

Análisis crítico de la protección internacional del derecho a la manifestación criminalizada. Caso Chile 2011-2019

Critical analysis of international protection of the right to protest criminalized. Case of Chile 2011-2019

Análise crítica da proteção internacional do direito à manifestação criminalizada. Caso do Chile, 2011-2019

Nadine Álvarez Montoya¹, <https://orcid.org/0009-0009-3890-0403>

Fernando Casado Gutiérrez², <https://orcid.org/0000-0003-0818-3924>

¹Universidad Técnica de Manabí, Instituto de Posgrado, Portoviejo, Ecuador. Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Política y Gobierno, Santiago, Chile

²Universidad de Cádiz, Departamento de Derecho Internacional Público, Penal y Procesal, Cádiz, España

Autor para correspondencia: nalvarez4086@utm.edu.ec

RESUMEN

Bajo el contexto de las protestas, los derechos humanos se convierten en un tema crucial que evidencia la intersección entre la expresión ciudadana y la protección de libertades fundamentales; las manifestaciones, ya sean pacíficas o agitadas, sirven como vehículo para la articulación de demandas sociales y políticas. El objetivo de esta investigación es analizar críticamente la protección internacional del derecho a la manifestación frente a su criminalización, tomando como caso de estudio las protestas en Chile entre 2011 y 2019. Se emplea un método cualitativo basado en el análisis documental de fuentes internacionales y nacionales. Los resultados muestran que, aunque la protesta es reconocida como derecho fundamental, su eficacia práctica depende de la voluntad estatal; en Chile se evidenció uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias y estigmatización mediática. La discusión concluye que la protección internacional es normativamente sólida pero limitada, recomendándose fortalecer mecanismos internos, garantizar independencia judicial y aumentar presión diplomática para asegurar cumplimiento estatal.

Palabras clave: Protesta social, criminalización de la protesta, libertad de expresión, protección de derechos humanos, sistemas internacionales de protección.

ABSTRACT

In the context of protests, human rights become a crucial issue that reveals the intersection between citizen expression and the protection of fundamental freedoms; demonstrations, whether peaceful or agitated, serve as vehicles for the articulation of social and political demands. The objective of this research is to critically analyze the international protection of the right to protest against its criminalization, taking as a case study the protests in Chile between 2011 and 2019. A qualitative method based on documentary analysis of international and national sources was employed. The results show that, although protest is recognized as a fundamental right, its practical effectiveness depends on the state's willingness to comply with recommendations; in Chile, excessive use of force, arbitrary detentions, and media stigmatization were evident. The discussion concludes that international protection is normatively solid but limited, recommending the strengthening of internal mechanisms, judicial independence, and increased diplomatic pressure to ensure state compliance.

Keywords: Social protest, criminalization of protest, freedom of expression, human rights protection, international protection systems.

RESUMO

No contexto dos protestos, os direitos humanos tornam-se um tema crucial que evidencia a interseção entre a expressão cidadã e a proteção das liberdades fundamentais; as manifestações, sejam pacíficas ou agitadas, funcionam como veículos para a articulação de demandas sociais e políticas. O objetivo desta pesquisa é analisar criticamente a proteção internacional do direito à manifestação frente à sua criminalização, tomando

como estudio de caso los protestos ocurridos en Chile entre 2011 y 2019. Utilizó un método cualitativo basado en el análisis documental de fuentes internacionales y nacionales. Los resultados muestran que, aunque la manifestación sea reconocida como un derecho fundamental, su eficacia práctica depende de la voluntad estatal de cumplir recomendaciones; en Chile, evidenció el uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias y estigmatización mediática. La discusión concluye que la protección internacional es normativamente sólida, pero limitada, recomendando el fortalecimiento de mecanismos internos, la independencia judicial y mayor presión diplomática para garantizar el cumplimiento estatal.

Palabras-clave: Protesta social, criminalización de la protesta, libertad de expresión, protección de los derechos humanos, sistemas internacionales de protección.

Recibido 21/08/2026 Aprobado 2/09/2026

Introducción

Los estudios sobre el derecho a la protesta han sido un tema complejo, debido a la tensión entre su reconocimiento constitucional (a través de los derechos de libertad de expresión y de reunión pacífica) y los contextos de represión policial, que llevan a la criminalización de la protesta, desdibujando la línea entre el delito de desorden público y la manifestación social.

En Chile, en el año 2009, el Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile de la Universidad Diego Portales introdujo el término "criminalización de la protesta", refiriéndose al uso desproporcionado de la fuerza por parte de la policía, legitimado por el gobierno. En 2011, el Instituto Nacional de Derechos Humanos mencionó por primera vez las violaciones de derechos en las protestas, aunque sin usar el término "criminalización" (Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales, 2011).

A pesar de las preocupaciones de los mecanismos de protección de derechos, tanto nacionales como internacionales, a lo largo de los años, el concepto de criminalización de la protesta se reforzó en 2019, cuando el Estado chileno enfrentó amplias manifestaciones simultáneas en varias ciudades debido al descontento hacia el gobierno. Las medidas policiales para mitigar las protestas resultaron en graves violaciones de derechos humanos, se desdibujó el concepto de protesta violenta y se repitieron acciones policiales cuestionadas en el pasado, incluso en niveles de mayor gravedad.

Las manifestaciones, según Cloney (2011), pueden incluir marchas, huelgas, disturbios y otros actos de desorden público. Aunque la línea entre la libre expresión y los actos delictivos es delgada, estas manifestaciones no deben considerarse delitos, y cualquier acción policial debe ser responsable y moderada. La criminalización de la protesta implica legitimar la represión de la conducta pacífica, transformando a los manifestantes en enemigos públicos. Este ataque fortalece la idea de una sociedad violenta desconectada de las instituciones, legitimando nuevos modos de represión (Doran, 2017).

Como tal, el presente estudio se pregunta si ¿han sido eficaces los mecanismos de Sistemas de Protección Internacionales de los Derechos Humanos en la protección de los derechos de los manifestantes, frente a un acto de criminalización por parte del Estado chileno? Con base en la incógnita anterior, la investigación, de enfoque cualitativo, se plantea como objetivo general el identificar la eficacia de los Sistemas de Protección de Derechos Humanos frente al contexto de violación a los derechos por parte del Estado chileno, con base en su criminalización de la protesta o movilización social. Para ello, aborda metas específicas como identificar los instrumentos normativos internacionales de protección de derechos humanos, delimitando el derecho a la libertad de expresión en su caracterización jurídica y teórica; especificar los antecedentes en la contextualización local y de la actuación de organismos internacionales en materia del ejercicio del derecho a la protesta, la criminalización de la protesta y violaciones al derecho; y establecer los límites de aplicación y/o activación de los Sistemas Internacionales de Protección, en el contexto de violación de los derechos estudiados, mediante el análisis y seguimiento del caso de Chile, desde una valoración crítica.

Finalmente, esta investigación se plantea bajo la hipótesis sobre la limitada efectividad de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, atribuida a factores como la falta de mecanismos coercitivos, la resistencia estatal y la impunidad. A través de este análisis crítico, se desea aportar una comprensión más amplia de los sistemas de protección de derechos humanos, tanto en su funcionamiento como en el resultado que aportan bajo contextos de protestas sociales, con la intención de reforzar investigaciones futuras en este ámbito.

Metodología

La presente investigación se enmarcó en un enfoque cualitativo, el cual es esencial para abordar la complejidad y multifacética naturaleza de la protección internacional de los derechos humanos dentro del caso de estudio (Chile), especialmente en el contexto de la criminalización de la protesta social. Este enfoque permitió una aproximación reflexiva y profunda a los fenómenos estudiados, facilitando la identificación de patrones, contradicciones y aprendizajes relevantes en la experiencia chilena.

La investigación cualitativa se usó con base en el sustento de evidencias orientadas hacia la descripción detallada del fenómeno, con el objetivo de comprenderlo y explicarlo a través de métodos y técnicas derivadas de sus fundamentos epistémicos, como la hermenéutica, la fenomenología y el método inductivo. Al situar el tema dentro de un contexto social comparado, este enfoque permitió captar una diversidad de perspectivas a lo largo de los diferentes períodos de tiempo analizados, enriqueciendo la parte crítica del estudio y aportando matices valiosos para el análisis del caso estudiado.

La elección de un enfoque cualitativo no solo respondió a la naturaleza compleja del tema, sino que también fortaleció la capacidad de la investigación para abrir caminos hacia futuras investigaciones comparativas y generar recomendaciones que puedan contribuir a la mejora de las políticas públicas y la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Así, este enfoque se irguió como un pilar indispensable para comprender la interacción dinámica entre la normativa internacional, el contexto social y el impacto en la vida cotidiana de las personas involucradas en procesos de manifestación y defensa de sus derechos.

Es así como, dentro de la metodología cualitativa, se usaron —principalmente— los siguientes métodos de investigación: racionalismo crítico (buscando una aproximación a la definición del problema, mediante la comprensión lógica del conocimiento habido, tratando de acercarse a la “verdad” del dilema expuesto); estudio de caso (generando un examen más profundo y detallado del caso analizado), y el método comparado (para complementar y fortalecer el uso del pensamiento crítico y la conjetura de ideas a través del contraste de diversos períodos de tiempo). Dentro de estos instrumentos, se implementaron técnicas como el análisis documental (realizando un estudio exhaustivo de diversos documentos relacionados al tema), el análisis narrativo (implementando un análisis de las historias y narrativas de varios actores, ya publicadas, obteniendo datos objetivos y descriptivos) y la observación no participante (desde la observación externa e imparcial de diversos eventos desde 2014 hasta 2019, principalmente del estallido social de 2019).

Resultados y Discusión

La protesta social entendida como derecho humano

El derecho a la reunión y/o asociación pacífica se expresa en diversas declaraciones, cartas, convenciones, pactos, entre otros documentos en materia de derechos humanos (DD.HH. en adelante). Específicamente —citando algunos ejemplos— la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), en su artículo 20, manifiesta que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas” (pág.4).

La República de Chile reconoce los documentos citados con anterioridad y, en sus leyes, acoge el derecho a la reunión pacífica. La Constitución de Chile (1980), en su artículo 19, apartado N°13, asegura a todas las personas “el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas”, agregando luego que “las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de la policía” (pág. 3).

Sin embargo, en Chile existe el Decreto Supremo N° 1086, reuniones públicas, que si bien estipula el derecho a la reunión pacífica sin previo aviso (siempre que no se porten armas), impone una serie de requisitos y restricciones que limitan su ejercicio en la práctica, como la obligatoriedad del aviso previo, la discrecionalidad de las autoridades para prohibir reuniones en ciertos lugares de uso público y a delimitado a ciertos horarios, y la amplia definición de “reunión con armas”, generan un marco regulatorio que puede resultar complejo y susceptible de ser utilizado para restringir la libertad de reunión y la protesta social (Ministerio del Interior, 1983, pág. 2). Se considera pertinente resaltar el Artículo 2, respecto de las acciones de las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública, que en los apartados e) y f) establece:

Si llegare a realizarse alguna reunión que infrinja las anteriores disposiciones, podrá ser disuelta por las fuerzas de Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas. [...] Se considera que las reuniones se verifican con armas cuando los concurrentes lleven palos, bastones, fierros, herramientas, barras metálicas, cadenas y en general cualquier elemento de naturaleza semejante. En tal caso las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas ordenarán

a los portadores entregar esos utensilios, y si se niegan o se producen situaciones de hecho la manifestación se disolverá (pág. 4).

Resulta fundamental para esta investigación resaltar el carácter contextual de estos instrumentos legales chilenos, y es que la normativa que regula el derecho a la protesta en Chile tiene sus raíces en un contexto histórico marcado por el régimen dictatorial de Augusto Pinochet (1973-1990). Durante este período, se promulgó una serie de leyes y decretos que buscaban mantener un estricto control sobre la sociedad y limitar las expresiones de disenso público. Entre estos documentos destaca el Decreto Supremo mencionado, cuyo objetivo principal era regular las reuniones públicas en un momento de creciente movilización social contra la dictadura. Si se lee críticamente el documento, se puede notar su diseño adaptado para restringir y condicionar el ejercicio del derecho a la reunión, imponiendo requisitos como la obligación de aviso previo a las autoridades y otorgando amplias facultades a las fuerzas de seguridad para disolver manifestaciones. Estas regulaciones reflejaban el clima de represión y autoritarismo que imperaba en la época, donde el gobierno buscaba neutralizar cualquier tipo de oposición o crítica al régimen.

Por otro lado, la propia Constitución actual de Chile fue instaurada en época de dictadura (1980, precisamente), la cual también estableció disposiciones que, aunque reconocen formalmente el derecho a la reunión pacífica, lo subordinan a regulaciones que limitan su puesta en práctica. Este marco legal fue elaborado en un contexto donde las instituciones del Estado estaban controladas por el régimen militar, lo que condicionó profundamente la redacción y aplicación de estas normas.

A pesar de la transición a la democracia en 1990, muchas de estas disposiciones legales se mantienen vigentes, lo que ha generado controversias sobre su compatibilidad con un sistema democrático. Si bien el texto de 1980 se ha ido enmendando conforme pasan los años, a través de los diversos gobiernos, no deja de estar enraizado en la época del régimen burocrático-autoritario (conceptualizado por el politólogo Guillermo O'Donnell en 1996, en su obra “El Estado Burocrático Autoritario”). A pesar de que se intentó realizar un nuevo texto constitucional para el país en dos ocasiones, ambos plebiscitos constituyentes (el primero en el año 2020, bajo el gobierno del expresidente Sebastián Piñera, y el segundo en el año 2022, bajo el actual gobierno del presidente Gabriel Boric) fracasaron en las votaciones, ganando el “No” en ambas consignas que, además, fueron obligatorias para la población nacional.

Continuando con la necesidad imperativa de esclarecer teóricamente el tema, interesa aclarar y ajustar definiciones pertinentes sobre qué se entiende por protesta social, por derechos humanos (DD.HH.) frente a la protesta social, por criminalización de la protesta y, finalmente, por Mecanismos Internacionales de Protección de Derechos Humanos.

El concepto de protesta social

La Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019) define la protesta como una acción que puede ser realizada de forma individual o colectiva, cuyo objetivo es expresar ideas, opiniones o valores de disenso. Ejemplos de protestas incluyen la expresión de puntos de vista políticos, sociales o culturales; el apoyo o crítica a un grupo, partido o gobierno; la reacción ante una política o la denuncia de un problema público; así como la afirmación de la identidad o la visibilización de la discriminación y marginalización de un grupo (pág. 5).

Un segundo aporte dicta que “la protesta social es una forma de comunicación, y se trata de una manifestación legítima del derecho a la libertad de expresión que bien puede ser ejercido de manera individual o colectiva” (Rabinovich et al., 2011, pág. 53).

También, Saldaña (2019) señala que la protesta social como derecho es ejercida por los ciudadanos de los Estados para pedir el reconocimiento de sus derechos y criticar las distintas formas de abuso del poder existentes en la región. Además, con ánimos de exponer el vínculo de los derechos humanos en la protesta y/o manifestación social, se especifica que “la Corte IDH ha protegido estas actividades vinculando a la protesta social con los derechos humanos expresamente reconocidos en los instrumentos internacionales” (Saldaña, 2019, pág. 393). Abordando con mayor énfasis el vínculo resaltado con anterioridad, se rescata que;

A lo largo de la historia las protestas y manifestaciones han sido motores de cambio y factores importantes que contribuyeron a la promoción de los derechos humanos. En todas las regiones del mundo y en todas las épocas de la historia, defensores anónimos y activistas reconocidos han liderado e inspirado movimientos de protesta que prepararon el terreno para los logros conseguidos en la esfera de los derechos humanos (Jilani, 2007).

En sí, el derecho a la protesta está estrechamente relacionado con las actividades destinadas a promover y defender los derechos humanos, incluyendo las demandas por su reconocimiento, protección y ejercicio. Las protestas han sido un medio fundamental para ampliar las garantías de los derechos fundamentales en el

ámbito nacional y para incorporar nuevos derechos en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos (CIDH, 2019, pág. 5).

Bassa y Moncada (2019), plantean la doctrina del derecho a la protesta social, referida a la vinculación de la protesta social al debate constitucional, definiendo que, para efectos del lado latinoamericano el Derecho Constitucional tradicionalmente ignoró esta nueva tendencia jurídica, y la respuesta institucional frente a las protestas sociales siempre fue la misma: recurrir a medidas penales para restablecer el orden público y buscar responsabilidades posteriores. No obstante, el aumento de diversas manifestaciones sociales en las democracias de América Latina durante los años 1990 y 2000 obligó al ámbito constitucional a prestar mayor atención a estas expresiones políticas. A partir de esto, surgió una doctrina que reconoce la protesta social como un derecho, destacando su compatibilidad con el sistema constitucional democrático y proponiendo una interpretación más amplia de la libertad de expresión, subrayando su importancia para fiscalizar a las autoridades y exigir atención a necesidades no satisfechas.

Otro argumento pertinente es el realizado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), que en el Informe de DD. HH. del 2011 señala que toda manifestación social, por su propia naturaleza, suele alterar el curso normal de la vida cotidiana. Esto se debe a que, con frecuencia, implica desvíos o interrupciones en el tránsito peatonal o vehicular, ya que uno de sus principales objetivos es captar la atención pública y visibilizar demandas o posturas. Este propósito difícilmente se lograría si las manifestaciones se realizaran en lugares apartados o con poca afluencia de personas (INDH, 2011, pág. 76).

Conceptualización del término “criminalización” frente a la protesta social

El término de criminalización de la protesta, este se entiende —principalmente— como un “proceso consistente en el uso de la represión física y de mecanismos legales y judiciales contra organizaciones y/o movimientos sociales como una forma de control de la protesta social (Alvarado, 2020, pág.29). También, se define como “un fenómeno multidimensional que consiste en el despliegue de acciones y discursos dirigidos a desaparecer y deslegitimar la disidencia política” (Saldaña & Portocarrero, 2017, pág. 313).

La criminalización ocurre (generalmente) dentro de un escenario de conflicto social, donde, por un lado, se encuentran grupos ciudadanos que expresan su inconformidad ante acciones del Estado o luchan por el reconocimiento de derechos desatendidos. Por el otro lado, están los gobiernos que carecen de mecanismos efectivos para procesar estos conflictos o no muestran disposición para abordarlos, lo que deriva en que consideren a estos ciudadanos como una amenaza a combatir. Por ello, se puede entender la criminalización de la protesta social como un “proceso político, jurídico, mediático y social en el que el Estado emplea acciones represivas y utiliza la legislación penal contra actores sociales. El poder punitivo del Estado se activa como medio para gestionar el conflicto social”. Este fenómeno busca limitar o incluso suprimir ciertos derechos, particularmente el derecho a la protesta. En un entorno social donde las movilizaciones son cuestionadas por interferir con el derecho de circulación o son objeto de críticas al ser asociadas con supuestos “vándalos” que generan daños, surge una interrogante esencial: si la protesta es un derecho, ¿es válida y justificada en tales circunstancias? Esta cuestión requiere un análisis sólido y fundamentado (Cortez, 2014, págs. 211-212).

El informe de la Relatoría Especial de la CIDH (2019, p. 64), especifica que la criminalización de la protesta social se manifiesta cuando el Estado recurre a su poder sancionador para frenar, condenar o impedir que las personas ejerzan su derecho a manifestarse. Esta práctica va más allá de castigar actos concretos que puedan resultar delictivos; implica la utilización desproporcionada o arbitraria de mecanismos legales y judiciales con la finalidad de desalentar la participación social y política. No solo afecta a quienes encabezan movilizaciones, sino también a quienes las integran o las apoyan, extendiéndose —incluso— al señalamiento de organizaciones enteras como responsables por el simple hecho de convocar a la acción colectiva.

Lo anterior erosiona los cimientos de una democracia saludable, pues transforma el legítimo ejercicio de la disidencia en un acto susceptible de persecución. Limitar de esta manera el derecho a la protesta no solo restringe la libre expresión, sino que debilita la capacidad de la ciudadanía para incidir en las decisiones públicas, fiscalizar a las autoridades y exigir el cumplimiento de derechos fundamentales. La criminalización de la protesta, por tanto, constituye una amenaza latente al pluralismo y al robustecimiento del debate democrático.

Con base en lo anterior, el informe enfatiza que los tipos de delitos utilizados frecuentemente para criminalizar las protestas sociales son: obstrucción de vías públicas; resistencia a la autoridad y ultrajes o desacato; alteración de la paz o el orden público; apología del delito; daños al patrimonio público o privado; sabotaje; usurpación e invasión de inmuebles; asociación criminal e incitación a delinquir; inducción a la rebelión; sedición y tumulto; motín; extorsión o coacción agravada, e incluso la tipificación de terrorismo (CIDH, 2019, p. 66).

El Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos

El Sistema Internacional, o, Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH), es un conjunto de mecanismos que surge en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dentro de este sistema se identifican mecanismos de protección convencionales y no convencionales. Los primeros son aquellos órganos que se derivan de tratados internacionales de derechos humanos. Los segundos se refieren a los establecidos en base a la Carta de las Naciones Unidas (Subsecretaría de Derechos Humanos, s.f.). Este sistema se origina a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948. Desde entonces, se ha consolidado un marco normativo robusto con diversos organismos encargados de promover los derechos humanos y facultados para supervisar y exigir su cumplimiento por parte de los Estados. Los órganos responsables de verificar el cumplimiento de los tratados internacionales se conocen como comités de tratados y están conformados por especialistas en el ámbito, quienes se encargan de garantizar que los Estados parte respeten lo estipulado en cada pacto o convención. Además, estos comités poseen facultades de carácter obligatorio (Puntal, s.f.).

Derechos humanos, manifestación social y criminalización de la protesta en Chile

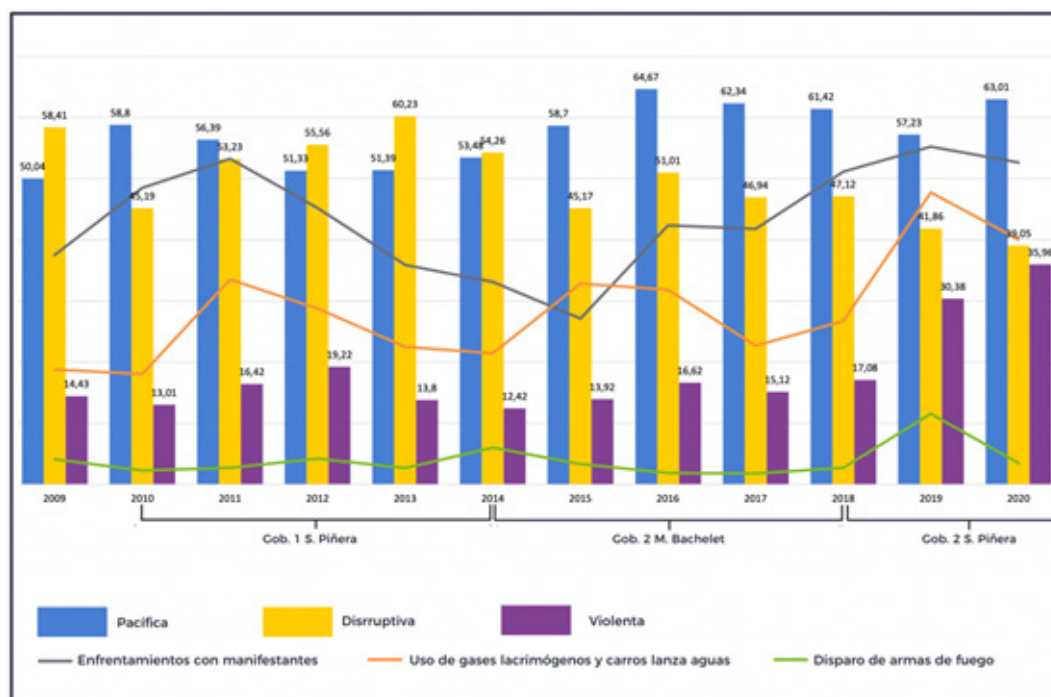
El objetivo de las protestas en Chile radica generalmente en exponer la inconformidad existente desde quienes se congregan, respecto de las ideas, políticas, acciones, entre otras situaciones que proceden del Estado y/o de sus partes. Si bien suelen perturbar el orden público mediante el corte de calles, ruidos altos y la conformación de barricadas ocasionalmente, las protestas “no tienen por objeto dañar la propiedad pública ni privada, por lo que los delitos que se cometen en estos contextos deben ser tratados por las autoridades policiales de manera tal que no afecte el derecho a manifestarse” (INDH, 2011, pág. 77).

Sin embargo, el Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales (2012) en Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile que:

el ejercicio del derecho a la protesta en Chile recibe un tratamiento que ya ha sido analizado en Informes anteriores. Como se ha descrito, el Poder Ejecutivo regula de modo desproporcionado el derecho a la reunión pública, ejecuta una persecución penal agravada de los manifestantes mediante leyes de excepción y presenta mensajes al poder legislativo para la creación de nuevos tipos penales que amenazan el ejercicio del derecho a manifestarse públicamente (pág. 221).

Lo anterior puede verse reflejado con mayor claridad en la siguiente gráfica (gráfico 1), que expone la ocurrencia de tres tipos de protesta (pacífica, disruptiva y violenta) en Chile entre el 2009 y 2020, conjunto con la respuesta de los agentes policiales ante estos escenarios:

Figura 1. Evolución del repertorio de protesta y de la acción policial entre 2009 y 2020



Fuente: extraído de DATOS COES, elaborado a partir del Informe Anual Observatorio de Conflictos COES. Octubre 2020; y el Proyecto Mini COES “Radiografías de Conflictividad en Chile» (Joignant *et al.*, 2020)

Si bien el escenario chileno presenta cifras de manifestaciones violentas, estas no resultan ser mayoritarias, contando con los niveles más bajos de ocurrencia entre las tres variedades. Sin embargo, en toda protesta

dentro del período estudiado, se puede evidenciar que la criminalización policial está presente, resaltando principalmente en las manifestaciones disruptivas y violentas. Aunque el derecho a la protesta en Chile es reconocido y protegido (de manera no explícita a través de las libertades de reunión y de expresión) en la respectiva Constitución de la República, es evidente que, a lo largo del tiempo, y conforme en Chile se han vivido variedad de manifestaciones y/o protestas, se destaca que el uso de la fuerza, por parte de agentes estatales, ha sido evidentemente desmedida. Lo anterior no ha hecho más que transgredir el derecho sobre la protesta social.

Criminalización de la protesta social en Chile: análisis 2011-2018 y estallido social 2019

Hace algunas décadas, las críticas sobre los procesos penales para las personas participantes de una manifestación solían provenir del movimiento de derechos humanos. Sin embargo, algunos analistas ahora han transitado de una perspectiva de derechos humanos a favor de un enfoque que postula la “criminalización de la protesta social”. En el análisis detallado sobre cómo se hizo la criminalización, investigaciones recientes han fijado la atención a las formas en que el aparato legal fue estratégicamente utilizado o reinterpretado para tipificar acciones de protesta social como delitos o alcanzar penas más altas (Terwindt, 2014).

Con base en lo anterior, para comprender el efecto real de la criminalización en la participación en las estrategias de toma de decisiones para enfrentarlo, Terwindt (2014) propone que la investigación futura podría explorar cómo y en qué circunstancias la criminalización fomenta tensiones internas, impide la solidaridad, distrae la atención de las demandas originales o fortalece el movimiento. Por lo tanto, la autora comparte dos preguntas que invitan a profundizar la investigación del término y su vinculación a transgresión del derecho a la protesta social: ¿Cómo prevenir un efecto despolitizado de la criminalización en los movimientos sociales y sus luchas políticas? ¿Cómo evitar que la criminalización refuerce la exclusión de las comunidades de la toma de decisiones? (pág. 168).

Lo anterior es difícil porque un componente principal de la criminalización consiste en legitimar la represión de la conducta pacífica y democrática de los miembros de la comunidad, transformándolos en enemigos públicos y acusándolos de violencia ilegítima, delincuencia, desorden, terrorismo, entre otros. Este ataque alienta la idea de que esta violencia es el resultado de la falta de compromiso de la población con la democracia, fortaleciéndose el pensamiento (o la opinión) sobre una sociedad violenta desconectada de las instituciones, lo que contribuye a legitimar nuevos modos de represión (Doran, 2017).

De lo antes mencionado, se resalta la idea de que los derechos fundamentales son de vital importancia para la democracia e incluyen el derecho a “participar en protestas públicas contra las políticas del gobierno” (Cloney 2011, p. 17). Las políticas de austeridad y la enajenación de las minorías al interior de un mandato pueden provocar manifestaciones con reacciones violentas, que resulten en desobediencia civil. Este tipo de manifestaciones son comunes y características dentro del escenario chileno, pero no las mayoritarias o principales, ya que los datos apuntan a contextos mayormente pacificados. Pero, toda protesta ocurrida dentro del período estudiado fue acompañada por la criminalización policial, resaltando principalmente comportamientos policiales cuestionables en las disruptivas y violentas (como se refleja en la Figura 1, abordada con anterioridad).

Aunque, de la información recopilada, las protestas de carácter pacífico pueden generar tácticas disruptivas (por ejemplo, bloqueos de accesos o incendio de basura en diversos puntos), se observa una variación considerable en las tácticas violentas a lo largo del tiempo que incluyen destrucción de la propiedad pública y privada e intensifica el enfrentamiento con las fuerzas de control. Los períodos con álgidas tácticas violentas fueron los de las demandas más profundas, correspondientes a la “Revolución Pingüina” de 2011-2012 (reformas en el sistema educativo; descontento por desigualdad social y económica; y derechos laborales) y el “estallido social” de 2019 (desigualdades y precariedad económica; reformas al sistema de pensiones, refuerzo de servicios básicos; proceso constituyente; y derechos humanos frente al abuso policial). Es así como, más que una lógica tendiente lineal, los datos exponen un nivel inicial o fundamental de actividad contenciosa en torno a las múltiples protestas por período, reflejándose peaks periódicos, con el más alto reflejado en el estallido social de 2019 (caracterizada como la protesta más masiva en la historia de Chile).

También, tomando específicamente el período de 2019-2020 (estallido), a raíz de las detenciones comprendidas desde 18 de octubre de 2019 al 31 de marzo de 2020, realizadas por Carabineros de Chile e informadas por esta entidad en el medio PAUTA, llegaron a haber —en su momento— 2.500 personas en prisión preventiva producto de su participación en las protestas del llamado “estallido social chileno (Monaterio, 2020). Algunas detenciones se fundamentan, de forma legítima, en acciones que entran en las definiciones de criminalidad, este contexto difuminó el espacio para implementar medidas de represión tanto a quienes promovieron el desorden público, como a quienes se mantenían manifestando de forma pacífica. Para ambos casos, legítimo

e ilegítimo, las medidas de fuerza y el uso de armas de control fue excesivo y de resultados alarmantes en el ámbito de los derechos humanos.

Los Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos: análisis a la eficacia de estos frente a la protesta chilena en el tiempo

Los sistemas de protección de derechos humanos, nacionales como internacionales, juegan un rol fundamental para la revisión de violaciones a los derechos humanos (DD.HH.) y fundamentales. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile ha desempeñado un papel crucial en la observación y documentación de eventos durante las protestas, generando diversos informes, resaltando respecto de la protesta social y DD.HH. los de 2009 en adelante, que incorporan un capítulo específico del tema. Dentro de estos apartados, el INDH ha basado los datos en un monitoreo y registro de casos de violaciones a los derechos humanos, recopilando información detallada sobre detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza y otras irregularidades presentes en el contexto.

Así también, el INDH suele presentar recursos legales (por ejemplo, acciones de amparo y querellas a favor de personas afectadas de sus derechos en contextos de protesta) en función de proteger a las y los manifestantes y responsabilizar a los actores del abuso.

De estas informaciones, el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) también activa sus funciones dentro del territorio [por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)], generando informes, visitas in situ y declaraciones de negativa y condena a las diversas situaciones expresadas al interior del territorio, que infunden presión al Estado para corregir su accionar y detener las arbitrariedades (aunque esto no es seguro y el gobierno puede continuar con sus medidas pese a la vista internacional del asunto).

Lo anterior, por ejemplo, resulta evidente en los llamados a la protección de las personas manifestantes durante la revolución Pingüina de 2011, cuyo grupo principal eran las y los estudiantes de instituto de educación media y superior. Así también, lo mismo aconteció en el estallido social de 2019, con mayor énfasis dada la cantidad poblacional (nunca vista en cantidad anteriormente) durante el álgido momento de protesta.

En comprensión de lo anteriormente abordado, es requerido resaltar que los Sistemas de Protección de Derechos Humanos no son de carácter impositivo. Estos se reducen presionar y resguardar el respeto y seguimiento de los pactos, cartas, declaraciones, acuerdos, convenciones, entre otros materiales de DD.HH., mediante la recomendación de medidas y acciones, que no son impositivas, quedando al libre albedrío del Estado el acatar o no las informaciones del SUDH del que los Estados se han hecho parte, ratificando su contenido con compromiso de promoción y aplicación dentro del Estado. En continuidad con lo expresado:

Tanto en el sistema universal como el interamericano, existen Procedimientos o Mandatos Especiales, ejercidos por expertos/as que actúan en nombre propio y de manera independiente en la vigilancia y protección de los DDHH por temas o países... A estos expertos se les denomina Relatores Especiales y Grupos de Trabajo con mandatos temáticos (SUDH) y Relatores de la Comisión Interamericana de DDHH (SIDH). (CIVILIS, 2017)

Sin embargo, pese a que los mecanismos de protección del SUDH se han aplicado desde décadas atrás (2011, por ejemplo), en la actualidad cercana se siguen evidenciando transgresiones a la labor de protección de los DD.HH., por parte del Estado (y sus agentes) hacia la ciudadanía (2019, por ejemplo). Esto aporta al cuestionamiento del problema que aborda la presente investigación, que discute la eficacia de este tipo de intervenciones en la real protección de los DD.HH.: no se niega —tal como menciona la cita anterior— que existen Procedimientos de vigilancia y protección a los derechos, cuando se ven afectados dentro de algún Estado parte del Sistema; pero, la aplicación de estos es dudosamente eficaz, dado el libre albedrío estatal frente a los mecanismos.

Las normativas de acción sobre las protestas por parte de la fuerza pública, para el caso de Chile, deben ser delimitadas con mayor rigurosidad y claridad, de modo de evitar criminalizar la protesta bajo la idea del orden público, comprendiendo que las protestas pueden tener focos de expresión más agresivos. Deben saber definir y limitar el accionar de los agentes de seguridad, a cada posible acción de expresión social de carácter violento, de lo entendido dentro de lo que son las manifestaciones sociales.

Se deben fortalecer los mecanismos de prevención y respuesta temprana de los SIPDH, tales como alertas tempranas y medidas cautelares de rápida implementación, desde el primer momento en el que se visualice una situación que pueda escalar, como son las violaciones en contextos de protesta social en Chile. Estos mecanismos deben ser proactivos más que reactivos, con el objetivo de frenar las violaciones de derechos antes de que escalen y aumenten en número. Para ello, podrían establecerse protocolos de acción inmediata en casos de protestas masivas o crisis sociales.

Es necesario establecer mecanismos coercitivos más robustos. Como tal, los mecanismos de Protección de

Derechos Humanos deberían evaluar su carácter resolutorio, con base en una capacidad más impositiva (es decir, que aplique sanciones) del cumplimiento de los DD.HH. al interior de Estados Parte de los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos. Para ello, se deben abrir espacios de investigación y diálogo internacional, que busquen reformar los sistemas, con la razón de hallar nuevas formas de imponer sanciones o incentivos más fuertes que obliguen a los Estados a cumplir con las recomendaciones emitidas. Esto podría incluir informes con carácter vinculativo y el ejercicio de sanciones diplomáticas, económicas o políticas en caso de graves incumplimiento, fortaleciendo así la capacidad de los sistemas internacionales para exigir justicia y prevención.

La coordinación entre los organismos nacionales e internacionales debe trabajarse, en función de fortalecerse. Como tal, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) se muestra bastante reactivo a las situaciones de vulneración de las protestas en Chile, y suele levantar información velozmente, esto porque su trabajo es netamente local. Entonces, una alianza más sólida permitiría una mejor recopilación de información y una respuesta más ágil a las violaciones por parte del sistema internacional, mientras se contempla, aprueba y entra en acción su respuesta y aplicación in situ. Esta coordinación debe incluir el intercambio de datos en tiempo real y la creación de canales de comunicación directos entre las partes involucradas.

En función de prevenir la impunidad, es de carácter fundamental garantizar que los responsables de violaciones a los derechos humanos sean procesados de manera efectiva, en un tiempo relativamente inmediato a la acción constitutiva de delito. Para esto, se recomienda evaluar la creación de un mecanismo de monitoreo internacional permanente que supervise el progreso de las investigaciones y las sanciones a los responsables, evitando que las violaciones queden impunes, como ha ocurrido históricamente en Chile.

Un aspecto fundamental de trabajo, sobre todo en estos tiempos actuales en los que las críticas al rol internacional respecto de la seguridad global y los derechos humanos es latente, es el hecho de reforzar la confianza general (principalmente de la sociedad civil) en los SIPDH. Para lograr esto, será necesario acelerar los procesos de emisión de recomendaciones y aumentar la transparencia en la toma de decisiones. También, educar a la población global, de formas más interactivas, sobre cómo pueden ampararse en estos mecanismos. Las víctimas deben sentirse escuchadas y representadas, y las respuestas deben ser más rápidas y efectivas. También, debe educarse a las autoridades sobre los SIPDH. Es importante promover campañas informativas que difundan la materia sobre los derechos humanos y cómo se deben proteger. La población debe estar informada sobre sus derechos y los recursos disponibles para defenderlos, y las autoridades deben ser capacitadas para respetar las normas internacionales, evitando así la repetición de violaciones en futuros escenarios de protesta social.

Conclusiones

A lo largo del periodo estudiado en el caso chileno, se ha observado un patrón claro de criminalización de la protesta, particularmente evidente en episodios como el estallido social de 2019, donde el tema agarró un amplio foco de atención, pero que no borra el hecho de que desde 2011 ya se ha hablado y evidenciado esta criminalización. Si bien el Estado chileno enfrenta protestas pacíficas y legítimas en su mayoría, la respuesta estatal —a menudo— ha implicado el uso excesivo de la fuerza y la represión, violando los derechos fundamentales de las personas manifestantes. Este patrón ha sido objeto de preocupación constante por parte de los Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos (SIPDH).

Mediante la investigación, se pudo constatar que los principales SIPDH que han intervenido en el caso de Chile, y sus protestas, son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Estos sistemas, aunque esenciales para la documentación y visibilización de violaciones de derechos humanos, han demostrado ser reactivos en lugar de preventivos. Su intervención, generalmente posterior a la ocurrencia de violaciones, no ha sido suficiente para detener la violencia estatal en tiempo real, lo que permite que las violaciones ocurran a gran escala antes de que los sistemas internacionales puedan actuar.

De las principales críticas destacadas desde el análisis de la efectividad de los SIPDH, surge —como una debilidad estructural relevante— la falta de mecanismos coercitivos que obliguen a los Estados a cumplir con sus recomendaciones. Esta falta de poder vinculante les impide prevenir de manera efectiva la repetición de violaciones de derechos humanos. En el caso de Chile, este ciclo de violaciones y recomendaciones, sin consecuencias reales, ha generado que se siga perpetuado la criminalización de la protesta y el abuso de poder por parte del Estado chileno, en diferentes periodos, sin ser posible de visibilizar si un hecho como el estallido social volverá a ocurrir, o no, y a qué nivel dependiendo del gobierno de turno.

Todas estas falencias, a pesar de la presión internacional y la visibilidad global que puedan generar los SIPDH en

contextos de violación de derechos humanos en Chile, las recomendaciones no siempre son implementadas de manera efectiva por el Estado chileno, incluso oponiendo resistencia en varios casos o retrasando las acciones el mayor tiempo posible, generando también efectos de impunidad.

Entonces, el caso chileno demuestra que, a pesar de los esfuerzos de los organismos internacionales, las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas son continuas, reiterativas y de violencia variable, lo que ha puesto en tela de juicio la eficacia de las recomendaciones internacionales para lograr cambios estructurales y la capacidad de los SIPDH de ser una herramienta que proteja la integridad de los derechos humanos, y de las personas inherentes de estos, aumentando la afección a la credibilidad y necesidad de su existencia.

Agradecimientos

Al Dr. Juan Carlos Morales, por su apoyo con la revisión extra realizada a este artículo, cuyos comentarios guiaron a un resultado óptimo.

Referencias bibliográficas

Alvarado Alcázar, A. (2020). La criminalización de la protesta social: Un estado de la cuestión. *Revista Rupturas*, 10(1), 25–43. <https://doi.org/10.22458/rr.v10i1.2749>

Bassa Mercado, J., & Mondaca Garay, D. (2019). Protesta social y derecho: Una tensión irresoluble. *Izquierdas*, (46), 105–136. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492019000200105>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1980). Constitución Política de la República de Chile. *Diario Oficial de la República de Chile*, 24 de octubre de 1980. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales. (2011). Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2011 (J. Contesse Singh, Ed. gral.). Ediciones Universidad Diego Portales. <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2011/>

Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales. (2012). Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2012 (A. Coddou, Ed. gral.; S. Missana, Ed.). Ediciones Universidad Diego Portales. <https://derechoshumanos.udp.cl/informe-anual/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2012/>

CIVILIS Derechos Humanos. (2017, enero 25). Sistemas internacionales de protección de DDHH. <https://www.civilisac.org/nociones/sistemas-internacionales-de-proteccion-de-ddhh>

Cloney, C. (2011). Public order, policing and human rights. *Academia.edu*. https://www.academia.edu/7734705/Protest_Public_Order_Policing_and_Human_Rights

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Protesta y derechos humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal (OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19). Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

Cortez Morales, E. (2014). Protestar es un derecho, reprimir es un delito. *Análisis Plural*, 4, 209–219. <http://hdl.handle.net/11117/1480>

Decreto Supremo N.º 1.086. (1983, septiembre 16). Reuniones públicas. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=16783>

Doran, M.-C. (2017). The hidden face of violence in Latin America: Assessing the criminalization of protest in comparative perspective. *Latin American Perspectives*, 44(5), 183–206. <https://doi.org/10.1177/0094582X17719258>

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2011). Informe anual 2011: Situación de los derechos humanos en Chile. INDH. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/38>

Jilani, H. (2007, enero 24). Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos (A/HRC/4/37). Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. <https://digitallibrary.un.org/record/592261?ln=es>

Joignant, A., Garretón, M., Somma, N. M., & Campos, T. (2020). Informe anual Observatorio de Conflictos 2020. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. <https://coes.cl/wp-content/uploads/Informe-Anual-Observatorio-de-Conflictos-2020-COES.pdf>

Ley N.º 19.696. (2000, octubre 12). Establece Código Procesal Penal. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=176595>

Ministerio del Interior de Chile. (1983, septiembre 16). Decreto Supremo N.º 1086: Reuniones públicas. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=2104>

Monasterio, F. (2020, agosto 30). Más de 4 mil manifestaciones y 25 mil detenidos: El balance del estallido social. Pauta. <https://www.pauta.cl/actualidad/2020/08/30/carabineros-entrega-balance-final-cifras-detenidos-estallido-social-saqueos.html>

O'Donnell, G. (1996). El Estado burocrático autoritario: Triunfos, derrotas y crisis. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano. ISBN 950-577-174-6.

Puntal. (s. f.). Sistema Universal de protección de Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. <https://hchr.org.mx/puntal/prevencion-y-proteccion/proteccion-a-periodistas-en-riesgo/instancias-internacionales-2/sistema-universal-de-proteccion-de-derechos-humanos/>

Rabinovich, E., Magrini, A. L., & Rincón, O. (Eds.). (2011). Vamos a portarnos mal: Protesta social y libertad de expresión en América Latina. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/08131.pdf>

Saldaña Cuba, J. (2019). Aproximaciones críticas al derecho a la protesta social en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En Anuario de Investigación del CICAJ 2018–2019 (pp. 389–420). Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica, Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/169808>

Saldaña Cuba, J., & Portocarrero Salcedo, J. (2017). La violencia de las leyes: El uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. Derecho PUCP, (79), 311–352. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201702.013>

Subsecretaría de Derechos Humanos. (s. f.). Sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gobierno de Chile. <https://www.derechoshumanos.gob.cl/sistema-de-proteccion-internacionales-de-los-derechos-humanos/>

Terwindt, C. (2014). Criminalization of social protest: Future research. Oñati Socio-Legal Series, 4(1), 161–169. <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/350>

United Nations. General Assembly. (1948). Universal Declaration of Human Rights. United Nations. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Conflicto de interés: Los autores declaran no tener conflicto de intereses.

Declaración de contribución de los autores/as utilizando la Taxonomía CRediT:

Nadine Alvarez Montoya realizó la conceptualización, la curación de datos, el análisis formal, la investigación y la metodología, conjunto con la redacción del borrador original y la redacción de revisión y edición. Fernando Casado Gutierrez realizó la supervisión y la principal validación. Juan Carlos Morales apoyó en la visualización del artículo.

Declaración de originalidad del manuscrito: Los autores confirman que este texto no ha sido publicado con anterioridad, ni ha sido enviado a otra revista para su publicación.