



Criminalización

de la Protesta en Perú

UN ANALISIS A LA LUZ
DEL CASO CONGA
DE CAJAMARCA

Mirtha Vásquez Chuquilin

La Criminalización de la Protesta Social en el Perú

Un análisis a la luz del Caso Conga en Cajamarca

Vásquez, M. 2013. La Criminalización de la Protesta Social en el Perú. Un Análisis a la luz del Caso Conga en Cajamarca. Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES). Cajamarca, Perú.

Esta publicación ha sido realizada en el marco de los proyectos: "Fortalecimiento de capacidades locales para el ejercicio y defensa de los Derechos Humanos y la gestión ambiental sostenible en el marco de las industrias extractivas en Perú y Ecuador", financiado por la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament - ACCD, "Fortalecimiento de la sociedad civil para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales culturales y ambientales (DESCA) y la gestión sostenible de los recursos naturales en Bolivia y Perú", financiado por la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo - AECID y "Fortaleciendo comunidades y organizaciones para el ejercicio y promoción de derechos sociales y ambientales en comunidades impactadas por actividades mineras en Cajamarca", financiado por MISEREOR y ejecutados por GRUFIDES, la Associació Catalana D' Enginyeria Sense Fronteres y Asociación para la Cooperación con el SUR- ACSUR Las Segovias.

Autor:

Mirtha Vásquez Chuquilín

Edición y Revisión de Estilo:

Laura Lucio González

Diseño y Diagramación:

Acosta Publicidad y Creatividad

Jr. Bolívar N° 363. Cajamarca

Fotografías:

Jorge Chávez Ortiz

Miguel Mejía Castro - Diario La República

Supay Fotos

GRUFIDES - Archivo

SONOVISO - Archivo

Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible - GRUFIDES

Jr. José Galvez N° 430-A. Cajamarca

www.grufides.org

Associació Catalana D' Enginyeria Sense Fronteres - ESF

C/ Murcia, 24 bajos, 08027. Barcelona

www.isf.es

Asociación para la Cooperación con el SUR - ACSUR Las Segovias

C/ Doctor Laguna, n° 10 Local C. 28009 Madrid

www.acsur.org

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament - ACCD

Via Laietana, 14 4a planta, 0800. Barcelona

www20.gencat.cat/portal/site/cooperaciocatalana

MISEREOR

Mozartstrasse 9, 52064 Aachen. Alemania

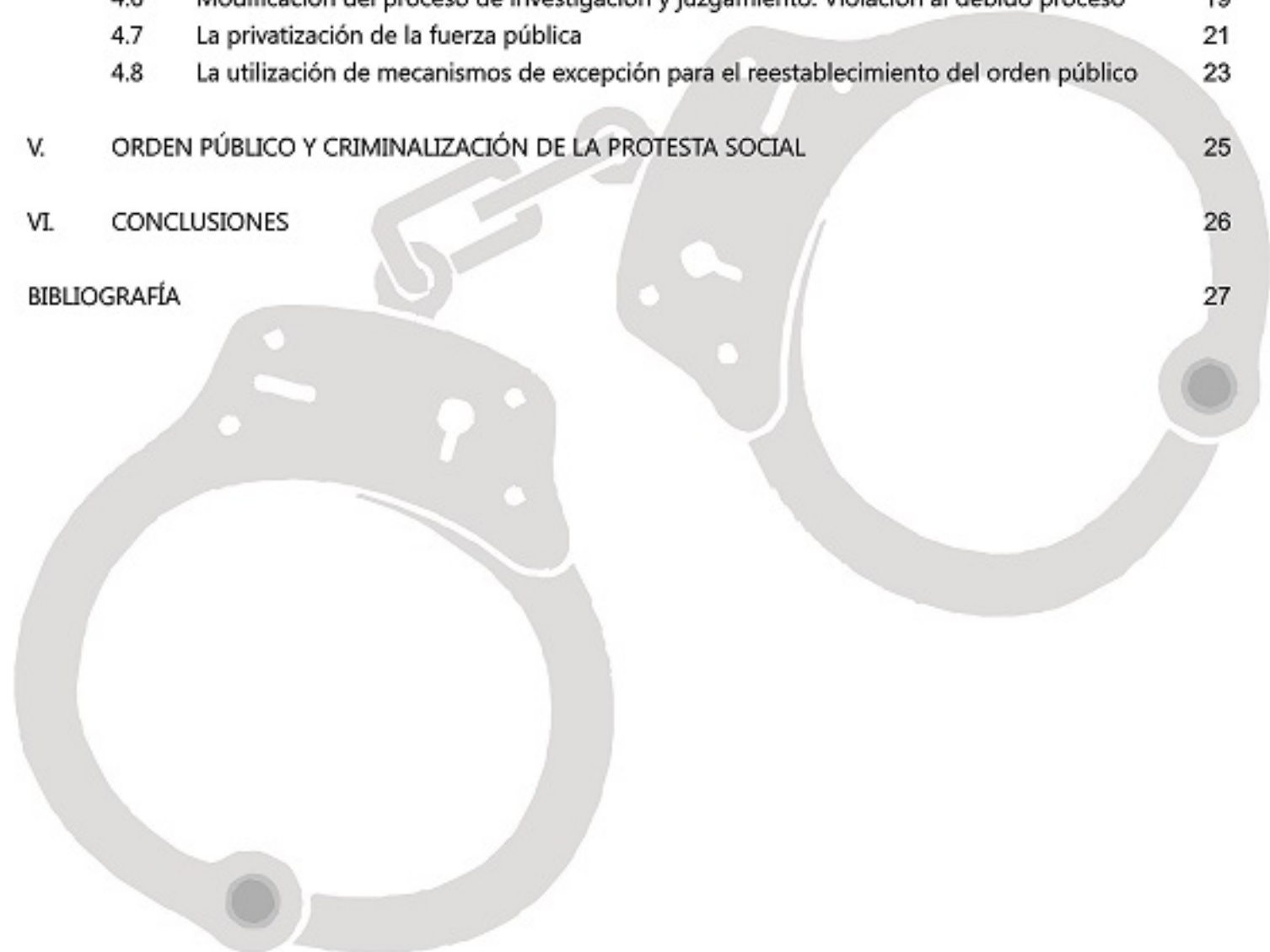
<http://www.misereor.org/es/misereor-org-home.html>

Primera edición

Cajamarca - Perú, Septiembre 2013

INDICE

PRESENTACIÓN	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. LA PROTESTA SOCIAL COMO DERECHO DE EXPRESIÓN	5
III. LA POLÍTICA DE CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL	7
3.1 ¿En qué consiste?	7
3.2 ¿Quiénes son los actores?	8
3.3 La Criminalización como estrategia	9
3.4 La represión como elemento fundamental de la criminalización	9
IV. LA EXPRESIÓN DE LA POLÍTICA DE CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL: HERRAMIENTAS UTILIZADAS	11
4.1 La Institucionalización de la represión	11
4.2 Habilitación del uso de la represión a las Fuerzas Policiales	13
4.3 Intervención de las Fuerzas Armadas en el control de conflictos	15
4.4 Persecución selectiva	17
4.5 Utilización de tipos penales para criminalizar la Protesta y la sobrepenalización	17
4.6 Modificación del proceso de investigación y juzgamiento. Violación al debido proceso	19
4.7 La privatización de la fuerza pública	21
4.8 La utilización de mecanismos de excepción para el reestablecimiento del orden público	23
V. ORDEN PÚBLICO Y CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL	25
VI. CONCLUSIONES	26
BIBLIOGRAFÍA	27





Presentación

"Mientras que las manifestaciones no vayan en contra de las normas y se respete la propiedad, todos somos libres de expresarnos, la gente no dejará de movilizarse".

Poblador de Celendín - Cajamarca

En noviembre de 2011, ante el anuncio del gobierno peruano de autorizar el inicio de la ejecución del Proyecto Minero Conga en Cajamarca-Perú, la población de esta región emprendió contundentes acciones de protesta social rechazando dicho proyecto que afectaría importantes lagunas, manantiales y humedales ubicados en las cabeceras de cuenca de tres provincias. El gobierno respondió ordenando la intervención de la policía y tropas del Ejército para neutralizar las marchas y acciones de movilización social, argumentando respeto al "principio de autoridad" y defensa del "estado de derecho"; incluso hizo uso de la declaratoria de "estado de emergencia" en la zona por tres veces consecutivas en menos de un año. Cinco muertos a manos de las Fuerzas Armadas, decenas de heridos de consideración, casi un centenar de detenciones, varias de ellas absolutamente arbitrarias, y cientos de ciudadanos procesados en Juzgados de esta y otra región por delitos de disturbios, extorsión y atentados contra las vías de comunicación, entre otros, fueron el resultado de la desproporcionada respuesta del gobierno a la protesta social.

Comienzo este artículo citando el caso del Proyecto Conga por ser uno de los más emblemáticos en cuanto a conflictos y represión de la protesta social en el Perú. En él podemos encontrar varios elementos que nos sirven para un análisis en profundidad de lo que hoy es una seria preocupación para los movimientos sociales que perciben amenazada no solo la democracia, sino el respeto de los derechos fundamentales.

Abordamos este problema para evidenciar la existencia de una política criminalizadora de la protesta social, por la manera cómo se ha ido aplicando en el país y los resultados profundamente contraproducentes en la sociedad. El objetivo es, no solo denunciar estos hechos, sino también aportar a la discusión y reflexión del tema y a la búsqueda de mecanismos que hagan frente a estos aparatos antidemocráticos y contrarios al respeto de los derechos fundamentales. El objetivo es, provocar la discusión y reflexión del tema y, la búsqueda de mecanismos que hagan frente a estos aparatos antidemocráticos y contrarios al respeto de los derechos fundamentales.

Es preciso indicar que organizaciones de Derechos Humanos ya vienen denunciando esta política ante organismos internacionales. En marzo del 2013 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concedió una audiencia sobre este tema en Washington; en la misma se pudo evidenciar los diferentes mecanismos utilizados en el país para "Criminalizar la protesta social", los mismos que son recogidos en la presente publicación.





I. Introducción

La criminalización de la protesta social no es un tema nuevo, podemos encontrar antecedentes de esta política en las sociedades modernas de los siglos XVIII y XIX, tanto en Europa como en América. En estas, se reprimió a los sindicatos y luego se intentó frenar el derecho a la huelga, atentándose contra la libertad de asociación, sobre todo en el ámbito laboral, calificándose incluso de “degenerados” a los movimientos masivos.

Aunque estos casos de resonancia son actualmente condenados y se acepta respecto a ellos un grave error, hoy vuelve a imponerse esta práctica en varios países y curiosamente se está introduciendo de una manera más natural y cuasi justificada. La criminalización y persecución legal de movimientos sociales y líderes por parte de los gobiernos, paradójicamente, es vista cada vez más como una política acertada para combatir aquello que representa un peligro para los Estados.

Sin duda, la llegada de la globalización, el afianzamiento del neoliberalismo y las políticas económicas basadas en el extractivismo, abonan el uso de estas prácticas. Paralelo a la explotación industrial de los recursos naturales en América Latina se ha experimentado el incremento de la criminalización de la protesta social; y es que, siendo el Estado en este esquema de desarrollo un promotor del mercado externo, le corresponde otorgar a las corporaciones garantías para la inversión, disuadiendo a todo aquello que amenace el nuevo orden.

Así, regionalmente, este fenómeno de criminalización resulta siendo últimamente una política extendida en Latinoamérica. Países como Chile, Brasil, Argentina, Bolivia, los países centroamericanos como Guatemala,

Honduras y El Salvador, así como Ecuador¹ y Colombia, presentan evidencias de políticas criminalizadoras, todas en relación a movimientos de resistencia contra las industrias extractivas (minería, petróleo, gas, monocultivos, embalses, hidroeléctricas, etc.) que están impactando directamente sobre los territorios de los pueblos.

Muchos han sido los esfuerzos que han realizado las organizaciones de derechos humanos para lograr revertir estas medidas, sin embargo, a la fecha, pocos logros se han tenido y más bien la tendencia parece ser el afianzamiento de esta política antidemocrática.

En nuestro país, particularmente, la estrategia de disuasión de los movimientos sociales por medio de la punición, tiene sus antecedentes más visibles en el gobierno de Alberto Fujimori, en el que se dictaron normas represivas contra movimientos y líderes sociales, bajo el aparente propósito de luchar contra el “terrorismo agravado”. Esta política no se modificó en el régimen de Alejandro Toledo y, por el contrario, se continuó aplicándola, sobrepenalizándose así delitos que estaban relacionados a las protestas sociales, tales como los bloqueos de carreteras. Pero sin duda, ha sido el gobierno de Alan García el que más abierta cercanía ha tenido con los grupos económicos y, consecuentemente, ha sido el más confrontacional y agresivo con los movimientos sociales, especialmente con los vinculados a la defensa del medioambiente y los grupos sindicales, a quienes no dudó en calificar de “perros del hortelano”, “enemigos de la patria” o “antidesarrollo”. Para ello, generó un vasto conjunto de normas jurídicas de criminalización y neutralización y no escatimó en el uso indiscriminado de la fuerza pública, la militarización de zonas en conflicto y la utilización de leyes contra

¹En Ecuador durante el gobierno de Correa, se aprobó el D.L. N° 1135 (mayo de 2012), cuyo contenido es muy parecido al de las normas aprobadas en Perú para la criminalización de la protesta social.

autoridades locales comprometidas en estas causas, entre otras medidas.

Apenas hemos cumplido dos años del gobierno de Ollanta Humala y, contrariamente a lo que se esperaba, todo parece indicar que este gobierno no solo continuará con la política económica aplicada por los anteriores, sino que recurrirá, igualmente, a la estrategia criminalizadora para aplacar y neutralizar al movimiento social, que dicho sea de paso, es particularmente cuestionador de este gobierno por las sobreexpectativas generadas en campaña y las promesas incumplidas respecto al tema extractivo-ambiental.

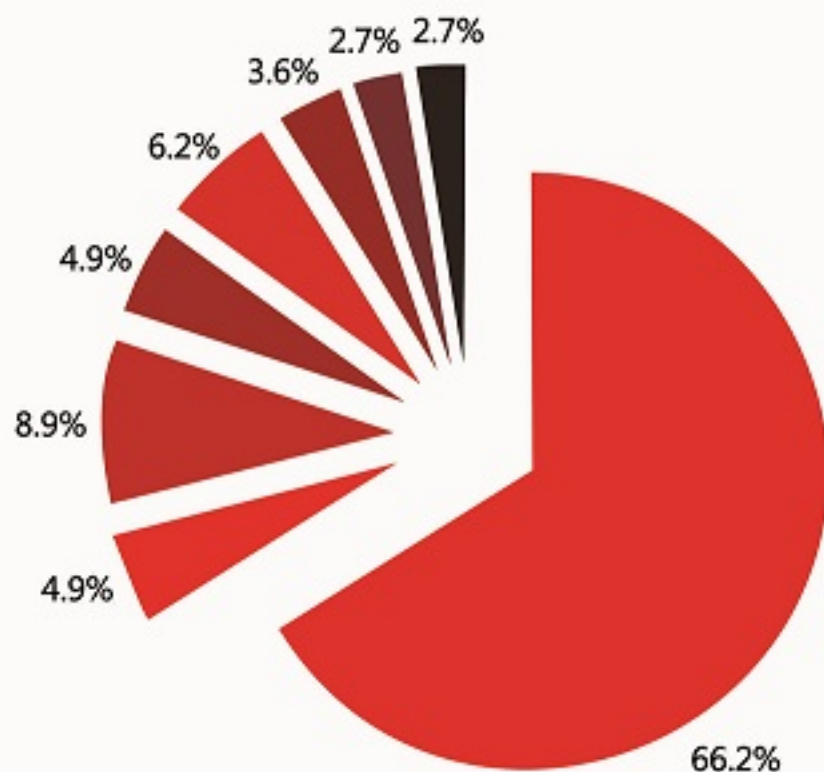
Hoy, en el país, se percibe el afianzamiento de una política criminalizadora con la dación de nuevas normas y el empleo de nuevos mecanismos de represión y

punición de la protesta social, ello en un marco de una conflictividad muy fuerte que evoluciona peligrosamente.

La mayoría de estos conflictos y, por ende, los mecanismos de represión, se presentan en relación a megaproyectos que entran en tensión con las comunidades por el uso de los territorios, la afectación a su medioambiente, y el poco o escaso beneficio que les generan a las mismas a pesar de las importantes ganancias económicas que se pregonan.

Según la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), en el Perú existen actualmente 85 conflictos, concentrándose la mayoría en Cajamarca, Apurímac y Arequipa.

Gráfico 1: Conflictos Sociales En Perú



- Socioambientales
- Asuntos de Gobierno Nacional
- Asuntos de Gobierno Local
- Laborales
- Demarcación territorial
- Asuntos de Gobierno Regional
- Otros
- Comunales

Fuente: Defensoría del Pueblo



II. La Protesta Social como Derecho de Expresión

La protesta pública o social es un mecanismo tradicionalmente usado por las poblaciones para llamar la atención de las autoridades, teniendo como objetivo lograr solucionar las necesidades o demandas de determinado grupo de personas.

Las protestas y movilizaciones sociales han sido recurrentes a lo largo de la historia e incluso los gobiernos más democráticos e inclusivos las han tenido que afrontar. En la medida que asumamos que los Estados de derecho no son perfectos, siempre tendremos que aceptar la existencia de estas expresiones de reclamo, a pesar de que éstas no siempre se hallen en el campo de la vía institucional. Esto no significa que los ciudadanos prefieran el uso de estas vías, sino que es un mecanismo utilizado cuando no existen rutas institucionales eficaces y eficientes para canalizar las demandas existentes.

Sin embargo, hay que diferenciar la protesta social de otros procesos sociales para definir sus alcances y objetivos. La protesta social no implica necesariamente el ejercicio del "derecho de resistencia" el cual, pese a que tiene elementos comunes, involucra un proceso mayor.

En la resistencia se lucha contra un "poder usurpador" o contra un régimen "opresor" (resistencia al soberano que traicionó su mandato y se convirtió en un tirano)², en la protesta social, en cambio, no existe por objeto luchar contra tal poder usurpador, porque normalmente estamos frente a poderes democráticos y en el marco de un estado de Derecho. En ese sentido, la protesta social no pretende el derrocamiento de un régimen o gobierno, ni desconocer el estado de Derecho, sino provocar el funcionamiento correcto de las instituciones.

También debemos diferenciarla de la figura de "desobediencia civil" porque este fenómeno significa enfrentar al Estado o al gobierno desobedeciendo sus leyes, pero aceptando las consecuencias de ello; el objeto de esta acción es que esas consecuencias se vuelvan bandera de incidencia de las injusticias que se sufren. La desobediencia civil es más una táctica de no violencia y la protesta social un medio para hacerse oír (Zafaroni, R.).



Protesta social en Cajamarca

²Estáramos hablando ya de un derecho a la revolución (debate contractualista de Hobbes y Locke).

Conforme lo ha definido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la protesta social es “una forma colectiva de expresión” (Informe CIDDDH, 2009). Es una herramienta de petición y de denuncia, y su objetivo fundamental es buscar habilitar el funcionamiento institucional, buscando que las instituciones operen conforme a las demandas.

Siendo una forma que asume el derecho a expresión, es un ejercicio democrático de derechos que hace posible otros derechos reconocidos en el orden jurídico, tales como el de reunión, participación, libre asociación, etc.

Lo cierto es que la protesta en países como el nuestro suele ser poco orgánica y aún carece de tácticas que la hagan desprenderse totalmente de métodos violentos, lo cual es un elemento que muchas veces conspira en contra de los propios fines de la movilización. Esto es aprovechado y magnificado por quienes pretenden deslegitimar la protesta y generar la justificación de la represión, muchas veces más violenta que las acciones que motivan la intervención. La represión violenta, desproporcionada, arbitraria e innecesaria es un claro indicador de la criminalización.

Reconocimiento legal

Uno de los atributos medulares de los Derechos Humanos, es el reconocimiento de la dignidad de la persona, la cual tiene su correlato en la libertad y, en particular, la libertad de conciencia. Sin embargo, de nada valdría esta, si no se le reconoce a la persona la facultad de expresarla.

Tanto en las declaraciones universales y regionales, así como en la Constitución del Estado, se ha reconocido los derechos de libertad de pensamiento, conciencia y religión, libertad de expresión y opinión y libertad de reunión y asociación pacífica (Declaración Universal de Derechos Humanos). Estos derechos pueden desenvolverse con contenidos no acordes con las posturas de los regímenes de gobierno, pero justamente el término “libertad” implica que puedan tener un contenido divergente y que sea posible manifiestarlo públicamente.

El tercer considerando de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, contiene la siguiente expresión: “Se considera esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo

recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

Es decir, no solo se valora la importancia de un régimen de derecho para garantizar la vigencia de los derechos humanos, sino que incluso se contempla un recurso no institucional tal como el de rebelión para oponerse a prácticas antidemocráticas.

El Sistema Regional de Derechos Humanos lo ha reconocido, asociando mecanismos como la protesta social a la libertad de expresión. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace suya la jurisprudencia de la Corte Europea de DDHH:

“La libertad de expresión constituye uno de los pilares de una sociedad democrática y una condición fundamental para el desarrollo personal de cada individuo. Dicho derecho debe garantizarse no solo en lo que respecta a la difusión de la información o ideas que son recibidas favorablemente o que son consideradas inofensivas, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o cualquier otro sector de la población.” (Informe CIDDDH, 2008).

De igual forma, la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión, expresó que la libertad de expresión cumple un triple papel, refleja el derecho individual del ser humano, es el canal de expresión democrática y es una herramienta de primer orden para el ejercicio de los otros derechos fundamentales” (Informe CIDDDH, 2009).

En consecuencia, “la penalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina”. Ello “(...) tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión del gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que les afecte directamente” (Informe CIDDDH, 2005).

Pero, ¿es posible establecer limitaciones al derecho a la protesta? Sí, sin embargo, las limitaciones deben cumplir tres condiciones: limitación definida en forma clara y precisa por una ley, limitación orientada al cumplimiento de objetivos imperiosos autorizados por el Pacto de San José, y limitación necesaria, estrictamente proporcionada e idónea (Informe CIDDDH, 2009).



III. La Política de Criminalización de la Protesta Social

3.1 ¿En qué consiste?

Criminalizar significa "atribuir carácter criminal a alguien o algo" (Real Academia Española de la Lengua).

Aunque la represión por parte de los gobiernos respecto de las protestas no es un fenómeno nuevo, podemos decir que la "criminalización" y sus estrategias actuales como evolución de esa represión sí lo es. Estamos frente a un fenómeno mucho más desarrollado que intenta neutralizar mediante métodos diversos a los movimientos sociales constituidos por los excluidos, aquellos que quedan fuera del sistema.

Esta es una nueva etapa que se genera en el marco del afianzamiento del neoliberalismo en el que el Estado tiene que garantizar la funcionalidad del sistema el cual, normalmente, entra en tensión con intereses de tipo social. Es en este marco que se generan los procesos de reacción y movilización social y, frente a ello, aparece también la respuesta represiva y cada vez más criminalizadora del Estado, que no solo se limita a intentar recuperar el orden, sino que despliega toda una política para excluir cualquier elemento que perturbe la funcionalidad del modelo por el que ha optado.

La criminalización no solo es la represión, es una política más compleja, que incluye el entramado político-jurídico-social y hasta el cerco mediático y comunicacional que permite que la protesta sea mirada como un factor del delito (Viegas, F.)

Por lo tanto, la criminalización no solo implica la utilización de la fuerza pública, sino también el uso de otros mecanismos, principalmente el sistema jurídico, a través del uso de las leyes para detener y condenar a los activistas sociales, lo cual permite "legalmente" hostigarlos, perseguirlos, encarcelarlos, y hasta torturarlos o asesinarlos, comparándolos con

delincuentes y/o terroristas.

Actualmente, hay una coincidencia en el Perú entre la política antisubversiva y la política anticonflictos, la cual se evidencia en la militarización de las zonas en conflicto, el endurecimiento de las penas, los innovadores sistemas de juzgamiento, entre otros.

Es una estrategia del Estado, o en estricto, del gobierno, que consiste en mirar los conflictos desde la perspectiva criminal. Se traslada al plano jurídico penal la solución de conflictos que, esencialmente, son de naturaleza político-social.

Pero como bien lo explica Viegas, además de lo judicial, esta política va acompañada de otras estrategias tal como la denominada "construcción social", cuya práctica consiste en las disputas simbólicas y políticas que se tienen que generar en la sociedad. A la hora de proponer una acción de represión del conflicto, se tiene que promocionar, previa y paralelamente, un conjunto de creencias y valores que intentan legitimar o generar consenso sobre esa acción. Ejemplos son la caracterización negativa de los que realizan una protesta, la magnificación de los efectos negativos de una movilización, etc. Se fundamenta la necesidad de recomponer el orden social, la paz y la tranquilidad que se hace percibir que se ha resquebrajado. Para ello son absolutamente funcionales los medios de comunicación.

Sin duda, resulta muy fácil lograr este objetivo en la medida en que, estratégicamente, el debate se sitúa en los límites de los actos de protesta y, sobre todo, en las medidas de acción directa no institucionalizadas, y su posible colisión con ciertos derechos individuales de otras personas.

Eagleton argumenta que esta política está constituida por “procesos por los que se enmascaran, racionalizan, naturalizan y universalizan cierto tipos de acciones, legitimándolas en nombre del poder político” (Eagleton, 1997).

El fin de la criminalización es debilitar el movimiento social o desorganizarlo, se pretende inhibir la protesta social mediante la deslegitimación, no solo de la protesta misma, sino de los actores de la misma, los activistas. Y es que, los Estados neoliberales, al no tener programas estructurales que puedan ofrecer como opción a los excluidos del sistema, se escudan en la “inseguridad” para no acoger sus reclamos y comprometer soluciones. En suma, los sectores sociales frente a los cuales los gobiernos no tienen políticas que ofrecer, se convertirían en delincuentes potenciales.

Y en ese marco de legitimación de la protesta social, se ha construido una serie de justificaciones que no solo han legitimado la criminalización de la protesta social sino, como dice Eagleton, la han naturalizado.

3.2 ¿Quiénes son los actores?

El actor principal es el **Estado** mediante sus diferentes órganos como Ministerios, Gobernaciones, Fiscalías, juzgados, policía, entre otros, asumiendo un rol persecutor de quienes emprenden y participan de la movilización social.

Los miembros de la **fuerza pública**, la policía y los militares que, aunque son parte del Estado, constituyen un actor singular en este fenómeno, pues actúan con una lógica diferente a la de los demás sectores del Estado. Estos tienen el monopolio de la violencia y la pueden utilizar indiscriminadamente en estos contextos.



LA RAZÓN

¡TERRORISTAS INFILTRADOS EN PARO!



■ **Ministro del Interior, Óscar Valdés, advierte de presencia de miembros de Sendero Luminoso en protesta prevista para hoy en Cajamarca**

■ **Denuncia aparición de pintas subversivas y robo de pistolas, fusiles y granadas de puesto policial para ser usados durante movilización**

Las empresas privadas son otro actor fundamental, normalmente se constituyen como agraviados de los procesos de protesta, coadyuvando y exigiendo denuncia contra los movimientos sociales y sus líderes a quienes califican como elementos que atentan contra su seguridad e integridad. Así este actor es determinante para la aplicación de la política criminalizadora e incluso, en muchos casos, son los mismos denunciantes. Actualmente, son las empresas de carácter extractivo las más involucradas en esta estrategia y son las que se encargan de extender la idea de que todo hecho de protesta es una amenaza o atentado contra la seguridad.

Los medios de comunicación también juegan un rol elemental en esta política, ya que tienen el poder generar corriente de opinión para crear escenarios e imaginarios y para legitimar situaciones o posturas.

Los ciudadanos disidentes y en particular los líderes de movimientos sociales son el blanco prioritario de esta política.

Sobre estos actores y el rol que cada cual desempeñan, volveremos cuando hablemos de los mecanismos utilizados para esta política.



3.3 La criminalización como estrategia

La criminalización de la protesta social es una política deliberada que asumen los gobiernos para evitar la oposición evidente y manifiesta de algunos ciudadanos inconformes. No se reduce a acciones concretas o aisladas como la violencia, sino que implica toda una estrategia, con medidas sistemáticas y en distintos ámbitos, apuntando a la consecución de un fin específico: neutralizar la protesta y al protestante, a quienes el poder político y/o económico considera fuerzas intolerables. Por lo tanto, para considerar que estamos frente a una política de criminalización de la protesta social se debe verificar el despliegue de esta estrategia en todo el aparato del Estado:

- **Poderes:** Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- **Medios:** mediáticos, comunicacionales
- **Fuerzas:** armadas, policiales.

La estrategia necesariamente necesita del campo institucional y legal para contrarrestar a los considerados "adversarios" o "enemigos". Tal vez el mecanismo más visible es la utilización de la fuerza pública o violencia legal por parte del Estado, sin embargo, existen otros artefactos que son menos perceptibles, pero que, sin duda, se convierten en indicadores determinantes para afirmar que estamos frente a este fenómeno.

En el Perú identificamos varios de estos mecanismos puestos en marcha que podrían constituirse como los indicadores de la existencia de una política de criminalización de la protesta, los mismos son analizados más adelante, con lo que podremos llegar a una conclusión respecto a la existencia o no este fenómeno en el Perú.

3.4 La Represión como elemento fundamental de la criminalización

Los constitucionalistas han llamado al fenómeno de represión de la libertad de la protesta, como "Criminalización de la Protesta Social" (Zaffaroni, E.), por lo que podríamos decir que, al hablar de criminalización, estamos hablando de "represión" en sus diferentes manifestaciones. Por ello vale la pena detenernos un poco para analizar esta categoría y sus diferentes expresiones.

La Represión del latín *repressio*, -ōnis, es la acción y efecto de reprimir (contener, refrenar, templar o moderar) (Real Academia Española, 2001), y tiene particularmente dos utilidades, en contextos políticos y sociales y en contextos psicoanalíticos. En ambos casos implica la pretensión de impedir un comportamiento, o la de castigarlo una vez producido. En ambas esferas la represión se ejerce desde algún tipo de ámbito de poder. Este concepto es opuesto a los de libertad y tolerancia.

La represión política entonces, es aquella que se ejerce desde el poder político, con la pretensión de castigar con violencia la disensión respecto al mismo y que supone, en general, la negación de los derechos civiles y la libertad política (Gonzales Calleja, E.).

La represión es una de las posibles acciones reguladoras que los gobiernos adoptan contra los individuos o los grupos que desafían las relaciones existentes de poder (Avenport, C.), y aunque son medios poco legítimos que colocan en tela de juicio la democracia en un país, resultan siendo eficaces cuando se trata de imponerse.

Es necesario dejar sentado que, a nivel del Estado-Nación, la violencia es legítima cuando se usa para reforzar la ley y el orden, castigar las transgresiones contra la sociedad y defender el Estado y su territorio contra posibles enemigos interiores o exteriores. Pero esta no es una atribución absoluta de la que goza el Estado, pues debe ejercitarse dentro de límites razonables (Gonzales Calleja, E.), y si este recurso coactivo se ejerce de manera desmedida o no justificada, el mismo se deslegitima y llega a transformarse en represión, lo cual está en la línea del autoritarismo.

Palacios Cereales habla del dilema del orden público al que todos los gobiernos se enfrentan: por una parte, reprimir desórdenes supone un coste, por otra, no hacerlo también significa abdicar del compromiso con la legalidad y de su propia determinación para gobernar. Sin embargo, es la propia ley y el respeto por los principios democráticos los que limitan los márgenes en los que el Estado debe ejercer la coerción, incluso en situaciones de delincuencia, transgresión de la legalidad y desórdenes públicos.

Se refiere este autor al caso de los conflictos, cuya naturaleza tiene una dimensión colectiva, en la que los contestatarios se resisten a las políticas del Estado, o exigen nuevos derechos usando comportamientos incluso considerados ilegales. En este caso, la imposición del orden, con la movilización de tropas o policía, la utilización de armas y la posibilidad de causar heridos y muertos, no solo tiene una repercusión legal, sino que adquiere una dimensión política, de tal forma que ese "coste" para los gobernantes impactará sobre su legitimidad.

En el Perú, durante los últimos quince años se ha desarrollado un movimiento social importante que desafía la política económica basada en la explotación de recursos naturales, ello dio paso a significativas movilizaciones sociales y procesos de protesta contundentes en todo el país.

En este contexto, es evidente que los gobiernos de turno (Toledo, García y Humala) se han visto presionados por el dilema del *orden público*, y por ello, de manera progresiva, han ido optando por la política represiva frente a un creciente fenómeno conflictivo. Sin embargo, no es solo la presión del orden público lo que empuja a los gobernantes a optar por la represión, en múltiples ocasiones es la incapacidad para influir sobre la población por métodos consensuales, la ausencia de argumentos, o, simplemente la inexistencia de vocación democrática para entrar en procesos de discusión y debate abierto. Como señala Palacios Cerezales, un gobierno democrático sólo debe recurrir a la violencia física ocasionalmente y de manera excepcional en los períodos de grave confrontación sociopolítica.



Represión policial ante protesta social



IV. La Expresión de la Política de Criminalización de la Protesta Social

La forma más típica de ejercer la represión es adecuando el instrumento policial y militar y habilitando el uso indiscriminado de la violencia para atacar a la población, sin embargo existen otras formas y herramientas de lograr el mismo objetivo que surgen cada vez de manera más sofisticada e incluso institucionalizada.

Las formas más comunes de represión que se replican en diferentes países van desde la represión policial y/o militar directa, la persecución selectiva de líderes, la creación de marcos normativos que sancionan la protesta pública como delito asociado a los desórdenes públicos, aplicación de normatividad para terrorismo, campañas de desinformación para crear opinión desfavorable del grupo movilizado para deslegitimarlo socialmente, entre otras. Todas estas formas de represión se intentan justificar en objetivos y protección de intereses superiores como el "Orden público", la "seguridad ciudadana", la prevalencia del "Estado de Derecho y el principio de autoridad", e incluso la "Paz social".

En el Perú se han aplicado varias de estas formas, sin embargo en estos últimos años han surgido nuevas expresiones de represión o criminalización, utilizándose herramientas que incluso tienen un respaldo normativo.

4.1 La Institucionalización de la represión

Las prácticas represivas se institucionalizan y se repiten a través del tiempo. Cuando hablamos de institucionalización de la represión, estamos hablando de la creación ex-profesa de un aparato funcional dentro de la estructura del Estado, que legitima y justifica la represión y la hace un instrumento eficiente y operativo en el tiempo. Se generan marcos normativos, se estructuran mecanismos para intervención en estos casos, se crean medios especiales para procesar y juzgar, se designan autoridades específicas que se avoquen a este tema, se les asigna funciones particulares a instituciones claves del Estado para intervenir en estos hechos. Por supuesto la impunidad es un elemento que gira en torno a este esquema para asegurar que funcione.

En el Perú en estos últimos años se ha ido construyendo todo un aparato institucionalizado que criminaliza la Protesta Social, habilitándose para ello un conjunto de normas, no solo para intentar frenar estas prácticas usando la violencia o sancionarlas duramente, sino para habilitar la intervención de una serie de instituciones y crear procedimientos especiales de persecución y juzgamiento.

En el siguiente cuadro, se muestran las principales normas creadas y modificadas en el Perú en los últimos diez años cuyo objeto principal es neutralizar la protesta pública o sancionarla ejemplarmente.

A partir de estas normas podemos examinar las nuevas manifestaciones de la Criminalización de la protesta social en el Perú que funcionan como artefactos represivos.

Tabla1: Legislación peruana sobre criminalización de la protesta

FECHA	NORMA	CONTENIDO
2002	Ley N° 27686	Se interpretó el Art. 3, para señalar que los ciudadanos que quieran realizar marchas o manifestaciones públicas deben solicitar "obligatoriamente" garantías. Se distorsiona la libertad de reunión.
19 de marzo 2002	Ley N° 27686	Eleva las penas de delitos de "disturbios" y "entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos" colocando penas en casos agravados hasta de 10 y 8 años respectivamente, para permitir prisión preventiva.
22 de junio de 2006	Ley N° 28820	Aumenta el marco de este delito a atentados contra vías de comunicación y disturbios para permitir prisión efectiva en casos diversos.
10 julio de 2007	D.S. N° 060-PCM-2007	Autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional (30 días) para garantizar el funcionamiento de entidades, servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales.
Diciembre de 2007	Ley N° 29166	Permite a las Fuerzas Armadas el uso de armas de fuego para el control del orden interno.
22 de julio de 2007	11 decretos legislativos (982, 983, 988, 989, 991...)	Para penar el crimen organizado: inimputabilidad de policías y militares, califican la protesta pública como "extorsión", incrementan penas para disturbios, etc. Otorgan mayores facultades a la policía en la investigación. Sanciona a funcionarios públicos que participan en huelgas incluso con inhabilitación ³
20 de julio del 2008	12-2008-DE/CFFAA Reglamento de la Ley N° 29166	Autoriza el empleo de la fuerza letal para proteger la propiedad privada, "en cumplimiento de la misión asignada" y en "defensa propia". Se autoriza intervención de FFAA en asuntos de competencia de PNP como "delitos comunes" y "drogas".
11 de julio del 2009	D.S.004-2009-I	Se reglamenta la prestación de servicios extraordinarios especiales de la PNP a favor de privados
1 de setiembre de 2010	Decretos legislativos N° 1094, 1095, 1096,1097	Regulan la intervención de las Fuerzas Armadas y Policiales durante los conflictos sociales, y el uso de la fuerza; sobre prescripción de delitos de lesa humanidad.
31 de mayo de 2012	Resolución Administrativa N° 096-2012-CE-PJ emitida por el Poder	Ordena que todos los casos que tengan que ver con los conflictos de Espinar y Conga, pasen a ser juzgados en las provincias de Ica y Chiclayo respectivamente.
18 de enero del 2013	Judicial Ley 29986	Permite el levantamiento de cadáveres por parte de la Policía y los miembros de las fuerzas armadas.
12 de junio del 2013	Iniciativa de ley, pendiente de promulgación	Modifica el Art. 20 numeral 11 del Código Penal. Exime de responsabilidad penal a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía que en cumplimiento de su deber causen lesiones o muerte utilizando sus armas u "otro medio de defensa"

³ El 27 de junio de 2012 se aprobó el nuevo Proyecto de Ley que modificaría la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para incorporar como causales de vacancia de los presidentes regionales la participación directa o indirecta en acciones que obstaculicen carreteras o vías de comunicación.

4.2 Habilitación del uso de la represión a las Fuerzas Policiales

La modificación de las normas para habilitar mayores atribuciones a la policía en los conflictos, es uno de los principales indicios de la criminalización de la protesta social. El Estado, evidentemente, no está asumiendo que estas situaciones de conflictividad social responden a un conjunto de demandas legítimas de la población, por el contrario mira estos procesos como una expresión del crimen, respondiendo por ello desde la perspectiva policial y militar y confrontando al manifestante como al "delincuente" o "enemigo".

Por ello es que las fuerzas policiales han recibido en estos últimos años una serie de prerrogativas para sus intervenciones en conflictos, ampliándose el marco de sus competencias y generándose condiciones, no solo para una actuación arbitraria, sino para asegurarles impunidad respecto a sus acciones.

En julio del 2010 se promulgó el Decreto Legislativo 989, esta norma autoriza a la Policía a proceder en determinadas circunstancias sin presencia del Fiscal, exponiendo a la ciudadanía a posibles arbitrariedades de parte de los miembros del orden, al no contar con la autoridad que garantiza la legalidad como es el Ministerio Público. Se autoriza a la Policía Nacional para que reciba la declaración de los presuntos autores de un delito sin presencia del fiscal y se señala que la policía tiene toda la libertad para realizar las demás diligencias y procedimientos de investigación necesarios para el mejor esclarecimiento de los hechos investigados.

De igual forma el Decreto 989 extiende la detención preliminar a siete días para delitos como el de extorsión (que es como se ha calificado a las protestas sociales), contraviniendo la norma constitucional que señala que el plazo de detención no debe exceder las 24 horas. Esto supone que una persona puede estar en manos a la policía por ese lapso de tiempo e incluso podría estar incomunicada, como señala el D.Leg. 988.

Mediante la ley 29986 promulgada en enero del 2013, se modifica el artículo 239 del Código Procesal Penal, autorizando el levantamiento de cadáveres por parte de los miembros de la PNP cuando existan dificultades que impidan la presencia de la fiscalía. La Policía Nacional quedó así autorizada a realizar esta delicada labor en caso que el representante del Ministerio Público no pueda llegar hasta el lugar de los sucesos debido a su lejanía, lo cual coloca en tela de juicio las garantías de justicia pues ello puede conllevar a manipulación de evidencia.

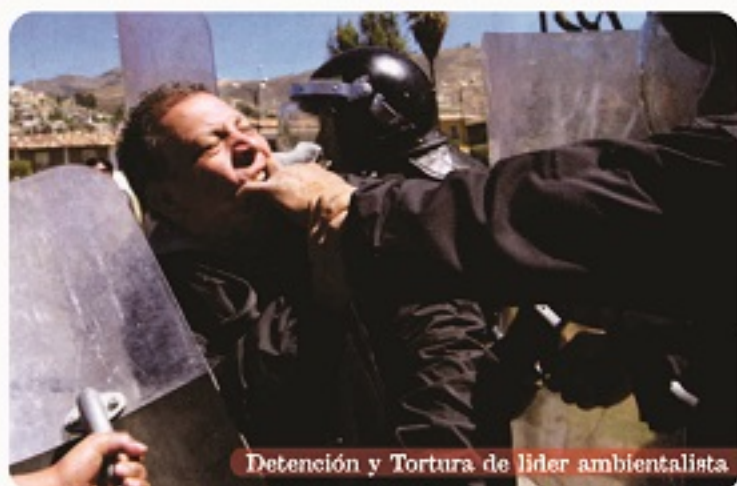
Por último, conforme a la modificación generada en el Código Penal mediante el Decreto Legislativo 982 dictado en julio del 2010, se ha declarado "inimputables" a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que causen lesiones o muerte "en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria", esto en la práctica implica que quedan exentos de ser procesados y sancionados y, por tanto, nos expone a una peligrosa impunidad respecto a los abusos que puedan cometer los miembros de la policía, especialmente en los contextos de conflicto.



Uso de Armas de fuego por la fuerza pública en Protesta Social

¿Cuál es la delimitación del concepto de "cumplimiento de deber"? Esta es una interrogante que nos hacemos con preocupación, pues resulta un término demasiado abierto e impreciso que puede dar paso a abusos.

En efecto, en zonas como Cajamarca, hemos visto como se han cometido una serie de arbitrariedades por parte de las fuerzas policiales, en particular en el contexto del conflicto Conga: detenciones arbitrarias y violentas como el caso del ex sacerdote Marco Arana,⁵ agresión física contra defensoras de derechos humanos como la producida contra la representante de Defensoría del Pueblo, Genoveva Gómez y la abogada Amparo Abanto de la ONG GRUFIDES; violencia injustificada y desmedida contra manifestantes, como el caso de la golpiza contra una menor de edad y un camarógrafo que captaba imágenes de estos abusos, producida el 31 de mayo del 2012; el uso desproporcionado de armas letales y la represión desmedida contra la ciudadanía, a quienes incluso los llegan a calificar como "perros".



Todo este tipo de accionar arbitrario y abusivo de las fuerzas policiales, bajo el marco legislativo descrito está quedando impune, cada denuncia iniciada contra agentes policiales se archiva pese a las evidencias.

La institucionalidad policial y la manera como se ha trastocado para hacerla funcional a la "Criminalización de la protesta" es un punto importante. Debemos mencionar el rol de los servicios de inteligencia policial en los conflictos sociales. Varios informes de inteligencia filtrados a la prensa son una clara evidencia de que los mismos están avocados a la persecución de líderes sociales, quienes son considerados como sujetos "desestabilizadores del orden público" y por ende, susceptibles de ser reglados e investigados con el objeto de neutralizarlos.⁶ En Cajamarca, es público el trabajo de inteligencia de la policía dedicado a la identificación y seguimiento de los líderes involucrados en protestas, sus informes sirven para aperturar investigaciones penales o se adjuntan como medios probatorios en procesos.⁷ Sin duda, la Inteligencia es un instrumento preventivo de la policía nacional y su utilización es legítima, sin embargo, destinar su trabajo casi exclusivamente a estos temas y los vacíos que dejan en situaciones de seguridad pública, genera preocupación por su utilización en la criminalización de la protesta social.



⁵ Base "Detención de Marco Arana". www.youtube.com/watch?v=4Bw8FCtp8w

⁶ La Revista Caretas del 31 de mayo del 2012 en un artículo sobre el conflicto de Espinar en Cuzco, hace referencia al trabajo del servicio de inteligencia de la Policía y las fuerzas armadas que habrían estado siguiendo al líder social Marco Arana por varios meses.

⁷ En Cajamarca existe un proceso penal en trámite (Exp. 590-2012) ante el Quinto Juzgado de Investigación Preparatoria, por delitos de Disturbios y Extorsión agravada contra 59 líderes (incluyendo autoridades como el Presidente Regional de Cajamarca y alcaldes de provincias) cuyo sustento probatorio son los informes del servicio de inteligencia de la Policía de Cajamarca que comprenden videos de seguimientos a estas personas.

De igual forma, en enero del 2013 el Ministro del Interior anunció la creación de “Frentes Policiales” en zonas de conflictos mineros. Esto no es sino una reforma de la institución policial para contar con nuevas direcciones operativas que actúen con cierta autonomía frente a los conflictos en determinadas zonas, además tiene la lógica de reforzar la presencia policial en provincias donde existen este tipo de situaciones. Los Frentes creados hasta el momento están ubicados en el VRAE (donde existe un fuerte problema de narcoterrorismo), en Puno y en Cajamarca (por los conflictos socio ambientales existentes). Ello expresa que el gobierno de Humala no solo equipara los conflictos sociales a problemas de delincuencia y terrorismo, sino que se reafirma en un tratamiento policial, frente a conflictos de naturaleza socio-política

4.3 Intervención de las Fuerzas Armadas en el control de conflictos

En el año 2008, en un contexto de crecientes y recurrentes movilizaciones sociales, el gobierno de Alan García dispuso la intervención de las Fuerzas Armadas como apoyo de la Policía Nacional para resguardar e intervenir en conflictos sociales.⁸ Se publicó así el Reglamento de la Ley N° 29166 - Ley que establece las Reglas de Empleo de la Fuerza por parte del Personal de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (Decreto Supremo N° 012-2008-DE/CCFFAA). Esta norma, entre otras prerrogativas, le otorga al personal de las FFAA la facultad para intervenir en reestablecimiento del “orden interno” en apoyo a la policía nacional, sin necesidad de declaración previa de estados de excepción, lo cual vulnera el orden constitucional.⁹ Además autoriza el uso de la “fuerza letal”¹⁰ en caso de riesgo de la vida e integridad física del personal militar, o en casos específicos como “evitar la destrucción de la propiedad privada” o “contra objetivos clasificados como hostiles”.¹¹



En setiembre del 2010, estas normas son complementadas con el Decreto Legislativo 1095 que regula las “Reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional”. Esta norma crea el concepto de “grupos hostiles”, entrando en esa calificación todos los grupos organizados que levantan demandas o luchan por reivindicaciones. Además considera que son “grupos hostiles” aquellos que tienen alguna capacidad de enfrentar al Estado, no solamente con armas de fuego sino también con armas punzocortantes o contundentes.

Los pueblos indígenas, por tradición y simbolismo, cuando se movilizan portan sus armas tradicionales; ello los convertiría según esta norma en “grupo hostil”.

Se habla de la aplicación del derecho internacional humanitario para el accionar del personal militar, pero ello es propio de situaciones de guerra.

8 Esta norma ya tenía sus antecedentes en la Ley N° 28222 del 2004 que permite la intervención de las Fuerzas Armadas, a solicitud de la autoridad política o policial, por un plazo no mayor de 30 días en zonas donde se produzcan actos de terrorismo, de violencia consistentes en atentados, ataques armados en los que se utilicen armamentos de guerra o artefactos explosivos o cuando se descubren elementos suficientes de peligro real o inminente de su perpetración, y ello sobrepase la capacidad operativa de la Policía Nacional.

9 El artículo 137 de la Constitución solamente autoriza que las Fuerzas Armadas intervengan en el control del orden interno en forma excepcional en los casos de estado de emergencia. Por lo tanto, este decreto legislativo es Inconstitucional.

10 La Fuerza Letal está definida por esta misma ley como “el mayor nivel de intensidad de la Fuerza, por el cual resulta probable causar el deceso de los agresores, siendo el último recurso que tiene el personal militar”.

11 Esta norma fue objeto de una Acción de Inconstitucionalidad por contravenir abiertamente la carta magna, y aun cuando el Tribunal Constitucional en su Sentencia ratifica que conforme a la Constitución Política, la participación del personal de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interno es solo temporal y excepcional y se ejerce solo tras la declaratoria de un estado de emergencia o un estado de sitio, termina considerando la posibilidad de la participación de las FFAA fuera de estos dos casos, señalando que bajo la interpretación de los artículos 8° y 44° de la Constitución sería posible autorizar a las FFAA en casos de especial gravedad y de forma restrictiva su intervención en orden interno en casos como: (i) narcotráfico; (ii) terrorismo; y (iii) la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, tales como puertos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas y de hidrocarburos, yacimientos petrolíferos o represas. Igualmente aun cuando esta sentencia señala que el uso de la fuerza letal tiene que ajustarse a principios constitucionales y de derechos humanos y requiere que se expida regulación específica para la materia, no excluye la posibilidad del uso de esta fuerza extrema por parte de las FFAA.

Otro punto importante es que se determina que los militares que puedan ser investigados por violaciones a derechos humanos o de cualquier conducta ilícita en este marco de protestas, serán juzgados por el fuero militar y no en la jurisdicción penal ordinaria.

La citada ley a pesar de haber sido cuestionadas mediante acciones legales de inconstitucionalidad, no ha sido derogada y sigue en vigencia. En la práctica está sirviendo para una intervención real de las Fuerzas Armadas en conflictos sociales, incluso prescindiendo de declaratorias de estados de emergencia.

El caso más cercano es el conflicto por el proyecto minero "Conga" en Cajamarca, que ha significado que las provincias involucradas en este conflicto, como son Cajamarca, Celendín y Bambamarca, sean militarizadas. En mayo del 2012 se dictó la Resolución Suprema No. N° 231-2012-DE que "Autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú a fin de garantizar el normal funcionamiento de los

servicios públicos esenciales en las provincias de Cajamarca, Celendín y Bambamarca del departamento de Cajamarca". Aunque dicha resolución especifica que esta intervención solo sería por el lapso de un mes, lo cierto es que en provincias como Celendín se dejó una base militar permanente del ejército para efectos de apoyar a la policía en el tema del conflicto Conga. Ello trajo como resultado que el 3 de julio del 2012, tras una movilización de la población que parecía tornarse violenta, el ejército tome el control del orden provocándose un terrible desenlace con cinco civiles muertos a manos del ejército, incluyendo un escolar de 16 años. Recalcamos, esta provincia no había sido declarada hasta ese momento en estado de emergencia. Este grave suceso tiene altas posibilidades de quedar en la impunidad ya que para las FFAA también se aplica el D. Leg. 982 que declara inimputables a policías y militares que causan lesiones o muerte "en el cumplimiento de su deber". Esto significa que en la práctica los eximen de toda responsabilidad.¹²



Funeral de las víctimas de Celendín

¹² La Defensoría del Pueblo opina que se aplica el concepto de inimputabilidad a lo que en realidad es una exención de responsabilidad. Defensoría del Pueblo. Análisis de los decretos legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley N° 29009, Series Defensoriales. Informe 129, febrero de 2008, pp. 29 y 46.



La CIDH ha establecido un criterio importante para la regulación de la intervención de las FFAA en el orden interno de los Estados: **"Es absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. (...) Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas".** (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador. Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C N.º 166, párrafo 51).

4.4 Persecución selectiva

La política de criminalización se caracteriza por ser "selectiva", y eso plantea que no es cualquier persona la que es blanco de esta "persecución", sino que prioriza a quienes ostentan determinado liderazgo social, ya sea como autoridad, como representante de organizaciones o simplemente quienes adquieren visibilidad durante la situación de protesta. Y es que el método apunta a quebrar el movimiento social, lo cual se puede lograr fácilmente a partir de la neutralización de los liderazgos.



Las denuncias penales, las investigaciones y seguimientos, las campañas mediáticas siempre se concentran en las personas más visibles del movimiento.

Durante el conflicto por la ejecución del Proyecto Minero Conga, se abrió investigaciones contra un promedio de 300 personas y está claro que estas personas no son un grupo indiscriminado de ciudadanos que son procesados por excesos en las protestas, pues, cuando menos, el 90% de los mismos son líderes sociales o autoridades visibles y con posturas abiertamente críticas al gobierno.

Los medios de comunicación son también un artefacto elemental en esta estrategia; las campañas mediáticas están dirigidas a deslegitimar los movimientos sociales y las movilizaciones, siendo una de las principales tácticas para ello, el ataque a la figura de los líderes a quienes se intenta desprestigiar, estigmatizarlos como los violentistas, los "anti", equiparándolos con la figura del delincuente común o el terrorista.

4.5 Utilización de tipos penales para criminalizar la Protesta y la sobrepenalización

La tendencia de estos tres últimos gobiernos ha sido, sin duda, funcionalizar el sistema penal para conseguir que la protesta social se encuadre en los marcos del delito, pero una de las estrategias privilegiadas y más práctica ha sido realizar un sistemático ajuste de normas para lograr, no solo que este fenómeno se enmarque en figuras penales que son calificadas como delitos graves, sino para sobrepenalizar todo delito que pueda utilizarse para sancionar la movilización social.

Hay un claro propósito de asociar la protesta social con lo criminal y de asociar generalizadamente sus objetivos con lo delictivo. Con ello, a los participantes de las protestas o manifestantes también se los asocia con la condición criminal, provocando que, al ser juzgados, el tratamiento sea el mismo que se le da a cualquier delincuente común.

Se usa tanto figuras delictivas típicas como disturbios, entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos, atentado contra los medios de transporte, etc., para perseguir la protesta, como también tipos penales particulares que se adecuan exprofesamente para hacer calzar en ellos acciones relacionadas a la movilización o la protesta. Un claro ejemplo de ello es la utilización de la figura de la extorsión para calificar a la

protesta social, un delito de naturaleza patrimonial que busca una ventaja económica ilegal para el perpetrador, sin embargo ahora, a partir de la Promulgación del D.Leg. 982, se aplica también a la protesta social. Situación similar sucede con la aplicación del delito de secuestro a cualquier acción de retención de personas en el marco un conflicto.

Actualmente el delito de secuestro está sancionado con una pena mínima de 20 años, y para su aplicación no importa el tiempo de retención que haya sufrido la persona agraviada. Recordemos que una de las prácticas en las comunidades campesinas es retener a las personas que consideran que están cometiendo algún tipo de daño en su territorio; en los últimos años se generaban varias retenciones de trabajadores mineros que ingresaban ilegal o si previo aviso a sus tierras, ello ha expuesto a muchos campesinos o ronderos a enfrentar procesos penales largos y con riesgo de ir a prisión.

Otras figuras utilizadas son las de rebelión, conspiración o motín, lo que significa que se considera a la protesta social como un atentado contra los poderes del Estado y el orden constitucional. También se denuncia estos hechos bajo cargos de terrorismo para efectos de la aplicación de las sanciones más severas, y el de "apología al delito".

Las sanciones o penas de los delitos antes descritos, se han ido elevando gradualmente. Así, los delitos contra la tranquilidad y paz pública que diez años atrás no tenían penas privativas de libertad mayores a dos años y en su modalidad agravada tenía un máximo de seis, ahora son penalizadas hasta con ocho y diez años respectivamente.¹³

En el caso de la apología, el Art. 316 del Código Penal ha sido modificado y ahora se considera como agravantes, la apología a delitos de extorsión, secuestro y rebelión, entre otros. Las penas entonces pasaron a ser de hasta 6 años para estas figuras, considerándose también como sanciones la multa o la inhabilitación. Obviamente estas modificaciones se han realizado pensando en la protesta social, pues es sumamente improbable que cualquier persona haga apología a situaciones delictivas como un secuestro o una extorsión común.

Igualmente, en 2007, mediante la promulgación de los decretos legislativos denominados leyes "Contra el crimen organizado", en los que se considera a la protesta social como delito de extorsión, se fijan penas entre 15 a 25 años, penas tan graves que incluso superan a las que se le impone a un homicida.

La inhabilitación es una de las sanciones que se han previsto también en este tipo de delitos, ello tomando bajo el claro objetivo político de amedrentar a las autoridades o funcionarios que quieran sumarse a los movimientos sociales disidentes.

El D.Leg. 982, dispone como sanción en delitos de extorsión, la inhabilitación de los funcionarios públicos, considerando también esta sanción para aquellos funcionarios que participen en huelgas. Al parecer al colocar el término "huelga" la intención parece haber sido la prohibición de la participación de autoridades y funcionarios en movilizaciones sociales en general, pues en los últimos años, son estos procesos los que se han sucedido (empredidos o apoyados por autoridades). Esta sanción representa una restricción a derechos como la participación política y la libertad de expresión, así como una práctica discriminatoria, porque se sanciona una persona por el solo hecho de ostentar un cargo público y ejercer estos derechos.

Es entendible que una autoridad deba ser inhabilitada si promueve un acto que atente contra la vida o la integridad física de las personas pero no si participa en un acto público que promueve demandas legítimas.

¡POR MANEJAR CONTRA TODO VOLVIMEN PAGARAN SU BLO

¡DIEZ AÑOS CARCEL PARA LOS QUE SE NEGAN A PAGAR

CHOFERES BULLEROS SERAN MULTADOS

diario 16

www.diario16.com.pe

SERÍA DENUNCIADO POR GOLPISTA

SANTOSA UN PASO DE LA CÁRCEL

- En mitin incita a cajamarquinos a sacar del cargo al jefe del Estado
- Abugattás pide que Fiscal de la Nación lo denuncie por apología a la rebelión
- José Peláez dispone que fiscal de Lambayeque se encargue del caso
- Premier pierde los papeles y llama "podridos" e "incendarios" a antimneros

¹³En el año 2002 se genera la primera modificación de la norma para sobrepenalizar delitos relacionados con la protesta pública; mediante la Ley N° 27686 se elevan las penas para delitos de disturbios y entorpecimiento a servicios públicos, hasta los ocho y diez años de privación de libertad.

4.6 Modificación del proceso de investigación y juzgamiento.

4.6.1 Vulneración del derecho al Juez Natural en casos vinculados a protestas sociales.

Este derecho implica que los hechos delictivos deben ser conocidos por los magistrados del lugar donde se cometieron, ello con la finalidad de garantizar que sea posible la defensa y la presentación de las pruebas.

El artículo 1 del Decreto Legislativo 983 modifica el artículo 16 del Código de Procedimientos Penales al señalar que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial puede disponer que algunos delitos, como secuestro y extorsión que afecten a funcionarios del Estado, pueden ser de conocimiento de los jueces de la capital de la república o de otras jurisdicciones, independientemente del lugar en el que hayan sido cometidos.

En función a estas modificaciones, el 31 de mayo de 2012, el Poder Judicial emitió la Resolución Administrativa N° 096-2012-CE-PJ por intermedio del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que dispuso ampliar la competencia territorial de Juzgados de Chiclayo e Ica, para que se avoquen a los casos de conflicto ocurridos en las provincias de Cajamarca y Espinar, respectivamente. Ello significaba que todos los casos producto de conflictos en estos lugares pasarían a ser juzgados, ya no en las provincias donde sucedían estos acontecimientos, sino en jurisdicciones absolutamente diferentes como Chiclayo e Ica, respectivamente. Esta resolución fue ratificada por el Ministerio Público mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1343-2012-MP-FN.

Este procedimiento, evidentemente genera serias dificultades para ejercer el derecho de defensa, en tanto las personas muchas veces no pueden desplazarse hasta el lugar de juzgamiento por falta de recursos económicos. Así mismo, afecta al proceso ya que es llevado a cabo por un magistrado que no tiene posibilidad de conocer los sucesos directamente, además existe una limitación real para los propios agraviados que, para buscar justicia, tienen que asumir un sobrecosto.

La norma en mención, en la práctica ha evidenciado ser un mecanismo que colisiona con garantías fundamentales como el acceso a la justicia, legalidad, el derecho al juez natural y el propio derecho a la defensa, constituyéndose como un aparato de coerción para los ciudadanos.

Solo para el caso de Conga (Cajamarca) existen abiertas 15 investigaciones penales en Chiclayo contra líderes de Cajamarca, con un promedio de 60 investigados, varios de los cuales se encuentran comprendidos en más de una de estas denuncias. Todos los investigados tienen que trasladarse constantemente a esta región para responder a cada una de las citaciones que se les cursan; además, estando todos con orden de "comparecencia con restricciones", tienen que cumplir con firmar mensualmente ante estos juzgados, lo cual implica que tendrían que trasladarse cuando menos un vez al mes a esta región solo para colocar una firma, lo cual para la mayoría resulta casi incumplible. Para quienes se encuentra como agraviados o víctimas, esta norma también genera serios inconvenientes para solicitar justicia, es el caso de los familiares de los fallecidos en Celendín - Cajamarca, que para solicitar la investigación sobre la muerte de sus familiares, tienen que recurrir a los Juzgados en Chiclayo, lo cual termina revictimizándolos.

El 9 de julio de 2012 se expide una nueva Resolución Administrativa del Poder Judicial, la N° 136-2012-CE.PJ, la cual señala que se puede disponer que la tramitación de algunos procesos con delitos graves, entre los que se considera a la extorsión y a los delitos perpetrados con ocasión de convulsión social que afectan al Estado, pasen a ser de conocimiento de los jueces de la capital de la República, independientemente del lugar en el que hayan sido cometidos. Esto significa que si los jueces consideran un caso complejo (incluyendo los casos que ya se están tramitando en Chiclayo o Ica), pueden ser derivados a Lima, lo cual implicaría mayores complicaciones para las personas que se encuentran, de una u otra manera, sometidos a este tipo de procesos judiciales, lo que acentuaría la vulneración de sus derechos.

Sin duda, estas medidas no son proporcionales a los hechos en materia, no se justifican y tienen un carácter excesivo y represivo, violando derechos fundamentales y garantías constitucionales y, en el extremo, están dando resultados contraproducentes para la propia administración de justicia, pues existe un desgaste de recursos económicos y personales innecesarios (notificaciones, requerimientos y traslado de personal para realizar las diligencias en el lugar de los hechos) y representan una desventaja para el desempeño de funciones de fiscales y jueces.¹⁴

¹⁴Los fiscales y jueces que están a cargo de las investigaciones no pueden realizar la función de investigación directa y tienen que delegarlas a sus homólogos que están en el lugar de los hechos; finalmente, terminan resolviendo sobre lo que otros han actuado. Por su parte, los fiscales y jueces de los lugares donde se suceden los acontecimientos no tienen competencia para resolver sobre ningún aspecto en estas situaciones y se vuelven meros tramitadores de las decisiones de sus pares de Chiclayo, Ica o eventualmente Lima.

4.6.2 Utilización de procedimientos atípicos para investigar a líderes sociales: la utilización de la vía preventiva del delito

Cuando una persona comete un hecho calificado como ilícito es sometida a la jurisdicción penal para ser investigada, juzgada y, en última instancia, sancionada. Para los casos de conflicto social, se ha funcionalizado un procedimiento atípico que busca investigar líderes sociales por medio de una "vía preventiva", no penal, pero con las mismas características y efectos de esta última.

Sin embargo, en estos últimos años, estos despachos son utilizados como mecanismo de investigación penal de los líderes sociales, investigaciones que se les denominan "preventivas de comisión de delitos" y que se construyen a partir de hechos supuestos y conjeturas sobre posibles delitos que podrían cometerse en el marco de una protesta social.

Explicamos, en el año 1999 se crearon en el Perú las **Fiscalías Especiales de Prevención del Delito**, las mismas que, conforme a su Reglamento, "toman conocimiento permanente y anticipado de la criminalidad en el ámbito de su competencia y participan de las acciones policiales y de otras instituciones en el ámbito de la prevención para evitar y/o disminuir la delincuencia; además, orientan sus acciones al logro de la sensibilización de la conciencia pública (...), con tal propósito reciben, califican y tramitan solicitudes o denuncias tanto verbales como escritas para la realización de las acciones u operativos que corresponda...".¹⁵ En ese sentido, esta Fiscalía actúa en razón a un "riesgo efectivo o inminente de la comisión de algún delito, cuando el bien jurídico tutelado por la norma penal está manifiestamente amenazado".¹⁶ En concreto, su naturaleza es preventiva, no penal (Albújar Álvarez, P.) y su actuación requiere de indicios razonables o un riesgo efectivo como se ha señalado anteriormente.

Sin embargo, como anotáramos, ahora este mecanismo está siendo utilizado para denunciar e investigar a las personas que participan y dirigen las movilizaciones sociales. Las denuncias normalmente son planteadas por el Estado, por intermedio de los procuradores de los diferentes ministerios (lo cual es evidencia de que se



Fiscalía de Prevención del delito en zona de conflicto

trata de una política dirigida desde el ejecutivo) y, simultáneamente, plantean la denuncia, con el mismo pedido, las empresas, con quienes la población se encuentra en conflicto.

El contenido de las mismas es un tema muy particular, pues interpretan y califican a la expresión pública y a la movilización social como "instigación" a la comisión de delitos, justificando con ello la inminencia del riesgo de comisión de delitos y solicitando, por ello, la intervención del Ministerio Público para prevenirlos. En términos sencillos, el denunciante imagina o supone qué delitos podrían cometerse si se realiza un acto de protesta y la fiscalía actúa en torno a ello.

Los medios probatorios que se admiten para estas denuncias son las declaraciones públicas emitidas en medios de comunicación por los líderes sociales que, en estricto, solo constituyen ejercicio del derecho a libre expresión y el llamado a ejercer otros derechos como los de reunión y movilización.¹⁷

El procedimiento tiene las características de un proceso penal, pues se cita a los denunciados a declarar, incluso bajo advertencia de ser conducidos por la fuerza, se requiere acompañamiento de sus abogados, investigación de antecedentes penales de los investigados, entre otras diligencias.

¹⁵ Arts. 2 y 9 del Reglamento de las Fiscalías Especiales de Prevención del Delito.

¹⁶ Caso N° 2001-10-0. Fiscalía Mixta de Leymebamba-Chachapoyas.

¹⁷ Es importante precisar que estas declaraciones haciendo llamados a movilizarse o reunirse, en ningún caso han incitado a la violencia contra personas o propiedad, pues esa situación sí sería punible.



La mayoría de estas denuncias terminan archivadas porque, pasado el evento de movilización, no sucedió ninguno de los hechos imaginados o denunciados. Sin embargo, la sola interposición de esta acción, ya genera para los investigados una fuerte carga, tanto de tipo económico, como moral o psicológico, efectos que calzan perfectamente en una política de hostigamiento. La cantidad de denuncias existentes en estas fiscalías dirigidas en particular a dirigentes sociales, el contenido de las mismas, la ausencia de sustento suficiente, inexistencia de medios probatorios idóneos, la manera como se tramitan dichas investigaciones y los autores de dichas denuncias, constituyen elementos que podrían indicar que estos procedimientos son parte de una política de represión.

En lugares como Cajamarca y, producto del último conflicto por el proyecto minero Conga, se puede verificar que hay tantas denuncias por asuntos relacionados a las protestas sociales, como convocatorias y declaraciones públicas de dirigentes se producen, es decir, por cada convocatoria o por cada llamado público a movilizarse se interpone una denuncia.

Las protestas contra el proyecto minero Conga se empezaron a gestar desde octubre de 2011 y subsisten un año después. Se puede verificar que en este lapso de tiempo han sobrepasado medio centenar de denuncias interpuestas en prevención del delito, todas las cuales son, exclusivamente, contra dirigentes sociales que convocan a marchas o movilizaciones.

En general, se está asociando el ejercicio de derechos (expresión, reunión y movilización) al delito y, aunque en el plano práctico existe siempre el riesgo real de que en una protesta pública puedan generarse actos de exceso y alguien pueda atentar contra algún bien jurídico protegido, no es conveniente que se considere a priori que el ejercicio de estos derechos siempre va a conllevar la comisión de actos delictivos. Lo cual parece ser la percepción, tanto del gobierno y las empresas denunciadas, como del Ministerio Público, que está admitiendo y sometiendo a trámite todas estas acciones legales preventivas contra las protestas.

Finalmente, es evidente que estas acciones legales se convierten en un mecanismo eficiente de coacción y amedrentamiento contra líderes y con el que se intenta neutralizar la protesta social y, por ende, el ejercicio de

derechos como la libre expresión, reunión y movilización.

4.7 La privatización de la fuerza pública

Para manejar la situación de conflicto, el Estado peruano también ha ido creando progresivamente mayores mecanismos de protección y seguridad para las empresas, dotándoles de instrumentos de coerción como una medida estratégica. Así, se ha promovido la legalización de la presencia de fuerzas privadas de seguridad que brindan protección especial a éstas industrias (la mayoría mineras y otras extractivas como petróleo y gas) para "repeler" o "neutralizar" todo aquello que estas compañías consideren un riesgo.



Policia nacional contratada por Yanacocha

Se ha generado entonces, un nuevo esquema de seguridad en el cual, se privatiza este servicio (con compañías de seguridad particulares), y se integra a este sistema a las fuerzas públicas del orden (fuerzas policiales), a quienes se autoriza legalmente brindar servicios privados de protección a compañías y particulares. La Policía Nacional y el Ejército, no solo tienen ahora un rol elemental en el control de los conflictos, sino que están integrados a este esquema privado de seguridad, en el que su trabajo, puede llegar a ser alquilado a las empresas privadas quienes determinan su actuación.

La Ley de la Policía Nacional del Perú, Ley 27238, Art. 51, establece que "el Director General de la Policía podrá celebrar o aprobar convenios con personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, así como entidades públicas en general, para la prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial". En virtud a ello el D.S. 04-2009-IN reglamentó estos Servicios extraordinarios complementarios.



En este reglamento se contempla la posibilidad de comprometer, a parte o a la totalidad de efectivos policiales de un destacamento o jurisdicción, que se encuentre en servicio, de franco o de vacaciones para la prestación de servicios extraordinarios complementarios que puede ofrecerse a instituciones públicas o a privados, a cambio, claro está, de prestaciones económicas importantes, tanto para la institución como para cada efectivo policial.

Estos servicios pueden ser institucionales, es decir, se hacen mediante un acuerdo o convenio con la Policía, o individuales, que vendría a ser el acordado directamente por el efectivo policial sin mediar de por medio un convenio con la institución. Este reglamento flexibiliza los requisitos para el personal que quiera brindar servicios complementarios, autorizando la utilización del armamento y el uniforme reglamentario; señala que los accidentes cometidos con ocasión de la prestación de servicios complementarios serán considerados como ocurridos en acto de servicio; y somete las faltas que cometa el personal que brinda estos servicios al Código de Justicia Militar y la Ley de régimen administrativo disciplinario.

Con esta modalidad, la policía pasa en múltiples ocasiones a ser cuerpo de seguridad de privados como las empresas mineras que están en conflicto con la población, desnaturalizándose su labor, pues responden a los intereses de quién los contrata, actuando en contra del protestante con la lógica de repeler al "enemigo".

En la actualidad, casi la totalidad de mineras tienen convenios con el Ministerio del Interior, con el fin de que este les provea de manera permanente de personal policial especializado (DINOES) para su seguridad. Los altos mandos policiales afirman que estos roles no son contradictorios y que se pueden cumplir a la vez, sin

embargo, no parece que la policía pueda tener una actuación objetiva en escenarios de conflictos en los que los principales actores involucrados son la población y la empresa minera, pues existe un interés económico de la policía que la somete a la última.

Además, se aprovecha la ambigüedad que se genera respecto a su actuación, pues en repetidas ocasiones no se sabe si se están moviendo en el ámbito público o en el privado, toda vez que cuando están cumpliendo servicios privados, están autorizados a portar el uniforme público, las armas del Estado e incluso su comportamiento está investido de autoridad. Esto colisiona seriamente contra los derechos de los ciudadanos que se enfrentan a un poder doble de represión, tanto el público proveniente del Estado, como el privado, manejado por las propias empresas. (Véase en anexo, Convenio entre empresa minera y policía nacional.)

4.8 La utilización de mecanismos de excepción para el reestablecimiento del orden público

Conforme a la Constitución, tenemos previstos dos mecanismos excepcionales de reestablecimiento del orden interno: el Estado de Emergencia y el Estado de Sitio, los cuales constituyen estados de excepción que deben ser utilizados solo en caso de grave riesgo de la paz y la seguridad interna.

Desde el gobierno pasado se ha venido utilizando estos mecanismos en el manejo de conflictos sociales, declarando Estados de Emergencia de manera sistemática y consecutiva. Entre los años 2007 y 2009, con ocasión de diversas movilizaciones sociales se empleó este mecanismo. En diciembre de 2008 el gobierno declaró en Estado de Emergencia en 4 distritos de la provincia de Vinchos - Región Ayacucho, por el conflicto entre las comunidades y la empresa trasnacional que construía un gaseoducto, Perú- LNG. Esta medida extrema se dictó para proteger a la empresa ante las protestas de las comunidades campesinas, en las cuales no se registraron hechos de violencia. Posteriormente, durante las dos protestas amazónicas del 2008 y 2009, el gobierno respondió de la misma manera usando este instrumento y suspendiendo las garantías constitucionales.

En Cajamarca, en las provincias de Celendín, Bambamarca y Cajamarca, así como en la provincia de



Estado de emergencia



● Gobierno acusa de intransigentes a dirigentes regionales. ● Huelguistas afirman que pidieron plazo para consultar a bases. +2,3

Espinar, Cuzco, en el año 2012, se dictaron sendos estados de emergencia. Incluso en Cajamarca, se procedió a utilizar este mecanismo hasta en tres periodos consecutivos, autorizándose a las Fuerzas Armadas a tomar el control de estas provincias y suspendiéndose las garantías para la población.



Militarización y Estado de Emergencia en Cajamarca

Al respecto, la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se han pronunciado repetidamente sobre la excepcionalidad de la suspensión de garantías por parte de los Estados y su extrema necesidad. Asimismo, han señalado que hay derechos, como el derecho a la vida, la integridad, la libertad de conciencia, o los derechos políticos, que no son susceptibles de suspensión en ninguna circunstancia, sin embargo, en el país parece ser un instrumento práctico para los gobiernos frente a la incapacidad de generar cauces político-institucionales para resolver los conflictos. Durante la declaratoria de estos estados de emergencia se han generado una serie de abusos por parte de las fuerzas armadas y policiales que difícilmente podrán ser sancionados teniendo en cuenta los marcos legales existentes.

Finalmente, la política represiva basada en el tratamiento policial y militar de los conflictos, con el uso desproporcionado de la fuerza, implementada principalmente en los últimos gobiernos, ha generado 59 muertos desde el año 2006 a la fecha, y solo en lo que va de los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala, una cifra de 24 fallecidos, todos a manos de las fuerzas policiales o militares, producto de la represión y la utilización de armas letales.

Este escenario también impacta sobre la seguridad y el trabajo de los defensores de derechos humanos. Los últimos dos informes (2011 y 2012) de la Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (UDEFEHUA) dan cuenta que la mayor parte de agresiones han sido contra dirigentes, particularmente en lugares donde se desarrollan actividades extractivas, monocultivos y megaproyectos. Las comunidades y dirigentes comunitarios opuestos a la operación de empresas mineras, construcción de hidroeléctricas, extracción de petróleo y expansión de monocultivos (lucha por la seguridad alimentaria), han sido sometidos a hostigamiento y persecución constante por las mismas empresas y por instituciones gubernamentales y estatales (Rodríguez, E.).

Estas políticas se vuelven entonces una preocupación seria de cara al respeto a los derechos humanos. Ni la procura de una mejora económica para el país, ni el orden social o la paz, pueden constituir fundamento suficiente para utilizar represión y violencia contra los ciudadanos y para atentar contra derechos supremos como la libertad, la integridad y la vida.



Policia Nacional durante Estado de Emergencia en Cajamarca

V. Orden Público y Criminalización de la Protesta Social

Seguro que en medio de esta discusión, no le falta razón al ciudadano común cuando, en ocasiones, denuncia efectos negativos derivados de la extralimitación de la protesta social, reclamando la intervención de la fuerza del Estado para resolver atropellos y vulneración de derechos. Los movimientos sociales no son puros y en ellos resulta casi natural que confluyan una serie de actores, algunos de los cuales no siempre creen en el deslinde del derecho de protesta y los medios violentos.

Es inútil negar que en estos fenómenos sociales aún subsisten prácticas que no son del todo pacíficas y que, muchas veces, se planifican intencionalmente bajo el juicio de la efectividad en relación a la presión que causan en los destinatarios. Muchas de esas prácticas ya escapan de lo tolerado por ley y, cómo no, lesionan derechos fundamentales de otras personas, lo cual resulta contraproducente para el propio movimiento.

En ese sentido, es importante dejar claro que, denunciar la existencia de una política de criminalización de la protesta social, no significa pretender la impunidad de hechos que trasgreden abiertamente la ley y el orden público, ni quererle negar al Estado la facultad de ejercer la defensa de la nación. El Estado no solo tiene el derecho de hacerlo, sino el deber de actuar en las situaciones que coloquen en riesgo la seguridad nacional, así lo ha establecido la Constitución en su artículo 163, "el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional"; sin embargo, esa función tienen que ejercerse con los límites que la propia ley impone y desligándose de toda intencionalidad política.

El propio Ministerio de Defensa, encargado de la política de Defensa Nacional en el país, reconoce sus límites al

ejercer esta función: el respeto por la democracia y los derechos humanos, así lo señala explícitamente en el denominado "Libro Blanco de la Defensa Nacional" (Ministerio de Defensa). En este instrumento, el Estado establece expresamente que "la estrategia de seguridad del Perú es defensiva-disuasiva", señalando además que "la acción militar a través de las Fuerzas Armadas, es el último recurso que empleará el Estado Peruano para actuar exclusivamente en su defensa" (Ministerio de Defensa).

Bajo este marco, queda establecido que la seguridad nacional, bajo ningún motivo, debe ser identificada con la represión y menos aún, ésta debe estar al margen de los derechos fundamentales o humanos de las personas, pues ello desnaturalizaría su objetivo y pasaría a constituir una arbitrariedad y abuso del poder que ostenta el Estado.

Y esto, precisamente, es lo que se encuentra actualmente en cuestionamiento, el límite de la seguridad nacional y el paso a la arbitrariedad y abuso de poder de parte del gobierno en casos específicos. Así se identifica que, en este momento, existe desplegada en el país una política absolutamente contraria a la ley y a la democracia, que no busca el restablecimiento del orden público y la defensa nacional en determinadas situaciones, sino la limitación de derechos y la neutralización¹⁸ de ciudadanos que son disidentes o críticos a determinadas posturas del gobierno.

Esta política colisiona directamente con la vigencia de un estado de derecho, lo que es suficiente motivo para rechazarla y evitar que se siga aplicando indiscriminadamente.

¹⁸ Neutralizar según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tiene los siguientes significados: Contrarrestar el efecto de una causa por la concurrencia de otra diferente u opuesta; anular, controlar o disminuir la efectividad de algo o de alguien considerados peligrosos.

VI. Conclusiones

1 Cuando hablamos de la existencia de una política de criminalización de la protesta social, no estamos refiriéndonos y rechazando la facultad punitiva que tiene el Estado, ni sus mecanismos para asegurar el orden y seguridad de la ciudadanía, estamos hablando de una estrategia dirigida y construida por el Estado con medios legales e institucionales para presionar, reprimir y neutralizar a ciudadanos que, democráticamente, se expresan cuestionando las acciones que el gobierno realiza.

2 En esta estrategia criminalizadora, se trata a los actores sociales como criminales y hay una pretensión clara de convertirlos legalmente en delincuentes para lograr eliminarlos de la escena político-social. Se busca frenar una práctica democrática con mecanismos destinados a enfrentar el crimen. Resolver las protestas sociales, que son problemas político-sociales, usando la normatividad y la institucionalidad penal, no solo resulta inconveniente sino inconstitucional.

3 Lo que se verifica es que esta política, a pesar que está basada en mecanismos aparentemente legales e institucionales, se vuelve ilegítima pues atenta contra quienes están actuando legalmente y están ejerciendo derechos jurídicamente reconocidos. Los resultados de estos mecanismos son absolutamente contraproducentes, han generado y siguen generando muchas víctimas, y han revertido negativamente contra el propio sistema de justicia.

4 Debe quedar absolutamente claro, que la protesta que se ejerce dentro de sus cauces institucionales, es el ejercicio regular de un derecho constitucional e internacional, por lo tanto, no es concebible su persecución y criminalización, ello representa

un serio atentado contra los derechos fundamentales, especialmente contra el de expresión, reunión, libertad de pensamiento, entre otros.

5 ¿Un Estado debe aceptar los reclamos por la vía no institucional? La respuesta es sí, porque es parte de la democracia, del ejercicio de las libertades y, por ende, de la existencia del estado de derecho. No se puede reprimir estas prácticas legítimas y absolutamente legales, el reprimirlas solo ha dado como resultado que las mismas se agudicen y generen mayores fracturas en la sociedad. Más allá de la represión, es sumamente importante que los Estados miren estrategias para atender las demandas reales de la población, las protestas solo constituyen un indicador de aquello que está funcionando mal en un sistema que parece no reconocer al ser humano como fin y fundamento.



Bibliografía

- Albújar Álvarez, Pedro. Determinación de las fiscalías especiales de prevención del delito. En <http://www.monografias.com/trabajos92/fiscaliasespecialesprevenciondeldelito>.
- Avenport, Christian, "The Weight of the Past: Exploring Lagged Determinants of Political Repression" en *Political Research Quarterly*, vol. 49, no 2, (junio 1996), pág. 377, nota 1
- Eagleton, 1997, p. 253. Citado por Artese, Matías. La construcción de representaciones sociales en torno protesta social y a la represión Institucional.
- Eugenio Zaffaroni. La protesta social, un derecho legítimo de los ciudadanos. En <http://www.lafogata.org/07arg/arg11/arg.9.6.htm>
- Gonzales Calleja, Eduardo. Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea. Número 6 (2006) en <http://hispanianova.rediris.es>. Págs. 5-6
- Fiscalía Mixta de Leymebamba-Chachapoyas. Caso N° 2001-10-0.
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc.51. rev. 30/12/2009. Págs. 224-226, 378, 245, 378.
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc.5. rev. 1/2/2009.
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión. Pp. 96-97.
- Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa Nacional, p.62.
- Nadra, Yamilé (2004), [Informes especiales: Argentina, entre el drama social y el debate jurídico-político. La criminalización de la protesta social (I)], Argenpress, 1 de noviembre de 2004.
- Palacios Cerezales, Diego. Universidad Complutense de Madrid. Técnica, política y el dilema del orden público en el Portugal contemporáneo (1851-1974). En <http://www.eprints.ucm.es/8141/>
- Real Academia Española de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española 22ª. Ed., 2011, en <http://buscon.rae.es/drae/>.
- Rodríguez, Esteban. Porqué reprimen las democracias. En <http://www.ciaj.com.ar>
- Trujillo, Rodrigo; Pumalpa, Mérida. Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador. INREDH. Serie de investigación # 22, 1ª Edición, 2011, p. 85.
- Viegas, Fabián. La protesta criminalizada. En <http://es.scribd.com/doc/La-Protesta-Criminalizada-Viegas>
- Zafaroni, Raúl. Derecho Penal y Protesta Social. En www.rionegro.com.ar/diario/Derecho-penalyprotesta-social.pdf



Protestar es un
DERECHO
y NO un
DELITO



Ingeniería
Sin Fronteras



ACSUR
LAS SEGOVIAS

MISEREOR
IHR HILFSWERK



Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament