

LA CRIMINALIZACION DE LA PROTESTA SOCIAL COMO ESTRATEGIA DE DESARTICULACION DEL MOVIMIENTO SOCIAL EN EL PERU

Documento de Trabajo
Elaborado por: Dra. Mirtha Vásquez
GRUFIDES

“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

PRESENTACION

En noviembre del 2011, ante un anuncio de parte 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 este proyecto que afectaría importantes lagunas, manantiales y bofedales ubicados en cabeceras de cuenca. El gobierno respondió a esto 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 esta zona por tres veces consecutivas en menos de un año. Cinco muertos a manos de las fuerzas del orden, decenas de heridos de consideración, casi un centenar de detenciones varias de ellas absolutamente arbitrarias, y cientos de ciudadanos procesados en Juzgados de ésta y otra región por delitos de disturbios, extorsión, atentados contra las vías de comunicación, entre otros.

Empiezo este artículo citando el caso Conga por ser un asunto de los más emblemáticos en cuanto a Conflictos y a políticas de criminalización de la Protesta Social en el Perú y en el cual podemos encontrar varios elementos que nos sirven para un análisis nítido de esta cuestión que hoy representa una seria preocupación para los movimientos sociales que perciben amenazada no solo la democracia sino el respeto de los derechos fundamentales.

Los conflictos sociales en el Perú no solo no encuentran solución al momento sino que parecen agudizarse cada vez más, una de las causas es posible que sea la política errada del gobierno en el manejo de conflictos, la cual parece estar basada principalmente en la “criminalización”.

Por ello, abordamos este problema pretendiendo evidenciar los elementos de esta política criminalizadora, la manera como se ha ido aplicando en el país y los resultados

profundamente contraproducentes que genera en una sociedad democrática; ello con el fin de 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 humanos.

I. ANTECEDENTES

La criminalización de la protesta social no es un tema nuevo, podríamos decir que encontramos ya antecedentes de esta política en las sociedades modernas de los siglos XVIII y XIX (tanto en Europa como en América), en los que 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 a los movimientos masivos como “degenerados”. Algunos casos de resonancia mundial como las condenas a muerte en los Estados Unidos de los llamados Mártires de Chicago y de Sacco y Vanzetti, quienes fueron procesados y ajusticiados, por reclamar las ocho horas de trabajo.

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 se presenta como un peligro para los estados.

En este marco se ha experimentado incluso acuerdos de cooperación entre regímenes para la persecución de los considerados opositores, el “Plan Cóndor” es uno de los casos más escandalosos contra líderes disidentes de los gobiernos, calificado como uno de los atentados concertados más graves contra los derechos humanos en América Latina, pese a lo cual no ha existido un retroceso de estas estrategias y por el contrario las actuales políticas de criminalización traen impregnado mucho de este tipo de mecanismos.

Sin duda la llegada de la globalización, el afianzamiento del neoliberalismo, las políticas económicas basadas en el extractivismo abonan al afianzamiento 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 nuevo esquema un promotor del mercado externo en cuyo contexto los grandes actores, las corporaciones, exigen mayores garantías para la inversión, es a este Estado al que les toca otorgárselas, disuadiendo todo aquello que amenace este nuevo orden.

Así, regionalmente este fenómeno de criminalización resulta siendo una política extendida y últimamente casi exclusivamente ligada a las extractivas en latinoamérica. Países como Chile, Brasil, Argentina, Bolivia, los países centroamericanos como Guatemala, Honduras y El Salvador, así como Ecuador¹, y Colombia, presentan

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

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 ha 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, tienen sus antecedentes más visibles en el gobierno de Alberto Fujimori, en el que se dictaron normas sumamente 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 continuó aplicándola, sobrepenalizando así delitos que estaban relacionados a las protestas sociales, tales como los bloqueos de carreteras. Toledo facilitaba así el afianzamiento de la política neoliberal de Fujimori. 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 de defensa del medio ambiente y los grupos sindicales, a quienes no dudó en calificar de “perros del hortelano”, “enemigos de la patria” o “antidesarrollo”, y contra los cuales generó un vasto conjunto de normas jurídicas para criminalizarlos y neutralizarlos, no escatimó para ello en el uso indiscriminado de la fuerza pública, la militarización de zonas en conflicto, la utilización de leyes contra autoridades locales comprometidas en estas causas, entre otras medidas.

Tenemos apenas cumplidos 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 echará mano igualmente de la estrategia criminalizadora para aplacar y neutralizar al movimiento social disidente, que dicho sea de paso ahora es particularmente más cuestionador por las sobreexpectativas frustradas que tienen respecto al régimen.

Hoy en el país, se percibe el afianzamiento de la criminalización 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 conflictividad muy fuerte que evoluciona peligrosamente². La mayoría de estos conflicto 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 medio ambiente, y el poco o escaso beneficio que les generan a las mismas a pesar de las importantes ganancias económicas que se pregonan.

² Según la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad (ONDS), en el Perú existirán actualmente 85 conflictos, concentrándose la mayoría en Cajamarca, Apurímac y Arequipa.

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 autoridades, teniendo como objetivo lograr soluciones a necesidades o demandas de determinado grupo de personas.

Las protestas y movilizaciones sociales son recurrentes históricamente 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 estén en el campo de las vías institucionales. No es que los ciudadanos prefieran el uso de estas vías, lo se verifica más bien es que éste es un mecanismo utilizado cuando no existen rutas institucionales eficaces y eficientes para canalizar las demandas existentes.

Pero la Protesta Social debe ser entendida en su real significado y evitar ser equiparada a 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)³, 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 de origen no pretende el derrocamiento de un régimen o gobierno, ni desconocer el Estado de Derecho, sino provocar el funcionamiento 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. En las protestas no se busca precisamente aceptar consecuencias para evidenciar injusticias, sino que se persigue soluciones de parte de los poderes para demandas concretas. La Desobediencia Civil es más una táctica de no violencia y la Protesta Social un medio para hacerse oír⁴.

Conforme lo ha definido la comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Protesta Social es “una forma colectiva de expresión”⁵. Es una herramienta de petición, de denuncia y su objetivo fundamental es buscar habilitar el funcionamiento institucional, buscando que las instituciones operen conforme a las demandas.

³ Estaríamos hablando ya de un derecho a la revolución (debate contractualista de Hobbes y Locke)

⁴ Zafaroni, Raúl. Derecho Penal y Protesta Social. En www.rionegro.com.ar/diario/Derecho-penalyprotesta-social.pdf

⁵ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Pág 378.

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 sus propios fines de la movilización; ello evidentemente es aprovechado y magnificado por quienes quieren deslegitimar la protesta y generan la justificación de una 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.

SU 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; pero de nada valdría ésta sino se 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 (Art. 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos); libertad de expresión y opinión (art.19), reunión y asociación pacífica (20). Estos derechos pueden desenvolverse con un contenido no acorde con las posturas de los regímenes de gobierno pero justamente el término "libertad" implica que esos derechos pueden tener un contenido divergente con el de otros y eso es posible que se manifieste públicamente no reservándose esto solo al fuero interno.

El Tercer considerando de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, contiene implícitamente en el Preámbulo la siguiente expresión, "*considerando 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 considera el derecho a disentir y a expresar ese disenso mediante la protesta, sino que incluso la carta fundacional de los Derechos Humanos ya contempla el derecho a la rebelión, con lo que eso significa.

Jurisprudencialmente también ya se ha tomado postura sobre este tema. Los mecanismos jurisdiccionales de los sistemas regionales de protección de Derechos Humanos ya lo han reconocido en diversas sentencias, asociando directamente la Protesta Social a derechos fundamentales como el de la libre expresión. Así la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace suya la jurisprudencia de la Corte Europea de DD.HH "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. Tales son la expresión del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática”⁶

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”⁷. 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. El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, 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”⁸

Pero es posible establecer limitaciones al derecho a la protesta?. La respuesta es sí, sin embargo conforme a la Relatoría de libertad de expresión de la Comisión las limitaciones que se impongan 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”⁹

III. **LA POLITICA DE CRIMINALIZACION DE LA PROTESTA SOCIAL**

Criminalizar significa “atribuir carácter criminal a alguien o algo”¹⁰.

Aunque la represión de los gobiernos respecto de las protestas no es un fenómeno nuevo sí podemos decir que la “criminalización” y sus estrategias actuales, como evolución de esa represión sí lo es. No estamos frente al mismo fenómeno de represión de los 70´ u 80´, en el que se intentaba contrarrestar a sindicalistas que luchaban por mejoras laborales, estamos frente a un fenómeno mucho más evolucionado que intenta neutralizar mediante métodos diversos a los movimientos sociales constituidos por los excluidos, aquellos que quedan fuera de un sistema.

Esta es una nueva etapa que se genera en el marco del afianzamiento del neoliberalismo en el cual el Estado tiene que garantizar la funcionalidad del sistema que

⁶ 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.

⁷ 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 y 378

⁸ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión. Págs. 96-97

⁹ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Pág.245

¹⁰ Real Academia española de la Lengua, Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 22ª. Ed., 14.9.11, en [http:// buscon.rae.es/drae/](http://buscon.rae.es/drae/).

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 perturba 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 comunicacional que permite que la protesta sea mirada como un factor del delito.¹¹

En esa medida no solo es la utilización de la fuerza pública, la criminalización implica el uso de otros mecanismos, principalmente el sistema jurídico, el 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](#)¹². 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 los conflictos que son esencialmente políticos y sociales.

Pero como bien lo explica Viegas¹³, 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. Ejemplo, la caracterización negativa de quienes realizan una protesta, la magnificación de los efectos negativos de una movilización, etc. Es decir, se fundamenta la necesidad de recomponer el orden social, la paz, 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 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”¹⁴.

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

¹¹ VIEGAS, Fabián. La protesta criminalizada. En <http://es.scribd.com/doc/La-Protesta-Criminalizada-Viegas>

¹² Actualmente hay una coincidencia en el Perú entre la política anti subversiva y la política anti conflictos, la cual se evidencia en la militarización de las zonas en conflicto, el endurecimiento de las penas, los innovadores sistemas de juzgamiento, entre otros.

¹³ Ob.cit

¹⁴ Eagleton, 1997, p. 253. Citado por ARTESE, Matias. La construcción de representaciones sociales en torno protesta social y a la represión Institucional. Pag.22

soluciones. En suma, los sectores sociales frente a los cuales los gobiernos no tienen políticas que ofrecer, se convertirían en los 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

Horacio R. Gonzales¹⁵, considera que el “Estado Justifica la criminalización bajo la óptica de conservación del régimen imperante, a partir de lo cual le asiste al Estado la facultad de la autopreservación”.

Por su parte Fabián Viegas¹⁶, sostiene que el gobierno invoca su derecho a “preservar a como dé lugar la seguridad del Estado”, en virtud de lo cual la criminalización de la protesta es crucial porque es el factor que permite luego justificar social y judicialmente la represión, sea de un piquete, de una toma de terreno, una huelga, etc, tanto como la cárcel o incluso como la pena de muerte”

Rodrigo Castillo y Nelida Pumalpa¹⁷, argumentan que en el marco de la Criminalización de la Protesta Social, “la Seguridad no es vista desde las personas titulares de derechos fundamentales, sino desde las necesidades de la preservación del Estado”. Desde esa perspectiva, muchas personas quedan fuera de la seguridad y de los derechos y se transforman en “enemigos”.

III.1. **LOS ACTORES DE LA CRIMINALIZACION DE LA PROTESTA**

El actor principal es el Estado, a través de sus diferentes órganos o sectores, tales como los Ministerios (aquí en el Perú en particular hablamos de los Ministerio del Interior, Presidencia del Consejo de Ministros), gobernadores, Fiscalías, juzgados.

Las empresas privadas son otro actor significativo, pues normalmente son las demandantes de la aplicación de esta política y contribuyen a su aplicación. 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 miembros de la fuerza pública, la policía y los militares, que aunque serían parte del Estado, son un actor particular y determinante en este fenómeno, pues actúa con una lógica diferente a la de los demás sectores del Estado, priorizando el uso de la violencia.

¹⁵ Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador. INREDH. Serie de investigación # 22. Primera Edición. 2011. Pág. 85.

¹⁶ Trujillo, Rodrigo- Pumalpa, Mérida. Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador. INREDH. Serie de investigación # 22. Primera Edición. 2011. Pág. 85.

¹⁷ Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador. INREDH. Serie de investigación # 22. Primera Edición. 2011. Pág. 85

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

III.2. **INDICIOS DE LA POLÍTICA DE CRIMINALIZACIÓN**

La criminalización de la protesta social es una política deliberada que asumen los gobiernos para evitar la oposición evidente y manifiesta de sus oponentes. No se reduce a acciones concretas o aisladas como la represión, sino que implica toda una estrategia, con medidas sistemáticas, en distintos ámbitos, apuntando todas 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 tanto, para considerar que estamos frente a una política de criminalización de Protesta Social se debe verificar el despliegue de esta estrategia en todo el aparato del Estado, sus poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), sus medios (mediáticos- comunicacionales) y sus fuerzas (armadas y policiales).

Esta estrategia necesariamente está en el campo institucional y legal para contrarrestar a los considerados “adversarios” o “enemigos”; tal vez el más visible es la utilización de la fuerza pública o violencia legal por parte del Estado, sin embargo existen otros mecanismos que son menos perceptibles, pero que sin duda se convierten en indicadores determinantes para afirmar que estamos frente a esta estrategia. De aquí para adelante intentaremos identificar cinco elementos que nos sirven de indicios para confirmar una política criminalizadora.

III.2.1. **La utilización y manipulación del sistema legal** viene constituyendo un elemento fundamental, pues es en este plano que el gobierno suele moverse con más facilidad, usa los tipos legales genéricos, modifica normas específicas para ajustarlas a las situaciones, crea y promulga leyes que persigan, sancionen o sobrepenalicen todo lo relacionado a la protesta social.

En el siguiente cuadro, todas las normas creadas y modificadas en el Perú en los últimos diez años para neutralizar la protesta pública.

Cuadro No. 1: Normas modificadas o creadas en para reprimir la protesta social. Período 2002-2012

FECHA	NORMA	CONTENIDO
2002	Ley 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 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
22/06/2006	Ley 28820	Aumenta el marco de este delito de atentados contra vías de comunicación y disturbios para permitir prisión efectiva en casos diversos
10 julio del 2007	D.S. 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 punto críticos vitales.
2007 diciembre	Ley 29166	Permite a las Fuerzas Armadas el uso armas de fuego para control de orden interno
22 julio 2007	11 Decretos legislativos (982, 983, 988 , 989...)	Para penar "Crimen Organizado": inimputabilidad de policías y militares, califican la protesta pública como "extorsión", incrementan penas para disturbios, etc. Sanciona a funcionarios públicos que participan en huelgas incluso con inhabilitación
2008	12-2008-DE/CFFAA Reglamento de la Ley 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"
1 de setiembre del 2010	Decretos legislativos N° 1094, 1095-1097	Regulan la intervención de las fuerzas armadas y policiales durante los conflictos sociales; sobre prescripción de delitos de lesa humanidad
3 de Mayo del 2012	Se aprueba el Py Ley que regula el uso de la fuerza por parte de la policía	"No es punible penalmente la acción de la policía que hizo uso de la fuerza letal conforme a esta ley"
31 de mayo del 2012	Resolución Administrativa N° 096-2012-CE-PJ emitida por el Poder Judicial	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.

III.2.2. Utilización prioritaria de la vía penal

Como se puede observar en el Cuadro 1, ha existido una serie de reformas normativas para procurar la neutralización de la protesta social, sin embargo la mayoría está en el campo de las normas penales, es decir hay un claro objetivo de asociar la protesta social con lo criminal y de presuponer que sus resultados siempre son delictivos. Con ello, a los actores de la protesta 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 tipos penales usuales cuyo bien jurídico protegido es la paz y la tranquilidad pública o la propiedad (disturbios, entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos, atentado contra los medios de transporte, daños, etc.), como también tipos penales particulares que se adecuan exprofesamente para hacer calzar en ellos acciones relacionadas a la movilización; un claro ejemplo de ello es la utilización de la figura de Extorsión (un delito netamente económico) modificado en sus presupuestos de tal forma que ahora entra en este tipo delictivo las acciones de protesta¹⁸.

De igual modo se verifica que se está procesando judicialmente los actos de protesta social bajo los tipos delictivos 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, situación que no caracteriza a la movilización ciudadana y que más bien evidencia una clara intencionalidad de procurarle sanciones más rigurosas y crear mayor presión y amedrentamiento en los perseguidos.

También como veremos más adelante en el cuadro 3, también se ha intentado utilizar la figura de Terrorismo para equipararla a la Protesta Social pretendiendo con ello, sin duda, la aplicación de las sanciones más severas que existe en nuestro sistema penal, incluyendo la cadena perpetua.

De manera recurrente también se está calificando toda convocatoria a actos de protesta o movilización como “Apología al delito” y considerando a los líderes de los movimientos sociales como “instigadores”, limitando así el derecho a la libre expresión y su ejercicio, lo que resulta absolutamente incongruente con la democracia.

La Sobrepenalización de delitos relacionados a la protesta social

La tendencia de estos dos últimos gobiernos ha sido sin duda funcionalizar el orden penal para conseguir que la protesta social se encuadre en los marcos del delito, pero una de las estrategias privilegiadas y más prácticas ha sido realizar un sistemático ajuste en las sanciones o penas de los delitos relacionados a la protesta social, elevándolas 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 8 y 10 años respectivamente¹⁹.

¹⁸ La extorsión es un delito propiamente de tipo patrimonial, cuyo fin es obtener una ventaja económica indebida por parte de una persona natural en base a la violencia o la amenaza. Sin embargo, el Decreto Legislativo 982 dictado en el gobierno de Alan García, tergiversó totalmente esta figura, estableciendo que la extorsión puede darse en situaciones que no buscan obtener ventajas económicas indebidas, sino “de cualquier otra índole”, aplicando esta figura a las protestas sociales.

¹⁹ En el año 2002 se genera la primera modificación de la norma para sobrepenalizar delitos relacionados con protesta pública; mediante la Ley 27686 se eleva las penas para delitos de disturbios y entorpecimiento a servicios públicos, hasta los 8 y 10 años de privación de libertad.

Igualmente en el 2007, mediante la promulgación de los decretos legislativos denominados leyes “Contra el crimen organizado”, en los que se considera el delito de extorsión aplicable a las protestas sociales, se fija nuevas penas para este ilícito elevándolas entre cinco a diez años y en caso de agravantes (cuando se actúa entre dos o más personas), la sanción aumenta, oscilando entre 15 a 25 años. Si tenemos en cuenta que las protestas sociales no se realizan de manera individual sino que su naturaleza es colectiva, en realidad se estaría hablando de la posibilidad real aplicación de estas penas tan graves que incluso superan a las que se le impone a un homicida.

Estas normas han provocado la judicialización de varios casos de protesta social pero en particular los más perseguidos han sido aquellos relacionados con los megaproyectos extractivos. En ocasiones estas normas también han servido para reprimir otros movimientos sociales, igualmente cuestionadores del régimen de gobierno, tales como la movilización de gremios sindicales, en particular el SUTEP, sin embargo más allá de este caso al parecer la política es casi exclusiva para los movimientos socio ambientales, tal como se evidencia del cuadro a continuación que resume los casos más importantes de procesamiento judicial por protestas sociales en los últimos dos gobiernos.

Cuadro No. 2. Casos judicializados contra Protestas Públicas

Año	Caso	Motivo	Delitos	Denunciados
Setiembre 2007	Caso Porcón (Cajamarca)	Protesta contra Minera Yanacocha por afectación al agua	<ul style="list-style-type: none"> . Disturbios . Entorpecimiento de servicios públicos . Violencia y Resistencia a la autoridad 	32 líderes de la comunidad incluyendo el Alcalde.
Marzo 2008	Caso Majaz	Marchas contra Proyecto Minero Río Blanco	<ul style="list-style-type: none"> . Terrorismo . Disturbios . Apología . Secuestro . Asociación ilícita . Motín . Conspiración . Lesiones graves y leves . Coacción . Daños . Violación de domicilio . Usurpación 	33 Dirigentes de Frentes de Defensa y miembros de ONGs que los apoyaban
Marzo del 2008	Caso Andoas	Protesta contra la empresa Plus Petrol por daño al medio ambiente y oportunidades laborales	<ul style="list-style-type: none"> . Disturbios . Violencia y Resistencia a la autoridad . Robo agravado . Lesiones graves . Homicidio calificado 	50 nativos y mestizos detenidos y 21 procesados
Mayo 2009	Caso Yurimaguas	Paro amazónico indígena por la lucha de sus derechos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> . atentado contra los medios de transporte colectivo . Entorpecimiento de servicios públicos . Hurto Agravado . Daños agravados . Disturbios 	Dirigentes del Frente de Defensa Parroco del vicariato de Yurimaguas (Mario Bertolini) Dirigente de la Etnia Cocama

			. Instigación al delito de rebelión	Presidente Radio y TV Oriente
Junio 2009	Caso Bagua	Protesta el Gobierno por decretos dictados que afectaban derechos territoriales indígenas	. Secuestro agravado . Lesiones y muerte . Extorsión . Disturbios . Motin . Delito contra los medios de transporte	80 personas procesadas entre líderes indígenas y dirigentes sociales
Junio 2009	Caso Bagua	Apoyo a la protesta "pacífica" de Bagua, a través de medios de comunicación	. Apología de sedición y Motin	Dirigentes nacionales de organizaciones como AIDSESP, ORPIAN, Union de nacionalidades Ashaninka y Yanasha,
Noviembre 2011- Setiembre del 2012	Caso conga	Protesta contra la ejecución del Proyecto minero Conga de Minera Yanacocha	. Disturbios . Extorsión agravada . Entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos . Apología a la rebelión . atentado contra los medios de transporte . Daños a la propiedad <i>*Muchas de estas denuncias se tramitan vía procesos preventivos²⁰</i>	303 denunciados entre autoridades (Presidente Regional, Alcalde Provincial, Gobernador, Consejeros, etc), dirigentes (de los diferentes Frentes de Defensa) y líderes sociales
Mayo 2012	Caso Espinar	Protesta contra la empresa Minera Xtrata por contaminación	. Disturbios . Desacato a la autoridad . Secuestro.	Oscar Mollohuanca, Alcalde de Espinar Herbert Huamán, Presidente del Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (Fudie); Vicepresidente del Fudie, Sergio Huamaní; Wilber Waylla, del Frente Único de Transportistas y Choferes de Espinar.

Nótese que todos los casos judicializados son por protestas sociales en contra de megaproyectos que afectan derechos territoriales y/o ambientales, y aunque como anotábamos anteriormente existen algunos casos de procesamiento contra involucrados en protestas sociales de otra naturaleza (tipo sindical por ejemplo), como este cuadro lo expresa, los de este tipo son

²⁰ Los procesos preventivos se inician en Fiscalías de Prevención del Delito.

los más recurrentes, por tanto quienes están inmersos en estos asuntos resultan siendo los más perseguidos²¹.

III.2.3. Denuncia y persecución legal 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 el cual se puede lograr fácilmente a partir de los liderazgos. Solo por ejemplificar este aspecto, en el último conflicto importante para el país por la ejecución del Proyecto minero Conga, se aperturó investigaciones penales contra un promedio de trescientas personas, y aunque sería largo colocar la lista de los mismos, está claro que estas personas no son un grupo indiscriminado de ciudadanos que son procesados por excesos en las protestas, sino que cuando menos el 90% de los mismos son líderes sociales o autoridades visibles y con posturas abiertamente críticas al gobierno. A continuación un cuadro resumido que identifica a las autoridades procesadas en Cajamarca por el caso de las protestas contra el Proyecto minero Conga, muchas de ellas no solo tienen una denuncia sino múltiples investigaciones en el marco de este conflicto.

Cuadro No. 3: Lista de autoridades de Cajamarca, procesadas por el conflicto Conga.

Denunciado	Cargo que desempeña
Gregorio Santos Guerrero.	Presidente Regional de Cajamarca
César Aliaga Díaz.	Vicepresidente Regional
Ramiro Bardales Vigo	Alcalde Provincial de Cajamarca
Ever Hernández Cervera.	Gobernador de Cajamarca
Mauro Siles Arteaga.	Alcalde de Celendín
Hernán Vásquez Saavedra.	Alcalde de Bambamarca
Jorge Orlando Vásquez Bazan	Alcalde de la Encañada
José Eriberto Marin Agusti.	Alcalde de Huasmin
Víctor Manuel Cerna Vásquez.	Alcalde de Jesús
Jorge Sindulfo Lozano Mejía.	Alcalde de Llacanora
José Roger Leyva Miranda.	Alcalde de Magdalena
Juan Carlos Aranda Crisólogo.	Alcalde de San Juan

²¹ En contra de esta afirmación seguro se podría argumentar que la cantidad de casos judicializados por conflictos socio ambientales es por la recurrencia de los mismos, lo cuales además como ha sustentado el Estado en diversas oportunidades, han atentado contra personas y bienes públicos o privados. No obstante es evidente que en nuestro país las protestas de este tipo no son las únicas y constantemente se observa movilización social de diversos sectores sociales en busca de reivindicaciones de diversa naturaleza, muchas de las cuales no son precisamente pacíficas, no obstante no encontramos que en torno a dichos movimientos se haya instaurado procesos contra sus líderes, como sí sucede en los casos que nos ocupan.

Juan Noriel Flores Hernández.	Alcalde de Catilluc
Ismael Becerra Prado.	Alcalde de Hualgayoc
Jesus Julca Díaz	Alcalde de de Baños de Inca
Eber Abanto Zelada.	Alcalde de Sorochuco

III.2.4. **Policía y las Fuerzas Armadas en el conflicto social**

La modificación normativa para efectos de afrontar los conflictos mediante la fuerza pública, es otro de los 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, más bien 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”.

Desde esa perspectiva se entiende la lógica ofensiva de la policía o las fuerzas militares, las cuales además en estos últimos años han recibido una serie de prerrogativas para sus intervenciones en conflictos, ampliándose el marco de sus competencias, especialmente para las fuerzas armadas. Por ello ahora se habla del fenómeno de la Militarización de los conflictos sociales, debido a la gran presencia y protagonismo que tienen las fuerzas armadas y al carácter de su intervención.

Cuando hablamos de las prerrogativas que tienen en este momento la policía y las fuerzas armadas, hablamos del conjunto de ventajas que se les ha cedido tanto para efecto de sus intervenciones (oportunidades y formas) como para atenuar sus responsabilidades (post intervención):

Intervención de las Fuerzas armadas en control de conflictos en apoyo de la policía nacional. En los años 2007 y 2008, en un contexto de crecientes y recurrentes movilizaciones sociales, el gobierno de Alan García dispuso la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional con el fin de “garantizar el funcionamiento de entidades, servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales”. Esto abre la posibilidad de que las fuerzas armadas intervengan en diferentes zonas de conflictos sociales, sin necesidad de declaración previa de estados de excepción, lo cual vulnera el orden constitucional²². El 20 de julio del 2008 se promulgó el Reglamento de la Ley 29166 (decreto Supremo 012-2008-

²² 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 tanto este decreto legislativo es Inconstitucional.

DE/FFAA), que regula la actividad de las Fuerzas Armadas en circunscripciones no declaradas en estado de emergencia, en apoyo a la Policía Nacional para el control del orden interno²³.

Mayores facultades a la policía para emplear la fuerza; es decir, el uso indiscriminado de armas, desde las no letales como los gases, hasta las letales como las armas de fuego, en las protestas sociales, con el solo justificante de que el efectivo policial sienta que su vida se encuentra en peligro²⁴. Esta facultad fue impulsada mediante proyecto de Ley de fecha 03 de mayo del 2012.

Inimputabilidad de militares y policías. El Decreto Legislativo 982 modifica el artículo 20 del Código Penal declarando “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”²⁵.

La imputabilidad significa atribuir a alguien las consecuencias de su obrar, para lo cual el acto debe ser realizado con discernimiento, [intención](#) y [libertad](#). En consecuencia resultan inimputables, aquellas personas que carece de capacidad para entender su conducta (ausencia de estos elementos). Es un concepto jurídico basado en la responsabilidad y culpabilidad y establece que quien carece de estas capacidades, bien por no tener la madurez suficiente (menores de edad), bien por sufrir graves alteraciones psíquicas (enajenados mentales), no puede ser declarado culpable ni puede ser responsable penalmente de sus actos.

En el Perú se ha considerado aplicable este concepto a policías o militares que lesionen o maten a las personas en protestas sociales, para evitar su procesamiento y por supuesto la sanción penal que correspondería. La Defensoría del Pueblo opinó que se aplica el concepto de inimputabilidad a lo que en realidad es una exención de responsabilidad²⁶

²³ El decreto autoriza el empleo de fuerza letal (pudiéndose generar la muerte de personas), para proteger a la propiedad privada, evitar actos de saqueos o vandalismo, o mismo en contra de vehículos que no se detengan para el registro; inclusive se autoriza a las Fuerzas Armadas para intervenir en temas estrictamente policiales como en el de “delitos comunes” o de drogas. Se señala también que se puede usar la fuerza letal “en el cumplimiento de la misión asignada”, sin señalar claramente qué significa eso o el alcance que tiene, lo que podría servir como justificación para muchas arbitrariedades.

²⁴ Se considera este supuesto de “peligro en su vida” o el concepto “derecho a la legítima defensa”, pero sin señalar o especificar ningún tipo de parámetro o delimitar supuestos; tampoco se menciona el principio de proporcionalidad.

²⁵ 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.

²⁶ Defensoría del Pueblo. Análisis de los decretos legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la ley 29.009, Series defensoriales. Informe 129, febrero del 2008. Págs. 29 y 46.

Esta es una norma sin precedentes y no solo resulta fuera de toda lógica jurídica, sino que es inconstitucional y violatoria de derechos fundamentales, pues libra a los ciudadanos a posibles arbitrariedades y abusos de autoridad que podrían comprometer incluso su vida, las cuáles tendrían asegurada la impunidad²⁷.

Policía puesta al servicio de las empresas privadas: La Ley de la Policía Nacional del Perú, ley 27238 de diciembre de 1999, establece en su Art. 51 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”.

Esta norma de Servicios Extraordinarios complementarios, fue reglamentada en el 2009 mediante Decreto Supremo 004-2009-IN; en este reglamento se contempla la posibilidad de comprometer a parte o la totalidad de efectivos policiales de un destacamento o jurisdicción, que se encuentre en servicio, de franco o de vacaciones para prestación de servicios extraordinarios complementarios que puede ofrecerse a instituciones públicas o a privados²⁸.

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 la cual pasa a ser la defensa de la seguridad de la empresa, con cuya lógica ataca al protestante a quien mira como el “enemigo”²⁹.

La política represiva basada en el tratamiento policial y militar de los conflictos con el uso desproporcionado de la fuerza, implementada principalmente en los dos últimos gobiernos, ha generado 51 muertos desde el 2006 a la fecha, y solo en lo que va de los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala una cifra de 16 fallecidos, todos a manos de las fuerzas del orden, producto de utilización de armas letales en su mayoría, y en circunstancias en que los

²⁷ Si tenemos en cuenta que en materia penal se aplica la retroactividad benigna que implica que debe aplicarse a los procesados la ley más favorable aunque se traten de hechos anteriores, se corre el riesgo que esta norma pueda ser aplicada militares o policías que ya están siendo procesados por violaciones de derechos humanos para beneficiarlos y evitar su sanción.

²⁸ 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 ley de régimen administrativos disciplinarios.

²⁹ Casi la totalidad de mineras actualmente tienen Convenios con el Ministerio del Interior, a 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.

victimados participaban de protestas sociales. El cuadro adjunto es el consolidado de muertos en conflictos sociales durante los dos últimos gobiernos.

Cuadro No.4: Lista de muertos en conflictos durante los dos últimos gobiernos

Nombres y Apellidos	Edad	Lugar	Causa de muerte	Autor	Fecha	Tipo de Conflicto
Milton Hualpa Tito	26	Madre de Dios	No esclarecido	PNP	01/03/2011	Asunto de Gobierno Nacional
Ronald Zapata Pacheco		Madre de Dios	No esclarecido	PNP	01/03/2011	Asunto de Gobierno Nacional
NN		Madre de Dios	No esclarecido	PNP	01/03/2011	Asunto de Gobierno Nacional
Andrés Taype Choquepuma	22	Arequipa	Impacto de bala en el pulmón	PNP	04/03/2011	Socioambiental
Aurelio Huarcapuma Clemente	40	Arequipa	Impacto de bala en el tórax	PNP	07/03/2011	Socioambiental
Néstor Cerezo Patana	31	Arequipa	Impacto de bala en la cabeza	PNP	07/03/2011	Socioambiental
Brandon Castillo Ugarte	16	Oyón	Impacto de bala	PNP	26/04/2011	Socioambiental
María Limachi Choque	60	Pasco	Paro respiratorio por gases lacrimógenos	PNP	25/04/2011	Socioambiental
Oswaldo Demetrio Quispe Lazaro	22	Huancavelica	Impacto múltiple de perdigón	PNP	21/06/2011	Asunto de Gobierno Nacional
Ivan Ccora Quispe	30	Huancavelica	Impacto de bala en el corazón	No det.	21/06/2011	Asunto de Gobierno Nacional
Deidi Huallani Martínez	14	Huancavelica	No esclarecido	No det.	21/06/2011	Asunto de Gobierno Nacional
Peter Ángel Sedano Condori	23	Huancavelica	Impacto de bala en la cabeza	No det.	22/06/2011	Asunto de Gobierno Nacional
Félix Edwin Yrpanocca Turpo	20	Puno	Impacto de bala en la cabeza	PNP	24/06/2011	Socioambiental
Antonio Campos Huanca	65	Puno	Impacto de bala en la cabeza	PNP	24/06/2011	Socioambiental
Gregorio Humán Mamani	55	Puno	Impacto de bala en la cabeza	PNP	24/06/2011	Socioambiental
Raúl Canacapaa Huaricallo	38	Puno	Impacto de bala en el pecho	PNP	24/06/2011	Socioambiental
Petronila Coa Huanta de Quispe	57	Puno	No esclarecido	No det.	24/06/2011	Socioambiental
Pierre Eduardo Gonzáles Arias	24	Cañete	Impacto de bala en el pecho	PNP	02/12/2011	Asunto de Gobierno Nacional
Carlos Lanci Yumbato	46	Madre de Dios	Impacto de bala	PNP	15/03/2012	Asunto de Gobierno

						Nacional
Francisco Areque Jipa	36	Madre de Dios	Impacto de bala en la cabeza	PNP	16/03/2012	Asunto de Gobierno Nacional
Julio César Ticona Medina	41	Madre de Dios	Impacto de bala	PNP	17/03/2012	Asunto de Gobierno Nacional
Cristian Alvarado Frías	24	Sechura	Impacto de bala en el abdomen	PNP	27/03/2012	Socioambiental
Lois Brayhaim Jairo Bances Cruz	19	Sechura	Impacto de bala	PNP	27/03/2012	Socioambiental
Robert Castillo Páucar	24	Paita	Impacto de bala en el tórax	PNP	27/04/2012	Asunto de Gobierno Nacional
Roberto Carlos Ramos Carmen	15	Paita	Impacto de bala en la cabeza	PNP	29/04/2012	Asunto de Gobierno Nacional
Rudecindo ManueloPuma	27	Espinar	Impacto de bala en el pecho	PNP	29/05/2012	Socioambiental
Walter Sencia Ancca	24	Espinar	Impacto de bala en el cuello	PNP	29/05/2012	Socioambiental
José Eleuterio García Rojas	40	Celendín	Impacto de bala	Ejercito	30/06/2012	Socioambiental
José Faustino Silva Sánchez	35	Celendín	Impacto de bala en la cabeza	Ejercito	01/07/2012	Socioambiental
César Medina Aguilar	16	Celendín	Impacto de bala en la boca en la cabeza	Ejercito	02/07/2012	Socioambiental
José Antonio Sánchez Huamán	29	Celendín	Impacto de bala en la boca	Ejercito	03/07/2012	Socioambiental
Joselito Vásquez Jambo	28	Bambamarca	Impacto de bala en el pecho	Ejercito	05/07/2012	Socioambiental
Nemesio Poma Asnate	55	Maneriyoc-Huaraz	Impacto de bala	PNP	19/09/2011	Socioambiental

Fuente: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

III.2.5. **Procedimientos Fiscales o Judiciales atípicos, como forma de coerción y hostigamiento**

Complementariamente a las normas penales modificadas y adaptadas para ajustar los tipos criminales a la protesta social y sobrepenalizar estas figuras, lo cual ya constituye una total desnaturalización del objeto de la norma penal, es conveniente visibilizar también la utilización de los procedimientos de investigación o juzgamiento en estricto, que sirven también para ejercer coerción y hostigamiento contra quienes están involucrados en protestas sociales.

La utilización de la vía de Prevención del Delito para coactar y hostigar

En el año 1999 se creó en el Perú la Fiscalía especial 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...”*³⁰. 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”³¹. En concreto, su naturaleza es preventiva, no penal³².

Existe un precedente importante sobre el rol que estas Fiscalías han jugado para prevenir la comisión de hechos delictivos comunes, advirtiendo oportunamente de la posible producción de cualquier acto que pudiese trasgredir la ley, pero siempre su actuación requirió de indicios razonables o un riesgo efectivo como se ha señalado anteriormente. Sin embargo en estos últimos años estos despachos han sido utilizados no solo como mecanismo intimidatorio para evitar las protestas ciudadanas (especialmente las dirigidas contra megaproyectos y las que reivindican derechos ambientales), sino para perseguir y hostigar a líderes sociales.

Existen varios elementos que nos llevan a tal afirmación, desde la cantidad de denuncias existentes en estas fiscalías dirigidas en particular a dirigentes sociales, el contenido de las mismas, la ausencia de presupuestos tales como “bien jurídico manifiestamente amenazado”, medios probatorios no idóneos, la manera como se tramitan dichas investigaciones, y los autores de dichas denuncias, que constituye un elemento clave para evidenciar 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 denuncia³³.

³⁰ Arts. 2 y 9 del Reglamento de las Fiscalías Especiales de Prevención del Delito

³¹ Caso No. 2001-10-0. Fiscalía Mixta de Leymebamba- Chachapoyas.

³² ALBUJAR ALVAREZ, Pedro. Determinación de las fiscalías especiales de prevención del delito. En <http://www.monografias.com/trabajos92/fiscaliasespecialesprevenciondeldelito>.

³³ Las protestas contra el Proyecto minero Conga se empezaron a gestar desde octubre del 2011 y subsisten un año después. Se puede verificar que en este lapso de tiempo han sobrepasado las 27 denuncias interpuestas en Prevención del delito, todas las cuales son contra exclusivamente contra dirigentes sociales que convocan a marchas o movilizaciones.

El contenido de las denuncias es un tema muy particular, pues las mismas 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 o puesta en peligro de bienes jurídicos protegidos, solicitando por ello la intervención del Ministerio Público para prevenir la comisión de delitos como disturbios, atentados contra las vías de comunicación, daños a la propiedad, secuestro, daños contra la integridad física y psicológica de las personas, entre otros. 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 solo están basados en 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 movilización³⁴.

La tramitación es un tema aparte, pues la manera como se investiga una denuncia de esta naturaleza en Prevención del delito no difiere en mucho de las que se hacen en el campo penal, así, admitida y aperturada la investigación por estos hechos se notifica a los denunciados para que concurren con su abogado para poder responder a la denuncia, se solicita antecedentes de tipo penal de los mismos, se admite y requiere presentación de medios probatorios, y como no, se aplica apercibimientos de ley.

Los autores de estas denuncias son normalmente las empresas que están siendo cuestionadas por la población y el Estado por intermedio de las procuradurías de los Ministerios del Interior o hasta de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual es un indicador de que estas acciones están enmarcadas dentro del campo de acción política del gobierno.

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 económica, como moral o psicológica, efectos que calzan perfectamente en una política de hostigamiento.

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, lo que no parece conveniente es que se considere a priori que el ejercicio de estos derechos siempre va a conllevar a la comisión actos delictivos, lo que parece

³⁴ 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.

ser el percepción tanto del gobierno y las empresas denunciantes, como del Ministerio Público que está admitiendo y sometiendo a trámite todas estas acciones legales preventivas contra las protestas.

Un tema importante sobre el que llamar la atención, es político-jurídico, pues no se puede estar empleando el aparato jurisdiccional y echarlo a andar sobre “supuestos”. El principio de legalidad que establece la actuación de los poderes públicos en el marco estrictamente de la ley, y que se rige por la máxima *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*, exige que para perseguir y penar una conducta delictiva, ésta debe estar calificada como delito antes de que se cometa; siendo así, el denunciarse y perseguirse un hecho que no está prescrito como delito por la sola suposición de que va a devenir en la comisión de alguno, parece ser contradictorio no solo al orden constitucional y jurídico, sino al Estado de Derecho.

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, por ende el ejercicio de derechos como la libre expresión, reunión, movilización.

Variación de competencia territorial para juzgamiento de casos vinculados a Protestas sociales

El 31 de mayo del 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 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.

La norma en mención de carácter procesal, cuyo justificante principal en teoría es garantizar a los magistrados actuación autónoma y libre de presión, en la práctica más bien ha evidenciado ser un mecanismo represivo que colisiona con garantías fundamentales como acceso a la Justicia, legalidad, el derecho al Juez Natural y el propio derecho a la defensa, constituyéndose como un aparato de doble sanción para los ciudadanos.

Los efectos se confirman con casos ya existentes y tramitados bajo este nuevo régimen, es decir existen ya denuncias derivadas a jurisdicciones como Ica y Chiclayo, donde las personas para poder recurrir tienen que salir de su

lugar de origen viéndose desarraigadas de su medio; en estos lugares que les son absolutamente ajenos no cuentan con los recursos económicos suficientes para afrontar la investigación, por ende se ven imposibilitados de acceder a varios derechos que tienen en calidad de procesados, inclusive al derecho de defensa de su elección³⁵. Y no solo nos restringimos a hablar del perjuicio que sufren personas que tienen calidad de denunciados y que para su defensa deberán asumir toda esta carga extra, sino que también hablamos de personas que estarían en situación de agraviados para quienes también rige esta resolución, y por tanto para buscar justicia tienen que asumir igualmente todo este sobre costo, lo cual termina por re victimizarlos³⁶.

El 9 de julio del 2012, se expide una nueva Resolución Administrativa del Poder Judicial, la 136-2012-CE.PJ, la cual señala que se puede disponer que la tramitación de algunos delitos graves, entre los que 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, con prescindencia del lugar en el que hayan sido cometidos. Esto significa que si los jueces consideran necesario, estos casos ya tramitados en Chiclayo o Ica, pueden ser derivados a Lima por la complejidad que representen, lo cual ya resultaría aún más complicado para las personas que se encuentran de una u otra manera sometidos a este tipo de procesos judiciales, acentuándose la vulneración de sus derechos.

Sin duda estas medidas no son proporcionales a los hechos en materia, no se justifican en su carácter excesivo y represivo, violan 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, 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 jueces³⁷.

³⁵ Solo para el caso de Conga (Cajamarca) existen aperturadas 15 investigaciones penales en Chiclayo, con un total 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 Chiclayo solo para colocar una firma.

³⁶ Este es el caso de los agraviados o víctimas del exceso de uso de la fuerza en Celendín- Cajamarca por parte de las fuerzas del orden, las cuales el 4 de julio del 2012 mataron a 4 personas, entre ellas un menor de edad, en medio de una protesta social. Ninguna autoridad de Celendín o Cajamarca, donde se sucedieron los hechos, quiso recibir la denuncia a los familiares de las víctimas aduciendo la vigencia de la Resolución 096-2012 del Poder Judicial, enviándolos a Chiclayo para interponer la misma. Sin duda, esto termina re victimizando a las personas que tienen que sufrir doble pérdida (de sus familiares fallecidos y la pérdida económica y moral que acarrea la búsqueda de la justicia).

³⁷ Los 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.

IV. **ORDEN PUBLICO Y CRIMINALIZACION 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 como no, lesionan derechos fundamentales de otras personas; ello 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 Art. 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”³⁸. 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”³⁹.

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 eso precisamente es lo que en este momento está en cuestión, 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

³⁸ Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Pág.62

³⁹ Ob.Cit.

restablecimiento del Orden Público y la Defensa Nacional en determinadas situaciones, sino la limitación de derechos y la neutralización⁴⁰ de ciudadanos que son disidentes o críticos a determinadas posturas del gobierno.

Esta política colisiona directamente con la vigencia de un Estado de Derecho suficiente motivo para rechazarla y evitar de que se siga aplicando indiscriminadamente.

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 coactar, reprimir y neutralizar a ciudadanos que democráticamente se expresan cuestionando las acciones que el régimen realiza.⁴¹
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 útiles para enfrentar el crimen; resolver las protestas sociales que son problemas político- sociales usando la normatividad y la institucionalidad penal, no sólo 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 legítimamente 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. La protesta que se ejerce dentro de sus canales institucionales debe quedar absolutamente claro que es el ejercicio regular de un derecho constitucional e internacional, por 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 coactar estas prácticas

⁴⁰ 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.

⁴¹ . Para investigadores como Viegas, la Criminalización de la protesta social no es más que "judicializar las expresiones políticas disidentes al oficialismo.

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.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUJAR ALVAREZ, Pedro. Determinación de las fiscalías especiales de prevención del delito.
- Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador. INREDH. Serie de investigación # 22. Primera Edición. 2011. Pág. 85.
- Eagleton, 1997, p. 253. Citado por ARTESE, Matias. La construcción de representaciones sociales en torno protesta social y a la represión Institucional.
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Vol.III
- Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009I
- Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc.51.
- 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
- Real Academia española de la Lengua, Diccionario de la Lengua Española.
- Trujillo, Rodrigo- Pumalpa, Mérida. Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador. INREDH. Serie de investigación # 22. Primera Edición. 2011. Pág. 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