunión no necesita permiso. Luego, como se permite regular manera, tiempo y lugar, la remisión debe entenderse en sentido

55 *El Mostrador*, “Hinzpeter endurece la mano y niega autorización para que estudiantes marchen mañana por la Alameda”, 3 de agosto de 2011. “Nuestro gobierno no autorizará nuevas marchas estudiantiles en la Alameda, en primer lugar porque el tiempo de las marchas a nuestro juicio se agotó, en segundo lugar porque hemos hecho una propuesta amplia, grande y generosa, para debatir los temas de educación que nos interesan, en tercer lugar porque son millonarias las pérdidas que han producido”.

56 “La exigencia de una notificación previa a la manifestación no vulnera ni el derecho a la libertad de expresión ni el derecho a la libertad de reunión”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, p. 150.

57 *Id.*, p. 151. “Un agente no puede denegar un permiso porque considera que es probable que la manifestación va 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.)”.

58 El art. 19, n° 26 de la Constitución establece que “los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías (...) no pueden afectar los derechos en su esencia”, esto es, que los hagan irreconocibles o impracticables. La prohibición absoluta de reunirse transforma la libertad de expresión y el derecho de reunión en declaraciones de papel. Además, si la exigencia para la regulación legal de derechos es del presente tenor, con mayor rigor deben escrutarse las regulaciones administrativas de los mismos.

estricto y para permitir que la autoridad pueda establecer dicho tipo de limitaciones. Pero aun así esas regulaciones deben someterse a los estándares de proporcionalidad que las justifiquen en el contexto de una sociedad democrática; por ejemplo, estándole vedada a la autoridad la invocación genérica y vaga a alguna forma de orden público.⁵⁹

Finalmente, durante 2011 hemos sido testigos de la insistencia de las autoridades de Estado en sus intentos de limitar el derecho a la protesta. Durante el año se ha reclamado que el orden público debe estar al cuidado de los organizadores de las movilizaciones, y las autoridades han intentado responsabilizarlos por las agresiones, los desórdenes y demás actos de violencia ocurridos en el contexto de las movilizaciones. Así, a propósito de la agresión que sufrió un carabinero el Presidente Sebastián Piñera afirmó que

A los que convocan a estas marchas les pido que asuman su responsabilidad, porque cuando estas marchas terminan en violencia, los que la están convocando también tienen una cuota de responsabilidad (...) Quienes convocan a estas marchas, que creen que simplemente por la circunstancia de decir que lo hacen bajo un pretexto pacífico, pero después pierden todo control de la marcha que ellos mismos convocaron, algo tienen que decirle al país.⁶⁰

Además de tratarse de declaraciones reiteradas por casi todas las instancias administrativas del Estado,⁶¹ han servido para justificar medidas

⁵⁹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, p. 150.

⁶⁰ Emol, "Piñera exige a convocantes de marchas que asuman responsabilidad por violencia", 22 de mayo de 2011.

⁶¹ Por ejemplo, *La Tercera*, "Alcalde de Santiago presenta querrela por desórdenes en marcha universitaria", 13 de mayo de 2011 (el alcalde Pablo Zalaquett afirmó que "si el organizador no tiene la capacidad de controlar a su gente tiene que entender que tiene que responder"); Radio Bío-Bío, "Presentan querrela por desórdenes y agresiones en marcha contra HidroAysén", 23 de mayo de 2011 (donde se da cuenta de las críticas del subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, quien, además, los llamó a responsabilizarse por los desórdenes, sobre todo si se comprometen a contar con personas que apoyen las labores preventivas de Carabineros); *La Tercera*, "Zalaquett y marcha contra HidroAysén: 'Me hubiera gustado aunque sea una garantía de dos millones de pesos'", 25 de mayo de 2011; Emol, "Intendente asegura que perdió la confianza en organizadores de marchas estudiantiles", 1 de julio de 2011; Radio Cooperativa, "Gobierno: Los organizadores juegan con fuego al marchar por un sector no autorizado", 14 de julio de 2011 (donde el subsecretario Ubilla, nuevamente, señala que "buscaremos todos los mecanismos jurídicos para que los responsables de la convocatoria: el señor [Jaime] Gajardo, el Colegio de Profesores, los estudiantes, asuman la responsabilidad (...). En esta ocasión, ellos están jugando con fuego en la medida que esta marcha no estaba autorizada por este recorrido. Hoy día son ellos los responsables de los desmanes que están sucediendo en Santiago"); *La Tercera*, "Gobierno señala que dirigentes organizadores de marchas deben hacerse responsables de incidentes", 14 de julio de 2011 (donde la exministra Ena Von Baer sostuvo que "los intransigentes han sido los dirigentes que han llamado a esta marcha y los que tienen que hacerse responsables respecto de la violencia que hemos visto nuevamente en nuestras calles son aquellos que llamaron a esta marcha"), y *La Tercera*, "Estudiantes rechazan propuesta y marcharán desde Plaza Italia", 4 de agosto de 2011 (donde se da cuenta del interés del ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, de hacer responsables a los organizadores de las marchas).

restrictivas de la protesta como la presentación de querellas,⁶² destinadas a desincentivar las manifestaciones toda vez que se vinculan desórdenes con ausencia de control por parte de los organizadores; y desde luego como excusa para justificar prohibiciones. En agosto de 2011 se conoció el proyecto del nuevo ministro de Justicia, Teodoro Ribera, de ofrecer asistencia jurídica gratuita a los afectados por las movilizaciones. A su juicio, es la única forma de lograr que los tribunales “consideren más pareceres que solo los de los estudiantes que hoy son detenidos”.⁶³

2.2 ¿Responsabilidad de los convocantes?

Algunos parlamentarios, además, han presentado un proyecto de ley con el que se busca hacer responsables civilmente a los organizadores de las movilizaciones por los daños causados en el contexto de ellas.⁶⁴ Haciendo referencias descontextualizadas a los tratados internacionales sobre derechos humanos, como si estos se interpretaran al antojo del lector –por ejemplo, asimilando sin problemas la expresión “ley” de los tratados al decreto 1.086–,⁶⁵ los senadores Chahuán (RN), Espina (RN), Longueira (UDI) y Prokurica (RN) propusieron que “[l]os organizadores de reuniones en lugares o espacios de uso públicos sean responsables por los daños a personas y bienes públicos o privados, ocasionados con ocasión de la convocatoria realizada”.⁶⁶ Para los senadores, los organizadores deben presentar una boleta en garantía y “un plan coordinado de seguridad y contingencia que deberá ser autorizado por Carabineros de Chile” (art. 2).

Pero la responsabilidad por la mantención del orden durante las manifestaciones corresponde al Estado y sus fuerzas de orden público, no a los manifestantes ni los organizadores.⁶⁷ En este sentido, mucho más razonable es el proyecto de ley presentado por los senadores Bianchi (Ind.), Horvath (RN) y Walker (DC), quienes destacan el deber estatal

⁶² *La Tercera*, “Intendencia Metropolitana presenta querellas por desórdenes en marcha HidroAysén”, 21 de mayo de 2011.

⁶³ Emol, “Gobierno ofrece asistencia jurídica a afectados por desmanes tras marcha estudiantil”, 12 de agosto de 2011.

⁶⁴ *Diario Constitucional*, “Diputados proponen responsabilizar a los organizadores por los perjuicios y daños causados en manifestaciones”, 26 de julio de 2011.

⁶⁵ La Corte Interamericana señala que “no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general”. En concreto, se afirma que la expresión leyes “significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes. Corte IDH, Opinión Consultiva 6/86 *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 14 de agosto de 1985, párr. 26 y 38.

⁶⁶ Senado, Boletín 7797-06, 19 de julio de 2011. Proyecto de ley que establece responsabilidades por daños ocasionados en manifestaciones públicas, art. 1.

⁶⁷ El análisis de una idea similar se encuentra en el *Informe 2009*, pp. 77-79.

de proteger el orden público. Más cerca de los estándares del derecho internacional, buscan explicitar el rol de las fuerzas de seguridad pública en el control de los actos de violencia.⁶⁸

El proyecto que busca responsabilizar a los organizadores, además, establece la posibilidad de que las personas puedan perseguir la responsabilidad de los organizadores en tribunales, lo que abre un espacio evidente para que personas hostiles al movimiento de turno se valgan de estas acciones para acallar las voces con las que no se sienten cómodos. A este respecto, vale la pena reiterar las palabras de la Relatoría:

... la 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 sobre asuntos públicos cuando la consecuencia puede ser el procesamiento criminal, la pérdida de todo el patrimonio o la estigmatización social.⁶⁹

Fuera de lo anterior, el proyecto de ley en comento trae aparejadas algunas dificultades prácticas. Durante este año hemos conocido denuncias de la operación de personal de Carabineros infiltrados en las marchas, algunos de los cuales habrían participado en la producción de desórdenes. ¿Estarán autorizados los organizadores para detener a carabineros infiltrados? ¿Qué versión de los hechos será escuchada en tribunales, la del “piquete de control” de los convocantes o la versión de Carabineros?

De la misma forma, se ha conocido de amenazas provenientes de las autoridades, como ocurrió con los dichos de la intendenta de Santiago, Cecilia Pérez, quien frente a la decisión de los estudiantes de ejercer su derecho constitucional llamó a “la responsabilidad de los líderes de estos movimientos, y particularmente a los padres de estos menores de edad, quienes deben saber que dados los antecedentes que han habido en las últimas cinco marchas sus hijos arriesgan, en definitiva, salir lesionados”. No explicó de dónde podrían provenir las eventuales lesiones, aunque lo dejó entrever; arriesgando una novedosa tesis jurídica, afirmó que “[e]l Gobierno del Presidente Sebastián Piñera cree en el derecho a manifestarse, y por otro lado, nosotros como Intendencia tenemos

⁶⁸ Informe 2008, pp. 69-70. Ver el proyecto en Senado, Boletín 7640-07, 11 de mayo de 2011, proyecto de ley respecto de la protección policial en manifestaciones públicas.

⁶⁹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe anual 2008, p. 127.

que velar por otro derecho tanto o más importante, que es el derecho a garantizar el orden público y la seguridad de los habitantes de Santiago, asegurando que no existan destrozos de la propiedad privada ni comercial, como ha ocurrido en las últimas cinco marchas que han sido autorizadas”.⁷⁰ Así, en Chile, según afirmara la intendenta, el Estado es titular de derechos que siquiera se mencionan en el texto constitucional.

Dentro de las amenazas, como era de esperarse, se ha llegado a mencionar la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado,⁷¹ un instrumento de carácter excepcional, modificado a comienzos de la dictadura (Decreto 890, 16 de agosto de 1975), y cuyo apartado sobre delitos contra el orden público bien podría aplicarse incluso para penar procesiones religiosas. Sobre las marchas de los estudiantes y quienes los apoyan, el ministro Hinzpeter afirmó que se trata de una ley que siempre está en condiciones de evaluar y emplear si es necesario.⁷²

3. ABUSOS POLICIALES

La violencia policial se ha vuelto la moneda de cambio para el control de manifestaciones autorizadas y en el ejercicio de la facultad establecida en el decreto 1.086 para disolver las marchas no autorizadas. Tanto así que al cierre de este *Informe* notas de prensa informaban sobre más de 800 detenidos en el contexto de una marcha “prohibida”,⁷³ con un llamado de atención de UNICEF sobre la violencia que el Estado ejerce en contra de niños, niñas y adolescentes,⁷⁴ y con un comunicado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la ausencia de proporcionalidad en las medidas adoptadas por el Estado de Chile al prohibir marchas, al regularlas de forma inadecuada, y al reprimirlas utilizando violencia desmedida. Al respecto, cabe citar *in extenso* la opinión del órgano regional:

... la Comisión recuerda que el derecho de asociación, manifestación y la libertad de expresión son derechos fundamentales garantizados la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dada la importancia de estos derechos para la consolida-

⁷⁰ Emol, “Intendenta a padres por marchas: ‘Sus hijos arriesgan salir lesionados’”, 4 de agosto de 2011.

⁷¹ Radio Cooperativa, “Hinzpeter: ‘Gobierno invocará Ley de Seguridad del Estado en Magallanes’”, 16 de enero de 2011.

⁷² Radio Cooperativa, entrevista en directo, 9 de agosto de 2011.

⁷³ *El Mostrador*, “Más de 800 detenidos tras las protestas estudiantiles”, 5 de agosto de 2011.

⁷⁴ Unicef Chile, “Declaración pública”, 4 de agosto de 2011. “Hacemos un llamado a: velar, de manera enérgica y decidida, para que el interés superior del niño sea el norte en todas las acciones de la sociedad y, en particular, en situaciones de conflictividad social. Que se extreme el cuidado hacia los menores de 18 años, se haga un uso racional y proporcional de la fuerza y elementos disuasivos, y se respeten los derechos de los adolescentes en las manifestaciones sociales”.

ción de sociedades democráticas, la Comisión ha sostenido que cualquier restricción de los mismos debe estar justificada en un interés social imperativo. En este sentido, la Comisión observa que un Estado puede imponer limitaciones razonables a las manifestaciones con el fin de asegurar el desarrollo pacífico de las mismas, así como dispersar aquellas que se tornan violentas, siempre que tales límites se encuentren regidos por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Por su parte, el accionar de agentes estatales no debe desincentivar los derechos de reunión, manifestación y libre expresión, por lo cual la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. Los operativos de seguridad que se implementen en estos contextos deben contemplar las medidas más seguras y menos lesivas de los derechos fundamentales involucrados. El uso de la fuerza en manifestaciones públicas debe ser excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias conforme a los principios internacionalmente reconocidos.⁷⁵

¿Cuál es el motivo para la preocupación? Durante 2010 y 2011 se han registrado numerosos episodios de violencia policial: bastaría revisar las imágenes de los noticiarios a propósito de las intervenciones policiales en Rapa Nui y Punta Arenas.⁷⁶ Entre las denuncias por violencia que más fuerte se dejan sentir están los reclamos por el uso de bombas lacrimógenas. Según Carabineros de Chile, su protocolo de control de manifestaciones los autoriza a utilizarlas en caso de que la disuasión con megáfono no funcione; entonces “se lanza agua, de manera que los manifestantes se alejen. Y cuando la agresividad es mucha y para evitar el contacto cuerpo a cuerpo, usamos gases”.⁷⁷ Sin embargo, aun cuando efectivamente se cumpla este protocolo, de ello no se sigue que las fuerzas policiales puedan recurrir a las bombas para causar daño a las personas que se manifiestan. Como es sencillo de comprobar asistiendo a un par de marchas, muchas veces Carabineros usa este mecanismo de disuasión disparando al cuerpo, práctica que se ha denunciado en años anteriores y que ha proseguido en 2011.⁷⁸

La actuación de la policía uniformada en las protestas de este año motivó a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputa-

75 CIDH, “CIDH manifiesta preocupación por violencia contra protestas estudiantiles en Chile”, No.87/11, 6 de agosto de 2011.

76 Radio Cooperativa, “Comunidad Rapanui: Nuestro pueblo está impactado y dolorido por la violencia policial”, 30 de diciembre de 2010, y *La Tercera*, “Asamblea Ciudadana de Magallanes lamenta aplicación de Ley de Seguridad del Estado”, 17 de enero de 2011.

77 *El Mercurio*, “Tres protocolos que, según Carabineros, se usan en las marchas”, 7 de agosto de 2011.

78 *Informe 2010*, p. 66; Radio Bío-Bío, “Grave permanece alumna de la Universidad de Concepción que recibió una lacrimógena en un ojo”, 12 de mayo de 2011, y “Estudiantes lesionados en enfrentamientos con Carabineros definen acciones legales a seguir”, 16 de mayo de 2011.

dos a citar al ministro del Interior y al general director de Carabineros, Eduardo Gordon, para que explicasen las actuaciones policiales. Los convocados no asistieron, y el general director solo lo hizo en una ocasión muy posterior, a raíz de las detenciones de los diputados Sergio Aguiló (Ind.) y Hugo Gutiérrez (PC).⁷⁹ La detención ilegal de diputados merece respuesta; la violencia contra ciudadanos comunes y corrientes, en cambio, silencio. A principios de agosto, el ministro Hinzpeter finalmente concurrió a la Cámara de Diputados, donde respaldó sin matices el obrar de Carabineros en el control de las manifestaciones.⁸⁰

A lo anterior se suma el reclamo de los manifestantes que acusaron a Carabineros de lanzar lacrimógenas desde helicópteros. El alto mando de la institución lo negó, pero anunció una indagatoria.⁸¹ Además de su uso de un modo que puede causar daño a la integridad física de las personas, las bombas lacrimógenas estuvieron en el centro de la noticia producto de su composición química. Algunas voces alertaron sobre sus compuestos, por lo que, en mayo, el ministro del Interior suspendió su uso y anunció que se instruiría una investigación, “con el objeto de dar espacio para que esta legítima polémica se disipe”. Carabineros respondió afirmando que se trata de elementos de fabricación internacional.⁸²

Tres días bastaron para reponer su uso. La razón oficial fue un informe del Ministerio de Salud, de cuatro páginas: a pocas horas del probable comienzo de una de las movilizaciones más relevantes en Chile, las del 21 de mayo, el ministro Hinzpeter afirmó que, según ese estudio, “los gases lacrimógenos utilizados por Carabineros en las concentraciones no tienen efectos abortivos, ni causan problemas para la salud”.⁸³ Sin embargo el informe, bibliográfico, se centró exclusivamente en los posibles efectos abortivos de los gases, y afirma que “no se encontró evidencia científica que permita concluir que existe una relación causal entre el uso de estos gases y el efecto abortivo secundario”. Las conclusiones matizan la referencia anterior, indicando que “no se dispone de evidencia científica consistente”.⁸⁴

79 La Nación.cl, “Diputados citan a Hinzpeter y a Gordon por protestas”, 16 de mayo de 2011; Radio Bío-Bío, “Continúan críticas por ausencia de ministro Hinzpeter y general Gordon a Comisión de DDHH”, 18 de mayo de 2011, y “General Director de Carabineros compareció ante diputados por protestas contra HidroAysén”, 8 de junio de 2011.

80 *El Mostrador*, “Hinzpeter defendió actuar de carabineros en protestas mientras se desarrollaban incidentes en tribunas del Congreso”, 17 de agosto de 2011.

81 Radio Bío-Bío, “Denuncian que Carabineros habría lanzado lacrimógenas desde helicóptero a multitud en Plaza Italia”, 8 de agosto de 2011, y “Alto Mando de Carabineros indagará presunto uso de lacrimógenas desde helicóptero institucional”, 8 de agosto de 2011.

82 Radio Cooperativa, “Hinzpeter anunció la suspensión del uso de gas lacrimógeno”, 17 de mayo de 2011. La Nación.cl, “Carabineros defiende los gases lacrimógenos cuestionados en Chile”, 16 de mayo de 2011.

83 *La Tercera*, “Hinzpeter autoriza a Carabineros uso de gas lacrimógeno a horas de marchas por 21 de mayo”, 20 de mayo de 2011.

84 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Informe gases lacrimógenos Ministerio de Salud”, 20 de mayo de 2011. El informe se basa en los análisis individuales de cada una de las bombas. Pero, como apunta el doctor Tchernitchin, una de las voces que alertó sobre los efectos en la salud de las

Otro método al que recurre Carabineros en la represión de las protestas son los balines de goma. Así ocurrió durante 2011 en Dichato, donde sus pobladores se manifestaron críticamente por el lento proceso de reconstrucción en la zona, una de las más golpeadas por el terremoto y tsunami de febrero de 2010.⁸⁵ Carabineros respondió con perdigones y sin diferenciar entre niños y adultos, invadiendo zonas residenciales con carros lanzaagua y gases.⁸⁶ Reclamó, luego, haber actuado de conformidad a la ley. Las palabras del general director de Carabineros son crípticas, pero elocuentes al mostrar el lenguaje vago y genérico con el que se intenta justificar el recurso a la fuerza innecesaria:

Los mandos operativos obviamente empiezan a utilizar estos elementos [balines] sobre la base de la realidad que están ellos viviendo ... si es necesario puede ser también el balín de goma, eso lo usamos en última instancia. Para ser franco, el mando que quiso utilizar ese armamento fue pertinente, lamentablemente fue necesario.⁸⁷

¿Cuál era la “realidad” que vivieron los mandos a cargo de la operación, así como las razones que deben allegarse como justificación para que las expresiones “necesidad” y “pertinencia” tengan sentido? No lo sabemos.

Un tercer tipo de abuso policial lo constituyen las infiltraciones en las movilizaciones. Había habido reclamos anteriores de los manifestantes y lo confirmaron el 9 de agosto varios canales de televisión y el propio subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla.⁸⁸ Ese día, un carabiniere sin uniforme fue descubierto por manifestantes y corrió a refugiarse a la guardia del Congreso Nacional, en Valparaíso. Un grupo de parlamentarios, afirmando que el funcionario había participado de la

bombas, “si lanzan varias o empieza a echar humo en un ambiente más cerrado, la concentración de 0,4 miligramos por metro cúbico aumenta y todos sabemos que tiran varias. Obviamente eso es dañino para la salud”. En la misma nota de prensa se da cuenta del aumento considerable de unidades de bombas lacrimógenas. Para Carabineros, el aumento se justifica en virtud de “graves alteraciones del orden público ocurridas durante el año 2009, en que notoriamente se destaca el severo recrudecimiento del conflicto étnico, hechos todos de conocimiento público, implicaron que la institución hubo de considerar mayores cantidades de disuasivos químicos, tanto para su utilización como para su mantención en *stock* a fin de hacer frente, de forma conveniente, a los múltiples y complejos escenarios operativos que se han venido presentando hasta ahora”. *The Clinic*, “Carabineros entrega erróneo informe sobre uso de lacrimógenas”, 10 de agosto de 2011.

⁸⁵ Radio Bío-Bío, “Carabineros detiene a dos pobladores de Dichato que protestaron por lento proceso de reconstrucción”, 16 de julio de 2011. Sobre el uso de estos elementos en otros años, ver *Informe 2009*, p. 66.

⁸⁶ Radio Cooperativa, “Vecina de Dichato: ‘Carabineros nos atacó con perdigones’”, 21 de julio de 2011, y *La Tercera*, “Continúan movilizaciones en Dichato en medio de fuerte presencia policial”, 21 de julio de 2011.

⁸⁷ Radio Cooperativa, “General Gordon justificó utilización de balines en enfrentamiento con damnificados de Dichato”, 22 de julio de 2011.

⁸⁸ Chilevisión, “En la Mira: ‘Indignados *made in Chile*’, 20 de julio de 2011. El subsecretario afirmó que el funcionario estaba encapuchado para “mimetizarse con el ambiente”. Radio Bío-Bío, “Ubilla por carabiniere infiltrado: ‘Realizaba investigación mimetizado de acuerdo al ambiente’”, 9 de agosto de 2011.

incitación a hechos de delincuencia y desorden, acudió al lugar para conocer la identidad del funcionario, y el jefe de la guardia policial del Congreso señaló que no era personal dependiente de su mando y que se trataba de situaciones que debían verse “a nivel institucional por los conductos que corresponde”.⁸⁹

Las denuncias sobre participación activa de funcionarios encubiertos en los desórdenes contrastan con las palabras del director nacional de Orden y Seguridad Pública, Aquiles Blu: “[C]olocamos gente de civil solo para hacer inteligencia policial, para tener información ... La única forma de ir ubicando y deteniendo a estas personas que cometen daños graves, lanzamiento de bombas molotov, es hacerlo con personal de civil. Personal de uniforme no se puede introducir en una manifestación porque nos van a acusar posteriormente de que nosotros estamos instigando a que esto se desbande”.⁹⁰

La figura del agente encubierto está regulada por ley para ciertas situaciones muy concretas, entre las cuales no se encuentran las manifestaciones callejeras; y requiere de autorización judicial.⁹¹ Además, en esas funciones Carabineros suele utilizar mecanismos de captación de imágenes que operan como una herramienta desproporcionada de control de las movilizaciones. Así, la interferencia con el derecho a la vida privada demanda identificar alguno de los fines específicos que permiten restricciones, como también interpretarlas de forma estricta, dejando siempre en manos del Estado la carga de demostrar la proporcionalidad de la restricción.⁹²

Finalmente, y como corolario del ejercicio abusivo de las facultades de control por parte de Carabineros, debe prestarse atención a la declaración de ilegalidad de varias de las detenciones practicadas en el contexto de las movilizaciones durante 2011. Según el diario *El Mercurio*, de las 720 mil personas que se calculaba que habían tomado parte de las marchas hasta el 6 de agosto, 4.750 habían sido detenidas: un 0,7%,⁹³ lo que en primer lugar debería llamar a la medida a las expresiones críticas del Estado que asimilan manifestaciones con violencia.

Más aun, no es que ese 0,7% sea violento, pues hay que distinguir entre las detenciones legales –aquellas que se han realizado en cumplimiento de los estándares normativos– y las ilegales, aquellas que

89 Radio Cooperativa, “Diputados denunciaron a carabiniero infiltrado y encapuchado en el Congreso”, 9 de agosto de 2011, y *La Nación.cl*, “Carabiniero ‘infiltrado’ fue refugiado por guardia del Congreso”, 9 de agosto de 2011.

90 *El Mostrador*, “Carabineros descarta lanzamiento de bombas lacrimógenas desde un helicóptero”, 9 de agosto de 2011.

91 Catalina Duque, “El agente encubierto y la interceptación o grabación de telecomunicaciones en las investigaciones de delitos sexuales”, *Revista Jurídica del Ministerio Público* 46, marzo de 2011.

92 Richard Clayton y Hugh Tomlinson, eds., *Privacy and Freedom of Expression*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 120-121.

93 *El Mercurio*, “Las desconocidas cifras de las marchas estudiantiles”, 7 de agosto de 2011.

obedecen a un uso abusivo y descuidado de las facultades de control.⁹⁴ Así, por ejemplo, y en el contexto de las marchas contra HidroAysén, el 7^o Juzgado de Garantía de Santiago decretó como ilegales 67 detenciones, argumentando “excesiva desproporcionalidad” y el haber sido “Carabineros [quien] había comenzado el hostigamiento de los manifestantes... con carros lanza agua, bombas lacrimógenas”.⁹⁵ Algo similar aconteció con las detenciones en la marcha “no autorizada” del 4 de agosto. De cuatrocientas detenciones, solo seis fueron objeto de formalización.⁹⁶ Las declaraciones de ilegalidad exhiben, con evidencia difícil de contrarrestar, que Carabineros recurre a detenciones ilegales solo para dispersar, controlar y ahogar las marchas.⁹⁷

En síntesis, la actuación de Carabineros controlando las protestas es desproporcionada, y las cifras sobre detenciones ilegales demuestran que operan con prácticas de escaso impacto jurídico y buscando el objetivo inmediato de dispersar marchas recurriendo a los medios más lesivos con que se cuenta: elementos disuasivos como primera medida, detenciones arbitrarias, golpes y violencia innecesaria, así como otras prácticas ilegales. De lo anterior no se sigue que Carabineros no cuente con herramientas para controlar las movilizaciones, pero sí que dichas facultades no puedan ejercerse de cualquier forma:

... los agentes [estatales y de seguridad] pueden imponer limitaciones razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos o para contener a los que son violentos, así como dispersar manifestaciones que se tornaron violentas u obstructivas... el operativo de seguridad desplegado en estos contextos debe contemplar las medidas de desconcentración más seguras y rápidas y menos lesivas para los manifestantes.⁹⁸

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tal y como ocurriera en 2006, durante 2011 formas no convencionales de participación ciudadana como son las movilizaciones callejeras se han transformado en el mecanismo más recurrido de algunos grupos sociales, y en ellas se ha desplegado la creatividad y el ingenio de jóvenes y adolescentes chilenos quizás como pocas veces en la historia

⁹⁴ En el artículo citado en la nota anterior no se alude a este tema.

⁹⁵ Emol, “Tribunal declara ilegal detención de manifestantes tras protesta contra HidroAysén”, 10 de mayo de 2011, y Radio Cooperativa, “Justicia consideró que en nueva protesta contra Hidroaysén también hubo detenciones ilegales”, 14 de mayo de 2011.

⁹⁶ *El Mostrador*, “Tribunales declaran ilegales 25 de las 31 detenciones realizadas por carabineros”, 5 de agosto de 2011.

⁹⁷ Existen responsabilidades compartidas por el Ministerio Público y la Defensoría. Ver Francisco Cox, “Criminalización de la protesta social”, pp. 84-99.

⁹⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe anual 2005*, pp. 150-152.

nacional. El más masivo de estos grupos ha sido el de los estudiantes secundarios y universitarios, aunque posteriormente se plegaron vastos sectores sociales a sus demandas.

Frente a ello, el Estado ha incumplido sus obligaciones. Para el Estado de Chile las movilizaciones suelen ser sinónimo de violencia, no obstante las cifras objetivas que demuestran lo contrario. A pesar de tratarse de hechos minoritarios, se ha llamado la atención sobre la violencia con la que ha respondido el Estado, justificando y avalando el uso desproporcionado de fuerza de parte de Carabineros, así como el uso indiscriminado de sus técnicas de disuasión. Frente a estos hechos, cualquier protocolo, de existir, se torna irrelevante. Las prácticas de control de las manifestaciones no solo se han centrado en la detención ilegal de personas, frente a lo cual los juzgados de garantía han debido alzar la voz; además, y como ocurre año a año, se han incorporado nuevas herramientas destinadas a desalentar antes que a controlar las movilizaciones, como la figura de carabineros infiltrados.

Todo este contexto ha sido propiciado por la visión de las autoridades de Estado frente a la protesta, la que parecen incomodarse por el fondo de las demandas que se plantean. En su concepto, e injustificadamente como se ha visto, las marchas son la razón para el aumento de la victimización, para buscar responsabilizar civil y penalmente a los organizadores –por hechos, de más está decirlo, que no dependen de ellos–, con lo cual el Estado abdica del control del orden público y pretende delegar en los particulares funciones que son de resorte exclusivo del Estado.

A este *Informe* lo anima el escrutinio de las autoridades públicas a la luz de los estándares que ellas voluntariamente han asumido. La práctica del Estado de Chile en torno a la protesta exhibe una preocupante deuda respecto de la satisfacción de esos estándares de protección de derechos. Si el Estado de Chile llama a los manifestantes a dialogar, este *Informe* lo llama a asumir con seriedad y responsabilidad sus obligaciones, atendiendo a los criterios con que, pública e internacionalmente, será evaluado.

Por ello efectuamos las siguientes recomendaciones al Estado de Chile:

1. Derogar el decreto 1.086. Además de ser un instrumento de jerarquía inferior a la ley –lo que sitúa al Estado de Chile en situación de incumplimiento de los estándares–, permite, en contra del texto expreso de la Constitución, la prohibición del ejercicio del derecho de reunión.
2. Por lo anterior, y con el objeto de evitar que el derecho de reunión pueda ser objeto de regulaciones al antojo de la autoridad de turno, también resulta pertinente reformar el artículo 19, n^o 13 de la Constitución, estableciendo que el derecho de reunión podrá regularse únicamente por medio de una ley.

3. Dicha reforma debe considerar, además, que el ejercicio de derechos fundamentales no puede quedar entregado al arbitrio de una autoridad administrativa. Deben introducirse criterios orientadores para conocer de las notificaciones 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.
4. Rechazar los proyectos de ley que pretenden responsabilizar penal y civilmente a los organizadores de las marchas por los destrozos y actos de violencia ocurridos en su entorno. El resguardo del orden público es tarea del Estado, que no puede pretender endosarla a los ciudadanos.
5. Usar un concepto estricto de orden público, que no es su derecho –pues el Estado no es persona titular de derechos– sino un interés, y si bien puede servir de base para regular la libertad de expresión y el derecho de reunión, debe ser invocado con rigor.
6. Asegurarse de que los carabineros que intervienen en el control de las marchas lo hagan debidamente identificados. Ellos ejercen un poder de Estado que en una democracia no es ilimitado. Los ciudadanos tienen derecho a contar con mecanismos expeditos para formular sus reclamos ante el abuso de la fuerza pública, y la identificación del funcionario es un primer paso necesario para ello.
7. Ya que el Estado se ha mostrado sensible ante la situación de las víctimas de delitos, cabe recordar que el uso innecesario de fuerza es un delito; por ello, y en línea con la recomendación anterior, debe promover una reforma legal de los procedimientos de investigación internos de Carabineros. A la fecha, dichos procedimientos son informales y carecen de efectividad. Los ciudadanos que desean formular sus reclamos contra las actuaciones policiales desproporcionadas carecen de un debido proceso en su favor.
8. Ajustar la reforma de la justicia militar a los estándares del derecho internacional de derechos humanos, en tanto los ciudadanos que deseen persistir en su reclamo, más allá de los procedimientos internos informales y poco transparentes, deben recurrir a la justicia militar.