PROCEDIMIENTOS ESPECIALES
NACIONES UNIDAS
CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Observaciones preliminares de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, la Sra. Gina Romero, al concluir su visita a Chile (14 al 23 de julio de 2025)

He tenido el placer de hacer una visita a Chile desde el 14 al 23 de julio de 2025 como Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. He viajado a Santiago, Valparaíso, San Antonio y Temuco.

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento al Gobierno de Chile por su ejemplar cooperación en la organización de la visita, la primera que hago en mi mandato. Esto demuestra la voluntad del Gobierno de entablar un diálogo constructivo sobre las cuestiones relacionadas con el mandato. Igualmente felicito al Gobierno por haber recibido la visita de seis mandatos de procedimientos especiales durante su periodo.

Tuve el honor de reunirme con la Subsecretaria de Relaciones Exteriores, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, y la Subsecretaria de Derechos Humanos, el Ministro de Seguridad Pública, el Subsecretario del Interior, la Jefa de Asesores del Ministro del Trabajo; la Directora de Derechos Humanos y Protección de la familia de Carabineros de Chile, la Directora de la Unidad Especializada en Derechos Humanos de la Fiscalía Nacional, la Presidenta (S) de la Corte Suprema, Integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Seguridad del Senado, y de Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía de la Cámara de Diputadas y Diputados, la Defensora Nacional, oficiales de Carabineros, Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), miembros del Comité para la Prevención de la Tortura (Sistema Nacional de Mecanismo de Prevención de Chile) y Defensor de la Niñez.

También me reuní con representantes de diversas instituciones en Valparaíso, San Antonio y Temuco: delegados Presidenciales, Defensores Penales Públicos Regionales, Fiscales regionales, sedes regionales del INDH; Generales jefes de Zona de Carabineros; jefes de operaciones de zona COP; Oficiales de Carabineros; DIRECTEMAR y un concejal. Visité la Caleta Portales y la Caleta el Membrillo, en la ciudad de Valparaíso.

Sostuve una reunión también con el Equipo de las Naciones Unidas en Chile. Quiero agradecer a la Oficina de la Coordinadora Residente en Chile, al Representante Regional para América del Sur de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a su Adjunto y a su equipo, por su apoyo invaluable en mi visita, y a las demás agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas en el país por la asistencia que me han brindado durante la misma.

Agradezco a todas las organizaciones no gubernamentales, a las personas defensoras de los derechos humanos, a las víctimas y sus familias y sobrevivientes, abogados y abogadas, líderes y lideresas indígenas, sindicalistas, representantes de academia, facilitadores interculturales, organizaciones de estudiantes de educación media, estudiantes de universidades, pescadores, estriberos, trabajadores portuarios y agricultores que se reunieron conmigo y compartieron sus

testimonios, experiencias y conocimientos. Todas estas personas e instituciones participan en la importantísima tarea de fortalecer la democracia y los derechos humanos en Chile.

Espero mantener un diálogo constructivo con el Gobierno actual y el próximo, así como con otros actores relevantes, en relación con el seguimiento a las recomendaciones que presentaré en el informe completo de la visita en junio de 2026, e igualmente, respecto al apoyo técnico concreto que podría requerirse sobre asuntos específicos.

En qué medida los aprendizajes derivados de hechos del pasado han contribuido tanto a la construcción de un presente en el que el derecho a la libertad de reunión pacífica[1] y las garantías de no repetición puedan ejercerse plenamente. Esta fue la cuestión central de mi visita. Evaluar los avances y desafíos de Chile en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en relación con mi mandato, en especial en lo que respecta a la rendición de cuentas y transparencia, acceso a la justicia, reparación, satisfacción y garantías de no repetición de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el denominado 'estallido social', en adelante 'estallido'.

Las movilizaciones de finales del 2019 e inicios del 2020 fueron mayoritariamente pacíficas, e incluyeron tanto la marcha más multitudinaria registrada en Chile desde el retorno a la democracia, como una amplia variedad de acciones barriales, espacios de diálogo y formas de interacción social masiva nacional, que reflejaron una densidad de interés y participación inusitada en la historia reciente del país. Este impulso colectivo, que expresó la necesidad sentida de una reflexión profunda y acción transformadora de cambio en relación con el acceso y goce de derechos, es la que quiero mantener viva en las observaciones preliminares de mi visita, y posteriormente en el informe oficial que presentaré en junio de 2026.

Los hechos cometidos en el 'estallido', incluyendo las graves violaciones a los derechos humanos, han sido reportados ampliamente por múltiples actores de la institucionalidad pública, la comunidad internacional, incluyendo la CIDH, el ACNUDH y la sociedad civil, por lo que no ahondaré en la descripción de lo ocurrido.

Estándares internacionales, como los Principios y directrices básicos globales sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos a interponer recursos y obtener reparaciones (UNGA, Resolución 60/147 de 2005), establecen dos recursos indispensables para las víctimas: i) acceso a la justicia, y a un procedimiento justo e imparcial (que incluye la obligación del Estado de investigar y enjuiciar a las personas presuntamente responsables, y castigarlas, si se les declara culpables), ii) reparación integral, adecuada, plena, efectiva y rápida a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado. En relación con el derecho a la reparación, los estándares indican que para que esta sea integral, adecuada, plena y efectiva debe incluir medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

[1] Siguiendo con los estándares internacionales, la asamblea o reunión pacífica está asociada a "reuniones no violentas de personas con fines específicos, principalmente expresivos. Siempre hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas. Los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a otros, a organizadores o a la reunión como tal". CCPR/C/GC/37

A casi seis años del estallido, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia para las víctimas siguen siendo muy limitados.

Desde el 2019 al año 2024, hay un registro de un total de 10.142 denuncias interpuestas por hechos presuntamente constitutivos de uso indebido de la fuerza y que serían atribuibles a funcionarios policiales y de las Fuerzas Armadas. El Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/CHL/CO/7) lamentó "que solamente un número ínfimo de casos haya sido formalizado o con sentencias condenatorias firmes dictadas, así como la falta de avances sustantivos en la investigación y determinación de los responsables (…)".

Las víctimas y sus familias han esperado mucho tiempo por justicia y la mayoría mencionó una sensación de impunidad. "El acceso a la justicia y a los recursos jurídicos es un elemento indisociable de la protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación" (A/HRC/53/38). Igualmente, fui informada de que una multitud de causas se iniciaron bajo el tipo penal de "apremios ilegítimos", como figura residual de otros tipos penales más específicos y que podrían haber sido aplicables como el delito de tortura. Me inquieta particularmente saber que en tales casos el plazo de prescripción de los presuntos delitos haya implicado el cese de la acción penal. He recibido también información de amenazas, mecanismos de coerción y actos de hostigamiento a numerosas víctimas o sus familiares.

Una de las principales dificultades para acceder a la justicia que me fue informada, es la falta de capacidad de los distintos actores del sistema judicial; incluyendo los cuellos de botella en las fiscalías regionales quienes tuvieron que priorizar sólo un número limitado de casos, y el colapso de entidades claves como el Servicio Médico Legal u otras unidades especializadas. Igualmente, se me informó de la ausencia de unidades regionales especializadas permanentes dentro de las fiscalías. En este sentido reitero la importancia de que las fiscalías cuenten con infraestructuras adecuadas, recursos humanos y financieros suficientes para poder llevar a cabo su trabajo, así como que los organismos colaboradores del sistema de investigación penal en casos de violaciones de derechos humanos se vean reforzados estructural, técnica y presupuestariamente con el fin de garantizar investigaciones prontas, imparciales y efectivas. Vale la pena destacar, entre otros, el esfuerzo por parte de las Fiscalías regionales la iniciativa de crear unidades especializadas para la investigación de causas de violencia institucional, yla creación de la unidad especializada en DDHH en la fiscalía nacional, lo que da más fuerza al ministerio público para realizar investigaciones en caso de violencia institucional.

Destaco como una buena práctica institucional, por parte de la Defensoría Penal Pública, la implementación de un sistema de turnos de atención en comisaría durante las protestas masivas de 2019, que sirvió para fortalecer su presencia y capacidad de monitoreo, particularmente en lo relativo a la detención y control de identidad. Esta iniciativa no pudo ser mantenida por falta de recursos. Para que esta entidad pueda desempeñar plenamente su rol en la protección de derechos fundamentales - incluido el derecho a la defensa y la prevención de abusos durante las detenciones – resulta imprescindible avanzar en su autonomía institucional.

En octubre del 2024 tres ex altos mandos de Carabineros fueron formalizados por la imputación de delito de apremios ilegítimos por omisión. Este hecho representa un avance concreto contra la impunidad y constituye un hito significativo en el camino hacia la justicia por violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de protestas sociales. Su impacto trasciende

las fronteras de Chile, marcando un precedente importante para América Latina en la rendición de cuentas y la determinación de responsabilidad institucional y de los superiores jerárquicos frente a graves abusos.

Además de la impunidad, la reparación a las víctimas – incluyendo la indemnización, la restitución y la rehabilitación - ha sido incompleta. Es relevante que tanto el gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera como el del actual Presidente Gabriel Boric hayan reconocido los abusos cometidos y la necesidad de reparar a las víctimas.

Algunos programas de reparación fueron implementados: el Programa Integral de Reparación Ocular (PIRO), que según las cifras oficiales atendió 378 pacientes hasta mayo del 2021. En agosto de 2022, este Programa fue reemplazado por el Plan de Acompañamiento y Cuidado a Personas Víctimas de Trauma Ocular (PACTO), que hasta octubre del 2024 contaba con 511 personas inscritas. Adicionalmente, se otorgaron 419 pensiones de gracia en los años 2021 y 2022, pero recibí críticas sobre sus criterios de asignación y cobertura; además de que 25 de ellas fueron retiradas por haber sido otorgadas a personas con antecedentes penales, lo cual va en contravía de los estándares internacionales en materia de reparación.

Se me ha informado de nuevas iniciativas de reparación para víctimas de violencia institucional y sus familiares, que deberían ponerse en marcha a final del 2025, partiendo una estrategia centrada en la respuesta interinstitucional para atender las necesidades de salud física y mental, sociales y jurídicas de las víctimas, mediante convenios y protocolos de colaboración con entidades públicas y privadas.

También he recibido información sobre problemas de salud posteriores en personas que fueron heridas por perdigones con plomo, y que no estarían recibiendo atención médica adecuada por parte del Estado, en especial fuera de la capital. Me preocupa que hay víctimas que aún tienen estos perdigones alojados en el cuerpo y que podrían provocar distintos tipos de daños a corto, mediano y largo plazo como consecuencia del plomo.

Me preocupa la falta de claridad sobre la identificación del universo de las víctimas del estallido social, que fue incluido en el Mecanismo Conjunto de Seguimiento en Chile (MESECH) de la CIDH. Desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se está creando un catastro, lo cual es positivo. He recibido críticas sobre la metodología que se ha utilizado para su elaboración que indican que ésta no ha sido suficientemente inclusiva o participativa. Una deuda urgente es el avance en una política de reparación integral.

La garantía de satisfacción ha de incluir medidas orientadas a garantizar la verdad, la memoria y las narrativas construidas para recordar hechos que implicaron violaciones de derechos humanos. Estas medidas deben incluir, por ejemplo, las disculpas públicas, actos conmemorativos y reformas educativas.

Durante la visita, identifiqué el uso de narrativas en el discurso público que, lejos de contribuir a una comprensión del ejercicio legítimo del derecho a la manifestación en armonía con los estándares internacionales, tienden a deslegitimar las manifestaciones pacíficas y estigmatizar a quienes ejercen su derecho a la reunión pacífica y otros derechos que ahí convergen, toda vez que no distingue a los manifestantes pacíficos de los actores violentos en el contexto de manifestaciones

En particular, observé con preocupación el creciente uso del término "estallido delictual" u "octubrismo" (el cual escuché en al menos una de las reuniones) para referirse al estallido social, lo cual implica una reinterpretación que invisibiliza, deslegitima e invalida las demandas sociales expresadas pacíficamente durante ese período.

En paralelo, los crecientes desafíos en materia de seguridad refuerzan la importancia de Carabineros y Policía de Investigaciones para enfrentar el fenómeno de la delincuencia y la violencia, así como para la garantía de los derechos humanos. En particular, he recibido información que da cuenta de una mejora en la percepción pública y confianza de Carabineros de Chile. Esta recuperación de confianza, relevante para el fortalecimiento institucional, no puede significar diluir la responsabilidad institucional e individual por los abusos cometidos durante el 'estallido'. Por el contrario, la investigación de tales abusos es necesario para fortalecer a la Institución, de cara a una policía que responde al estado de derecho.

Se han identificado expresiones estigmatizantes, especialmente respecto de personas del pueblo Mapuche en el contexto de reclamación de territorios ancestrales, y en donde existe una narrativa que representa los cortes de vías u ocupaciones territoriales en el territorio como actos criminales o terroristas. Estos relatos generan un clima de sospecha hacia organizaciones sociales y pueblos indígenas que pueden ser utilizados para justificar el actuar de las fuerzas de seguridad y la implementación de medidas restrictivas como estados de excepción constitucional. Estas narrativas han afectado también a actores clave en la protección de los derechos humanos como el INDH. Insto a que se pueda avanzar en la implementación de las recomendaciones presentadas por la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento de la institución.

En conjunto, estas narrativas no sólo debilitan el espacio cívico y la confianza en instituciones de protección de derechos humanos y la rendición de cuentas, sino que también ejercen presión política y social sobre las fuerzas del orden para que respondan con mayor dureza ante las protestas pacíficas, muchas veces sin que se verifiquen los principios de necesidad, proporcionalidad, la legalidad y el respeto a los derechos humanos.

Es necesario que el país entero avance en la **construcción de un relato común del 'estallido'** para honrar la memoria de las demandas colectivas ampliamente compartidas que abrieron la puerta a la búsqueda de cambios institucionales. Que los procesos de reforma constitucional no hayan concluido de forma satisfactoria no significa que haya dejado de ser necesario avanzar en la respuesta a las demandas expresadas, ni desvirtúa el valor de la movilización que lo originó. Es fundamental que la sociedad chilena reconozca, como lo hicieron en su momento diferentes actores, la existencia de demandas de derechos insatisfechas como un camino esencial para proyectar su futuro, al tiempo que distinga las manifestaciones pacíficas que ocurrieron mayoritariamente de los hechos violentos también ocurridos, así como también que reconozca las violaciones a los derechos humanos y abusos en el uso de la fuerza cometidos por las fuerzas institucionales. Hay transformaciones que siguen siendo necesarias, y honrar las demandas del 'estallido' implica responder a estas, pero también enfrentar las violaciones a los derechos humanos que se cometieron en este contexto con acciones de verdad, justicia y reparación. Tal como y como me indicó una víctima de trauma ocular en el 'estallido', "el Estado debe decir lo que ocurrió y cómo se violaron los derechos humanos", por lo que el avance de acciones específicas de verdad sobre el estallido es indispensable.

Por último, para avanzar en *garantías de no repetición* se requieren cambios institucionales, reformas a las agencias encargadas del uso de la fuerza, agentes del orden y seguridad, y la revisión y reforma de leyes que favorecen la impunidad las violaciones de derechos humanos.

Es positivo que los protocolos de Carabineros de Chile para el manejo de protestas hayan sido actualizados tras el estallido social, así como la mejora en el registro de detenidos, ya que fue durante el registro donde supuestamente se habrían producido más actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Fui informada de la mejora de sus protocolos y la instalación de cámaras en las zonas de registro. Así mismo, el programa piloto que ubicaba personal de la Defensoría Penal Pública en las estaciones, lo que también estaría contribuyendo a disminuir las denuncias por abuso policial al momento de la detención.

Igualmente, **se me ha informado de las mejoras en materia de formación en derechos humanos que reciben Carabineros, de la ampliación de la oferta formativa** refuerzo del currículo de formación permanente inclusive para ascensos, aumento de su periodicidad, e introducción de actualizaciones para oficiales de mayor antigüedad. El que las formaciones se hagan en articulación con múltiples actores, incluyendo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría Nacional, el INDH, y la sociedad civil, da cuenta de un interés genuino de la institucionalidad de fortalecer sus aprendizajes para prevenir la violencia institucional. Aplaudo el refuerzo a la formación, e insto al Gobierno a que se extienda igualmente a Policía Marítima incluida la DIRECTEMAR, y a la Policía de Investigaciones, y que en general tenga continuidad, más carga lectiva, evaluación continua de los contenidos y se fortalezca la perspectiva de género. En cuanto a la evolución de desempeño de Carabineros, considero importante una revisión vinculante y continua de la integración de los conocimientos en materia de derechos humanos en sus funciones.

Así mismo, **es positivo que se reporte la creación o fortalecimiento de instructores de derechos humanos y agentes de diálogo que actúan en movilizaciones públicas, y unidades específicas de atención a niños, niñas y adolescentes (NNA).** Los esfuerzos por parte de Carabineros para avanzar con el cumplimiento de los principios de diálogo y desescalamiento, indispensable en la acción policial en contexto de protesta son muy importantes. He recibido una respuesta positiva y reconocimiento de esta figura por múltiples actores de la sociedad civil y de instituciones públicas. Sin embargo, la comprensión y valoración de todos estos esfuerzos es mixta. Varios actores, indican que la formación aún es insuficiente, especialmente en su aplicación práctica, y que la labor de las unidades de diálogo aún puede reforzarse. Invito a que se pueda hacer un ejercicio conjunto, con comunidades y actores sociales, para comunicar y evaluar los avances, reconocer lo positivo y aprovechar las oportunidades de mejora.

Sin embargo, la promesa de **cambio institucional de Carabineros sigue sin perfeccionarse**. Si bien el gobierno de Sebastián Piñera y el de Gabriel Boric instalaron cuerpos de discusión inter-institucional y mecanismos de consulta con actores sociales, víctimas, comunidad internacional y la academia, no ha ocurrido una reforma como tal. El recientemente creado Ministerio de Seguridad Pública indica que la reforma ha avanzado mediante acciones de refuerzo a la capacitación, de mejoras en la gestión operativa y adopción de normas de uso de la fuerza. Como indicaré posteriormente, el actual texto del proyecto de ley regulación de uso de la fuerza no está alineado con los estándares internacionales y no debería ser aprobado.

Tengo una gran preocupación por la dispersión de actores que en casos particulares podrían estar involucrados en la atención de protestas. A pesar de que Carabineros de Chile es la institución que tiene el mandato constitucional para resguardar el orden público, otros actores también intervienen en operativos sin la comprensión adecuada del derecho a la reunión pacífica, sin la formación en derechos humanos o en el uso de la fuerza. Podría existir el riesgo de que elEjército intervenga, en especial en zonas militarizadas debido a la imposición de estados de excepción (como la Macro Zona sur, ver más adelante protestas del pueblo Mapuche) y de la Armada a través de la Policía Marítima, en relación con protestas que se realizan en el mar, puertos y playas, donde no tiene jurisdicción Carabineros (ver más adelante protestas de pescadores).

Adicionalmente, la figura de la "seguridad municipal" o "inspectores de seguridad municipal" es también muy preocupante porque, aunque no tienen facultades policiales, estarían realizando funciones preventivas o de detención de personas, incluso de control del orden público. He recibido alegaciones de que en algunos lugares estos funcionarios 'hacen mucho más de lo que deberían', actuarían encapuchados y sin ningún tipo de identificación lo cual dificultaría la rendición de cuentas en casos específicos. La falta de control sobre sus acciones, sumado al debate público en torno a la posibilidad de dotarles de armas menos letales - incluidos dispositivos como 'tasers', - genera una alerta aún mayor.

En la revisión del marco normativo sobre el derecho a reunión pacífica encontré que hay una dispersión importante de normas, de diferentes niveles, que reglan diversos aspectos que afectan el ejercicio del derecho y hacen difícil la comprensión por parte de la ciudadanía, y alejan al Estado de los estándares internacionales de protección[2].

El derecho de reunión constituye una de las garantías esenciales para el ejercicio de una sociedad democrática. La Constitución Política de la República de Chile indica que se garantiza el derecho a reunirse "pacíficamente sin permiso previo y sin armas" y dispone que "las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía." La redacción de este artículo permitió la regulación del derecho a través de una norma infra legal, que sigue vigente: el **Decreto Supremo núm. 1086 del Ministerio del Interior, aprobado en 1983** (durante la dictadura).

En virtud de este Decreto se debe solicitar autorización, al menos dos días antes, a la autoridad administrativa correspondiente para poder organizar una asamblea, la pena de acción de los agentes del orden para impedir que se celebre la reunión o manifestación prevista o para disolverla. La autoridad administrativa, entonces, tiene una amplia discrecionalidad para autorizar o no reuniones en calles de circulación intensa o en las que puedan perturbar el tránsito, o en plazas y paseos durante las horas de esparcimiento o descanso, y en parques, plazas, jardines y avenidas con zonas verdes (art. 2). Si bien recibí información que da cuenta que esta solicitud no aplica del todo en la práctica, el riesgo de que pueda ser exigida es permanente mientras esté vigente la norma.

Por su parte, la **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales** (Ley Nº 19.175, artículo 4, letra c) establece que la persona que ejerce como Delegada Presidencial Provincial tiene la potestad de

[2] Las normas mencionadas a continuación son sólo algunas que considero más relevantes para mencionar en el presente documento, pero no es una lista exhaustiva del entramado legal.

“autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público, en conformidad con las normas vigentes. Estas autorizaciones deberán ser comunicadas a Carabineros”.

Los estándares internacionales son claros: un régimen de autorización es, prima facie, incompatible con el derecho internacional. Si persiste un régimen de autorización en el derecho interno, debe “equivaler en la práctica a un sistema de notificación en el que la autorización se conceda de oficio, a no ser que haya razones imperiosas para denegarla” (CCPR/C/GC/37).

Adicionalmente, diferentes leyes como la **Ley N° 21.645** (conocida como **Ley Antitomas**), la **Ley 21.208** (conocida como **Ley Antibarricadas**) y la **Ley N° 21.128** (conocida como **ley de Aula Segura**), entre otras, presentan disposiciones limitantes al derecho a la reunión pacífica. Estas leyes, que no están alineadas con los estándares internacionales, comparten un enfoque punitivo que tiende a criminalizar la protesta y a desalentar la movilización y la acción colectiva (efecto de enfriamiento), afectando especialmente a quienes ejercen el derecho a la reunión pacífica y la organización social, y de forma desproporcionada a sujetos de especial protección como niños, niñas, adolescentes (NNA), jóvenes y pueblos indígenas.

El uso de cámaras corporales por parte de agentes de orden público fue regulado en el año 2023 por la **Ley N°21.638**. Aunque esta es una práctica que generalmente se asocia con un incremento en la posibilidad de rendición de cuentas por usos excesivos de la fuerza y violaciones a derechos humanos, recibí información de algunos casos en los que las cámaras habrían sido manipuladas. Es importante que si se van a emplear cámaras corporales, deben ser cámaras fabricadas para el cumplimiento de labores policiales y que se caracterizan porque impiden la manipulación del contenido. En el informe final presentaré información específica sobre el uso de drones y cámaras y su impacto en el ejercicio de la libertad de reunión.

Por su parte, **también existe dispersión sobre las normas que regulan el uso de la fuerza, en general y en contexto de protestas**, que en parte está reglado por protocolos específicos internos de Carabineros.

En este sentido, Carabineros de Chile tiene diferentes protocolos internos establecidos en la **Circular 1832/2020**, **Orden General 2780/2020** y **Orden General 2870/2021.** En el informe final presentaré información general sobre estas modificaciones que introdujeron elementos alineados con los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza, pero que, en parte por la reducción de la densidad e intensidad de la movilización social, aún debemos ver si han tenido impactos significativos permanentes en la protección efectiva del derecho a la reunión pacífica y en la erradicación del uso indebido de la fuerza.

Además, l**a ley 21.560 (**conocida como ley **Nain-Retamal**) que modificó en el año 2023 el Código Penal, el Código Procesal Penal y el Código de Justicia Militar, incluye provisiones muy problemáticas para la protección de los derechos humanos en el país y la rendición de cuentas. La Ley consagra una eximente de responsabilidad penal a funcionarios de entidades encargadas de cumplir la ley que podría dificultar la sanción oportuna y proporcional a los crímenes cometidos y el acceso a la justicia de parte de las víctimas. Su aplicación retroactiva en casos derivados de las protestas masivas del ‘estallido’ ha profundizado la percepción de impunidad respecto de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante dicho período.

Además, otras leyes estarían estigmatizando el ejercicio al derecho a la protesta, el **control de identidad preventivo** (artículo 12 de la Ley 20.931).

Mientras tanto, cursa en el Congreso un preocupante p**royecto de ley que regula el uso de la fuerza (Boletín 15805-07),** sobre el cual escribí al Estado Chileno hace algunos meses (CHL 2/2025) y que actualmente se encuentra en tercer trámite constitucional ante una Comisión Mixta. La regulación legal del uso de la fuerza es sin duda necesaria, pero la redacción actual del proyecto no ofrece garantías suficientes en el empleo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad e incluso podría generar una afectación grave al ejercicio de la libertad de reunión pacífica y limitar las garantías judiciales para las víctimas a violaciones de derechos humanos. En especial me preocupa la eliminación del principio de proporcionalidad y la flexibilización de la rendición de cuentas en este proyecto de ley. Los estándares internacionales que regulan el empleo de la fuerza permiten la objetivación de la conducta policial, toda vez que todo uso de la fuerza debe ser justificado y justificable. La supresión del principio de proporcionalidad abre la puerta a una actuación policial basada en la arbitrariedad y la subjetividad del funcionario policial. Toda regulación del uso de la fuerza debe basarse en los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, no discriminación y rendición de cuentas.

El que no haya una norma de orden legal que regule el derecho a la reunión pacífica es una tarea pendiente del Estado chileno. Así lo manifesté en la sesión de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, en la que indiqué la necesidad de que, además del pronto estudio y discusión de una ley que regule el derecho a la reunión conforme a los estándares internacionales, se lleve a cabo una revisión integral del entramado normativo que incide en su ejercicio. Así mismo y en relación con lo que recién mencioné, en esta Comisión expresé mis preocupaciones respecto al proyecto de ley sobre reglas para el uso de la fuerza, el cual, en su forma actual, no debería ser aprobado.

Saludo y celebro el compromiso manifestado por el Presidente de dicha Comisión para avanzar en la regulación del derecho, y que haya invitado al ejecutivo a revisar los proyectos de ley ya presentados y a presentar la urgencia correspondiente para su discusión. Retomo sus palabras indicando que el "régimen democrático se va construyendo todos los días", y ofrezco apoyo técnico y mi compromiso de acompañar el proceso de revisión y alineación normativa.

Además de la dispersión normativa, he recibido información contradictoria sobre el ejercicio práctico de la libertad de reunión pacífica.

Por un lado, se me ha indicado que desde hace algunos años quienes organizan reuniones y manifestaciones no tienen que solicitar autorización, sino que deben notificar a las autoridades para coordinar el ejercicio del derecho. Esto es muy positivo porque indica que el derecho a la reunión se empieza a considerar como un derecho fundamental y no un privilegio. Se me ha indicado que, aunque en pocas ocasiones, se han producido rechazo de solicitudes.

También se me ha señalado que han existido restricciones para llevar a cabo algunas manifestaciones y protestas pacíficas, inclusive si han sido anunciadas. Incluso, según información recibida, en ciertas ocasiones se habrían bloqueado las calles por parte de Carabineros - copamiento o encapsulamiento- para evitar llegar a los lugares de concentración, evitar las concentraciones y/o los recorridos de las movilizaciones, y en donde se ha justificado la dispersión de protestas y el recurso a la fuerza esgrimiendo la presencia de individuos perturbadores en la periferia de tales manifestaciones.

Según las mejores prácticas para la facilitación de manifestaciones, los Estados pueden, a lo sumo, exigir una notificación previa para las reuniones, pero no pueden supeditarlas a la obtención de una autorización. El hecho de que no exista una ley que regule el derecho a la asamblea, deja a la discrecionalidad injustificada de las autoridades de turno a garantizar o impedir el derecho, lo debe ser cambiado de forma urgente. **Es positivo que en este momento esa discrecionalidad no esté dificultando de manera general las movilizaciones.**

Aunque el principio de diferenciación (separar a actores violentos de las asambleas pacíficas) se está aplicando de forma amplia, pareciera que en movilizaciones protagonizadas por actores que son percibidos como violentos o de quienes se anticipan acciones violentas (ver más adelante), no se aplica la acción escalonada definida en los protocolos. **La discrecionalidad tendría especial aplicación en manifestaciones de grupos específicos, mencionados a continuación.**

Mientras que estudiantes secundarios de algunas regiones indican que pueden realizar movilizaciones de forma libre, he recibido información sobre dispersiones injustificadas, uso indebido de armas menos letales (como gases lacrimógenos al interior de los centros educativos) y uso excesivo de la fuerza contra **protestas estudiantiles** en Santiago, en especial en liceos emblemáticos. Además, he sido informada de expulsiones y cancelaciones de matrícula de los estudiantes como represalias de su participación en protestas en virtud de la aplicación de la Ley de aula segura, situación que está generando un problema grave de acceso a la educación - que no ha sido adecuadamente estudiado y cuantificado-y de salud mental. Es indispensable que se elimine la presencia permanente de personal y vehículos policiales al interior de los recintos educacionales, especialmente si son de unidades de orden público, ya que su sola presencia puede generar provocaciones innecesarias.

También he recibido información sobre ***movilizaciones de pescadores y estibadores*** en caletas, puertos y en el mar. En general, hay una estigmatización de este tipo de protestas que son clasificadas como 'violentas' inclusive antes de que empiecen, lo que estaría definiendo *ex ante* el diseño de los operativos. En el caso de protestas en puertos -catalogados como infraestructura crítica- o en el mar, es la Policía Marítima la que interviene. En marzo 2025, una protesta pacífica realizada en Valparaiso, en la cual un grupo de pescadores artesanales evitaron por un par de horas el paso de un buque restringiendo su entrada al puerto, fue brutalmente dispersa por agentes de policía marítima que no tenían identificación y algunos tenían el rostro cubierto. Información disponible da cuenta de que no habrían usado técnicas de diálogo o desescalamiento, no se respetaron los principios de proporcionalidad y necesidad en el uso de la fuerza, e hicieron un uso indebido de la escopeta antidisturbios y la de gas lacrimógeno. Vi las heridas producidas a multitud de pescadores, inclusive en el rostro, y han supuesto un riesgo significativo para sus vidas. Estas personas no recibieron asistencia médica por parte de los funcionarios de la Policía Marítima ni del Estado y algunas vieron limitada su posibilidad de trabajar por semanas, lo cual representa un incremento de su ya profunda vulnerabilidad. Estoy desalentada por un testimonio de un pescador me manifestó que "no le importamos a nadie".

Debido al dolor o las lesiones excesivas o innecesarias causadas, los proyectiles cinéticos múltiples son inherentemente crueles, inhumanos o degradantes y, como tales, se consideran prohibidos por el derecho internacional. Quiero respaldar la recomendación de la Relatora Especial sobre la tortura que en su visita a Chile (A/HRC/78/324) recomendó garantizar que

los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en Chile utilicen únicamente munición de impacto cinético de un solo proyectil. Este tipo de munición debería emplearse únicamente cuando se reúnan las circunstancias que justifiquen el uso de la fuerza letal, esto es, cuando exista riesgo a la vida de una persona. La dispersión de manifestantes no justifica este tipo de armas y munición por los riesgos asociados a su empleo.

También recibí información muy preocupante sobre la situación del ***Pueblo Indígena Mapuche***. Parte del territorio ancestral del pueblo Mapuche se encuentra bajo estado de Excepción Constitucional de Emergencia desde el 12 de octubre de 2021, lo cual ha derivado en una creciente militarización. Sin duda que el Estado chileno no solo puede, sino que debe tomar las medidas necesarias para enfrentar los actos de violencia y garantizar seguridad a la población. Todo ello por cierto debe realizarse con pleno respeto a los derechos fundamentales de quienes viven en estos territorios; la seguridad no puede ir en desmedro de los derechos humanos. Información reportada da cuenta de un alarmante aumento de casos de ansiedad, insomnio, depresión y estrés postraumático entre miembros de comunidades, incluidos NNA. El uso permanente de aeronaves, tripuladas y no tripuladas, sobre las comunidades refuerza la sensación de vigilancia y temor, profundizando los problemas de salud mental. He recibido información de niños que pierden la concentración apenas escuchan el vuelo cercano de un dron. El caso de NNA es descorazonador: son sujetos de allanamientos, ven a sus padres envueltos en detenciones o sufriendo violencia por parte de fuerzas encargados de hacer cumplir la ley. Se me informó que algunos jóvenes que recibieron perdigones en su infancia no recibieron adecuada reparación ni acceso a la justicia y hoy estarían en la cárcel en un ciclo de violencia que debe terminar.

Me he reunido con representantes mapuches de varias comunidades, agricultores y autoridades locales. Un gran número de protestas Mapuche se realizan en territorios que serían ancestrales, utilizando acciones como la ocupación, en un entorno muy tenso e inestable. La ley de usurpación se usa para justificar desalojos, y ha resultado en la estigmatización y criminalización de la diferentes acciones de resistencia. En estos casos se recurre a las fuerzas de orden público que en ocasiones harían un uso excesivo de la fuerza y realizarían detenciones. Entre tanto, las comunidades indican que los procesos de consulta han sido incompletos y no han contado con su participación desde el diseño, mientras que en general la población, incluyendo NNA, se siente desatendida por la institucionalidad.

Algunas notas sobre el derecho de asociación

La Constitución de Chile reconoce la libertad de asociación (art. 19, n°15), pero establece restricciones que podrían limitar a ciertos grupos sociales o políticos, como agrupaciones mapuches[3] o ambientales. Se han reportado casos de represión a personas defensoras de derechos humanos vinculadas a causas ambientales y de vivienda. He recibido la noticia de que cursa en el Congreso un proyecto de ley sobre transparencia y fiscalización de sociedad civil. Es indispensable que toda la regulación sobre sociedad civil este alineada con los estándares de promoción del derecho a la asociación y sea ampliamente consultada con el sector.

También preocupan las restricciones al derecho de huelga (art. 19, n°16), que excluye a funcionarios públicos y a quienes trabajen en servicios de utilidad pública, y la negativa

[3] El caso de la desaparición de Julia Chuñil fue nombrado.

constitucional al derecho a negociación colectiva para trabajadores del sector público. Además, se prohíbe que dirigentes sindicales ocupen altos cargos partidarios (art. 23). Se han reportado despidos y descuentos salariales a docentes por ejercer el derecho a huelga, y la existencia de listas negras contra sindicalistas, especialmente en el sector minero. Estas medidas contravienen estándares internacionales, como los Convenios 87 y 98 de la OIT, que garantizan el derecho a huelga y a la negociación colectiva.

Se me ha advertido que las barreras administrativas del Servicio de Registro Civil e Identificación para otorgar personerías jurídicas son muy largas en algunos casos, sobre todo en zonas rurales. He recibido además información preocupante que indica que la participación de asociaciones en algunas consultas estatales requiere el registro legal, lo que limita sin duda la participación ciudadana. La poca comprensión del importante rol de las personas defensoras de derechos humanos y la desigualdad entre los procesos de escucha de comunidades indígenas y movimientos sociales y la interacción con empresas en materia de medio ambiente, salud, pesca, interculturalidad, vivienda y educación, genera una inequidad en la participación que debe resolverse prontamente.

Igualmente, recibí información de falta de garantías reportadas para asociaciones indígenas o defensores de derechos ambientales, que enfrentan criminalización o represalias en ciertos contextos. Se me ha indicado que, en algunas regiones, asociaciones de personas LGBTIQ+, tienen miedo a registrarse porque se conviertes en visibles y no tienen garantías de ser protegidas, al igual que existe una estigmatización y restricciones a la participación de personas privadas de libertad y organizaciones mapuches. Me han indicado que ha habido casos que si postulas a un trabajo se te estudia tu perfil en redes sociales para verificar que no eres activo en protesta u organizaciones sociales. Esto entendido que ha ocurrido en algunos casos, pero no necesariamente una situación generalizada.

Quiero destacar el rol fundamental que ha jugado la sociedad civil chilena en la protección de las víctimas del estallido social y en la defensa de los derechos de libertad de asociación y de asamblea pacífica.

Ante la sensación de una respuesta institucional limitada, diversas organizaciones han asumido la responsabilidad de acompañar a las víctimas, exigir justicia y promover reformas estructurales. Su labor no solo ha sido una fuente de refugio y apoyo moral, sino que ha ofrecido caminos concretos para la restitución de derechos como a través del apoyo legal. He recibido información de asociaciones de abogados en los que su asesoría para buscar la restitución de derechos por vías civiles ha conseguido indemnizaciones acumuladas importantes.

Han sido también las organizaciones de la sociedad civil (OSC) quienes han preservado la memoria colectiva, documentando abusos y manteniendo viva la voz de las víctimas. Han desarrollado registros rigurosos, cotejado datos y difundidos testimonios que de otra manera podrían haberse perdido. Este compromiso con la verdad ha contribuido a mantener la atención pública y política sobre la responsabilidad del Estado en materia de justicia y reparación. De igual forma, las OSC cumplen una función clave como veedoras de la actuación de las fuerzas de seguridad, observando de cerca la implementación de reformas y procedimientos anunciados por el Estado. Este monitoreo ayuda a identificar vacíos que aún necesitan atención y proponer mejoras sustantivas. Todo esto demuestra la importancia de proteger y garantizar el derecho de asociación, ya que las organizaciones sociales no solo acompañan a las víctimas,

sino que mantienen el foco sobre las responsabilidades del Estado en el respeto y garantía de los derechos fundamentales.

Para terminar, quiero hacer un reconocimiento a la sociedad chilena que ha sostenido reflexiones profundas sobre el pasado y el presente, una sociedad que desde la institucionalidad democrática ha intentado de muchas formas sentar las bases de un futuro más incluyente que logre sanar las heridas y traumas del pasado, mientras que impulsa las cosas positivas que han hecho de Chile un ejemplo para el continente, y avanza en las modificaciones para que puedan ser una realidad para todas las y los chilenos, no sólo para unos/as. Un reconocimiento general también al pueblo chileno que ha demostrado el poder de la movilización social, y ha salido a la calle a hacer reclamos legítimos que han resultado en acuerdos colectivos.

Un reconocimiento al gobierno actual no sólo por su apertura y disposición, sino también por el discurso y la práctica. Independientemente de los resultados, es evidente el interés por atender situaciones no resueltas del pasado (inclusive de la dictadura), por atender las causas subyacentes del estallido, y por liderar transformaciones institucionales en un contexto político difícil. Un reconocimiento a las instituciones estatales que muestran una capacidad admirable de reflexión y esfuerzo de actualización de normas y ajuste de procedimientos.

También quiero hacer un reconocimiento sentido y mi admiración profunda a la sociedad civil, los movimientos sociales y la academia por su valentía e insistencia. Y, sin duda, un reconocimiento particular a las víctimas, y su resiliencia. Sobre todo, para aquellas que no han sido reconocidas oficialmente, resarcidas en su daño y reparadas integralmente. He compartido su dolor durante todos estos días. Especialmente dolorosas me han parecido las historias de las víctimas que se han quitado la vida. Es indispensable que la atención a las víctimas sea prioritaria para evitar que esto siga pasando. Es un deber del estado chileno en pleno.