

LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS FRENTE A LA PROTESTA SOCIAL



A photograph capturing a moment of social protest. The foreground is dominated by a thick, billowing cloud of bright red smoke or gas, which is out of focus. In the background, a line of riot police is visible, wearing helmets and carrying shields. The shields feature the text "CHOQU CHOQL CHOQU" in yellow. The scene is set outdoors, with a building and a sign partially visible in the upper left corner.

**Los Estados latinoamericanos
frente a la protesta social**

Centro de Estudios Legales
y Sociales - CELS

Coordinación y edición de contenidos:
Camila Maia, Ximena Tordini y Luciana Pol,
con aportes y contribuciones de Paula Litvachky,
Manuel Tufro y Gabriela Kletzel.

Diseño: Mariana Migueles

Edición de fotografía: Jazmín Tesone

Esta publicación es el resultado del trabajo
colectivo de las siguientes organizaciones:

Justiça Global, Brasil.

Corporación Humanas, Chile.

Observatorio Ciudadano, Chile.

CAJAR- Colectivo de Abogados José Álvarez
Restrepo, Colombia.

Centro Prodh- Centro de Derechos Humanos
Miguel Agustín Pro Juárez, México.

Fundar- Centro de Análisis e Investigación, México.

Frente por la Libertad de expresión
y la protesta social, México.

Codehupy- Coordinadora Derechos
Humanos Paraguay, Paraguay.

APRODEH- Asociación Pro Derechos
Humanos, Perú.

Provea- Programa Venezolano de Educación
-Acción en Derechos Humanos, Venezuela.

CELS- Centro de Estudios Legales
y Sociales, Argentina.

Financiado por Open Society Foundations.

Asociación Civil Centro de Estudios
Legales y Sociales
Los Estados latinoamericanos frente
a la protesta social.
1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Centro de Estudios Legales y Sociales
CELS, 2016.
82 p. ; 27 x 21 cm.
ISBN 978-987-29080-8-9
1. Movimiento de Protesta.
CDD 303.6

Centro de Estudios Legales y Sociales
Piedras 547, 1er piso
C1070AAK Buenos Aires, Argentina.
Tel/fax: +54 11 4334-4200
e-mail: consultas@cels.org.ar
www.cels.org.ar





contenidos

08	Introducción
10	1. Restricciones legales y administrativas
22	2. Represión y uso de la fuerza
34	3. Criminalización de la protesta
44	4. Impunidad de la violencia policial
54	Transformar la respuesta estatal

ARGENTINA
BRASIL
CHILE
COLOMBIA
MÉXICO
PARAGUAY
URUGUAY
VENEZUELA



Introducción

En la Ciudad de México, el 20 de noviembre de 2014, decenas de miles de personas acompañaban a los familiares de los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa. Cuando ya era de noche, llegaron numerosos contingentes policiales. Las luces de las calles estaban apagadas. Las entradas al transporte público subterráneo, cerradas. No había forma de salir de la Plaza de la Constitución sin encontrarse con las fuerzas de seguridad.

-¿Qué hacen aquí hijos de la chingada? ¡Váyanse a sus casas!, gritaba un policía. Otros oficiales armados con bastones encapsularon a los manifestantes con un cerco de escudos y los golpearon. La represión dejó decenas de heridos y detenidos.

Estudiantes chilenos pidiendo educación pública, gratuita y de calidad. Paros agrarios en Colombia. Maestros mexicanos contra la reforma educativa. Reclamos laborales en la Argentina. Manifestaciones contra las explotaciones mineras en Perú y por el acceso a la tierra en Paraguay. Movilizaciones de la oposición en Venezuela. Marchas en Brasil en contra del financiamiento público del mundial de fútbol. Estas son solo algunas de las protestas sociales multitudinarias que ocurrieron en distintos lugares de América Latina en los últimos años y que expresaron demandas de distintos grupos o comunidades.

Al mismo tiempo que la región atravesó procesos de crecimiento económico y mejoras significativas de las condiciones de vida de amplios sectores sociales, los Estados respondieron de forma dispar a tensiones y conflictos que expresan las contradicciones de modelos de desarrollo económico que no pudieron reducir de manera sustancial la desigualdad social. En la mayoría de los países, las calles son el espacio para visibilizar demandas por el acceso a los bienes y los servicios básicos y por condiciones dignas de trabajo, para expre-

sar conflictos vinculados con las políticas ambientales y demandas políticas, para pedir justicia y reparación por violaciones de los derechos humanos o para exigir mejores condiciones de vida frente a problemas que continúan sin resolverse, como la violencia hacia las mujeres.

La protesta social es un derecho fundamental para la defensa de otros derechos. Muchos de los derechos y libertades del presente son consecuencia de luchas y conquistas que sucedieron en las calles en el pasado. Sin embargo, los Estados latinoamericanos reproducen prácticas para restringirla, impedirla o criminalizarla. Esta publicación documenta y analiza estas respuestas estatales en ocho países de la región a partir del trabajo colaborativo de diez organizaciones de derechos humanos en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

Con distintos niveles de gravedad, la respuesta estatal violenta, la criminalización de los militantes y activistas, las políticas públicas que buscan limitar o restringir las protestas y manifestaciones y la impunidad de las violaciones de los derechos humanos son características comunes a todos los países analizados. El relevamiento regional muestra patrones históricos que persisten -entre ellos, el uso abusivo de la fuerza y la criminalización- y nuevas tendencias -entre ellas, las regulaciones para limitar las protestas. En el mismo período, algunas experiencias muestran la voluntad de desarrollar mecanismos democráticos de gestión de los conflictos; sin embargo, en muchos casos tuvieron dificultades para transformarse en políticas públicas con continuidad.

En muchos países, las protestas sociales, en particular las que implican cortes a la circulación de los vehículos, han producido fuertes reacciones negativas. En estos casos, la magnitud y repetición de los conflictos no se ven como emergentes de problemas que afectan a los grupos sociales que los protagonizan sino como un uso

excesivo del derecho a la manifestación en el espacio público. Desde esta visión, se busca que el Estado limite y controle las manifestaciones. En sus versiones más extremas, estas concepciones promueven las intervenciones estatales violentas que tratan a la protesta social como si fuera una cuestión de seguridad y orden público, y no de derechos.

Las respuestas estatales que buscan restringir las protestas a través de regulaciones, de la criminalización y del uso de la fuerza afectan de manera negativa a la vida democrática. Una perspectiva respetuosa de los estándares de derechos humanos implica que los Estados establezcan regulaciones para garantizar el derecho a la protesta. En este sentido, es importante que el sistema internacional de protección de derechos humanos precise el contenido y alcance de estas obligaciones positivas de los Estados.

Esta publicación es el resultado del trabajo colectivo de las siguientes organizaciones:

Justiça Global, Brasil.

Corporación Humanas, Chile.

Observatorio Ciudadano, Chile.

CAJAR- Colectivo de Abogados José Álvarez Restrepo, Colombia.

Centro Prodh- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México.

Fundar- Centro de Análisis e Investigación, México.

Frente por la Libertad de expresión y la protesta social, México.

Codehupy- Coordinadora Derechos Humanos Paraguay, Paraguay.

APRODEH- Asociación Pro Derechos Humanos, Perú.

Provea- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, Venezuela.

CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina.

capítulo 1

Restricciones legales y administrativas



capítulo 1

Restricciones legales y administrativas

En muchos países de América Latina se multiplicaron leyes, proyectos de ley, reglamentos e interpretaciones judiciales que apuntan a regular o a limitar el derecho a la protesta.

Uno de los casos paradigmáticos es el de Brasil. En 2013, cuando las protestas masivas tomaron las calles de las principales ciudades, se presentaron más de una docena de iniciativas legislativas en el Congreso Nacional y en las legislaturas de los estados y municipios. Algo similar ocurrió en México cuando, ante la gran cantidad de manifestaciones ocurridas luego de la desaparición de los estudiantes en Ayotzinapa en 2014, numerosas leyes locales y federales apuntaron a controlar la protesta. Aunque amplios sectores sociales reaccionaron en contra, seis nuevas legislaciones fueron aprobadas entre mayo de 2014 y fines de 2015. En la Argentina, también en 2014, diez proyectos de ley buscaron regular las manifestaciones; en ese momento ninguna de las propuestas tuvo el consenso suficiente entre los legisladores como para ser tratada en el Congreso, pero la intención sigue en la agenda política.

En los últimos años, también algunos tribunales de justicia de países latinoamericanos tendieron a interpretar las normas ya existentes con un enfoque restrictivo de los derechos involucrados en las manifestaciones y a aplicarlas con más intensidad.

Estas nuevas normas, resoluciones y decisiones judiciales se caracterizan por imponer más restricciones burocráticas y administrativas, como la obligatoriedad del aviso previo, por crear nuevos tipos penales y aumentar las penas de los ya existentes. Además, en los casos más extremos, habilitan la intervención de las Fuerzas Armadas y suspenden la vigencia de las garantías judiciales en nombre de la protección del orden público.

Penalización de acciones y conductas

Muchas de las normas aprobadas en los últimos años intensifican la sanción de acciones o conductas relacionadas con las protestas. Este grupo de reformas implica cuestiones como: prohibir que en las protestas se realicen acciones que en otras situaciones no están prohibidas; aumentar las penas para infracciones o delitos que con frecuencia están asociados a la realización de una protesta como cortar una calle u ocupar un inmueble y crear agravantes para los delitos cuando son cometidos en una protesta, como, por ejemplo, el daño a una propiedad.

Estas reformas normativas tienen entre sus focos principales a los cortes de calles y rutas. En Venezuela una reforma al Código Penal, en 2005, estableció la ilegalidad de los cierres de calles por parte de manifestantes. En Colombia se tipificó ese delito con la “Ley de Seguridad Ciudadana” en 2011; en septiembre de 2013, el ministro de Defensa colombiano presentó un proyecto de ley para ampliar estos tipos penales.

Entre las medidas más recientes están la prohibición de conductas que antes no eran infracciones, como por ejemplo usar máscaras, y agravar las penas cuando se cometen durante una manifestación. En Brasil, un proyecto de tipificación del delito de vandalismo pretendía aumentar considerablemente la pena para daños al patrimonio público y privado cuando ocurrieran en el marco de manifestaciones públicas. Si bien usar máscaras no es un delito, en los estados de Río de Janeiro y San Pablo fue prohibido su uso durante protestas y manifestaciones.

Además de inducir a la mayor criminalización de las acciones de protesta, este tipo de normas buscan un efecto inhibitor: procuran restringir a priori porque al anunciar posibles consecuencias represivas se intenta desalentar la participación.

Aviso previo

La imposición a los organizadores del deber de notificar de antemano a las autoridades el lugar, la fecha y los horarios de una protesta funciona en los hechos como límite.

Con frecuencia, se intenta justificar este requisito presentándolo como un camino para ofrecer una protección mayor al ejercicio del derecho a la manifestación. Sin embargo, muchas veces el aviso previo termina funcionando como un requerimiento de autorización encubierto. En estos casos, el procedimiento de notificación otorga a las autoridades el poder de imponer fechas y horarios y de disponer cuáles son los lugares autorizados para protestar y las condiciones para hacerlo. En algunos casos, también les da el poder de prohibir las manifestaciones y de autorizar el uso de la fuerza policial para dispersarlas si consideran que los organizadores de la protesta incumplieron las condiciones. Este tipo de restricciones no respeta la obligación de que el derecho a la protesta se ejerza sin necesidad de autorización estatal, señalada por distintos organismos internacionales de protección de derechos humanos¹; en muchos casos, estas regulaciones también violan las constituciones nacionales.

En México, en el Distrito Federal y en Veracruz, leyes locales recientes obligan a avisar a las autoridades, sin considerar la posibilidad de que haya manifestaciones espontáneas. En Perú y en Chile se encuentran en vigor desde hace años normas que establecen procedimientos que, en la práctica, son sistemas de autorización previa. En Colombia, el recién aprobado Código Nacional de Policía establece la obligación de notificación previa de fecha, hora y recorrido de la movilización por escrito, suscrita por lo menos por tres personas.

En las favelas de Río de Janeiro, en Brasil, donde se instaló una ocupación permanente de las fuerzas militares, la situación es particularmente grave. En 2007, la Secretaría Estadual de Seguridad estableció un mecanismo de autorización previa en manos de la autoridad policial no sólo en relación con las protestas, sino también con eventos de otra naturaleza realizados en el espacio público, como las actividades culturales. En Venezuela, en 2014 el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) emitió una sentencia en la que considera que la protección del derecho al libre tránsito podría justificar el uso de la fuerza en manifestaciones que no hayan sido autorizadas.

También han entrado en vigencia normas que prohíben protestas en determinadas zonas, como cerca de edificios públicos o en la zona céntrica de las ciudades, como ocurre en Lima y en Arequipa, Perú. En Venezuela, desde 2002, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación establece “zonas de seguridad” donde están prohibidas las manifestaciones. En Paraguay, una ley de 1997 limita los horarios en los que se puede protestar en Asunción, prohíbe las reuniones de más de cincuenta personas y las manifestaciones públicas frente al Palacio de Gobierno y los cuarteles policiales y militares; y establece que las manifestaciones no pueden bloquear puentes, vías férreas, rutas o caminos públicos. En la práctica, las restricciones de horario no se aplican, las de lugar, sí.

Los cortes de calles o rutas son una forma de protesta muy difundida en toda América Latina. En distintos países se viene intentando restringirlos desde un enfoque que prioriza la circulación por sobre el derecho a protestar de los manifestantes. En México, la ley del Distrito Federal limita el uso de ciertas vías, sin definir con claridad cuáles, y la ley del estado de Quintana Roo establece que sólo se pueden usar la mitad de los carriles. Se suelen utilizar este tipo de regulaciones para justificar la dispersión violenta y la represión a protestas sociales. En Brasil, en enero de 2016, en una marcha del Movimiento Pase Libre, en San Pablo, los manifestantes se negaron a seguir por el trayecto determinado por la policía.

¹ CIDH, Informe Anual 2015, capítulo IV A, “Uso de la Fuerza”, pág. 65; ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Informe Conjunto de los Relatores Especiales para la Libertad de Reunión y Asociación y las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias”, A/HRC/31/66 de 2016, pág. 21.



Estas nuevas normas, resoluciones y decisiones judiciales se caracterizan por imponer más restricciones burocráticas y administrativas, como la obligatoriedad del aviso previo, por crear nuevos tipos penales y aumentar las penas de los ya existentes. Además, en los casos más extremos, habilitan la intervención de las Fuerzas Armadas y suspenden la vigencia de las garantías judiciales en nombre de la protección del orden público.

Cuando intentaron seguir por otro camino, la policía reprimió la protesta cerrando todas las rutas de escape. Como consecuencia, hubo decenas de heridos. El secretario de Seguridad del Estado de San Pablo defendió la represión con el argumento de que según la Constitución los manifestantes estarían obligados a notificar el trayecto de la marcha.

Intervención de las Fuerzas Armadas

En algunos países se han aprobado en el último tiempo leyes que declaran el objetivo de evitar las “amenazas graves al orden público” pero que, muchas veces, surgen como reacciones del Estado a las protestas sociales. En los casos más extremos, estas normas autorizan la participación de las Fuerzas Armadas en operativos de seguridad interna, lo que deriva en una respuesta estatal más militarizada.

Es el caso de Brasil. Si bien la Constitución de ese país ya habilita la intervención de las Fuerzas Armadas en la garantía del orden público, el texto constitucional no aclara los supuestos en los que éste uso estaría permitido. A través de decretos, este rol viene siendo autorizado para un rango amplio de situaciones de seguridad interna, como la “pacificación” de las favelas y de las zonas periféricas y durante los megaeventos deportivos, en particular para las manifestaciones y protestas en esos contextos.

En Venezuela, el Ministerio del Poder Popular para la Defensa promulgó en enero de 2015 una resolución que faculta a todos los componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana a realizar tareas de control del orden público en las manifestaciones.

En Perú, un Decreto Legislativo de 2010 otorgó a las Fuerzas Armadas la potestad de apoyar a las fuerzas policiales y de considerar a los grupos sociales movilizadas como “grupo hostil”; dispuso además que las prácticas represivas ilícitas se investiguen en la justicia militar. En Paraguay, una reforma legislativa de 2013 permitió que el presidente de la República emplee a las Fuerzas Armadas en “casos de amenazas o acciones violentas contra las autoridades legítimamente constituidas que impidan el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y legales”, una descripción abstracta que podría habilitar su aplicación en protestas. En Brasil, el uso de las Fuerzas Armadas fue muy amplio durante los grandes eventos internacionales de fútbol en 2013 y 2014 y las olimpiadas, en 2016.

En toda la región, sin embargo, la participación de las fuerzas armadas parece ser más frecuente en las zonas rurales, periféricas o de asentamientos informales. En las favelas en Río de Janeiro, la participación de militares en los operativos realizados en el contexto de manifestaciones es consecuencia de la política de ocupación militar permanente para el “combate” al narcotráfico. En Perú, por otra parte, en 2012, en una protesta en Cajamarca contra la imposición de un megaproyecto minero, una operación combinada entre la policía y las Fuerzas Armadas ocasionó cinco muertes por impactos de armas de fuego. En Colombia, si bien la Constitución diferencia las funciones policiales y militares, el contexto del conflicto armado fue utilizado para justificar la participación de fuerzas armadas en las protestas, en particular cuando el Poder Ejecutivo las acusaba de estar “motivadas” o “infiltradas” por las guerrillas.

Esta presencia militar contribuye a aumentar los niveles de violencia de las respuestas estatales a la protesta ya que las Fuerzas Armadas no están entrenadas para el uso gradual de la fuerza. El 24 de junio de 2013, un operativo en respuesta a una manifestación en la favela de Maré, en Río de Janeiro, duró 24 horas. A los vecinos se les impidió entrar y salir del barrio; se tiraron bombas de gas lacrimógeno y se dispararon balas de goma y de fusil. Como consecuencia, diez personas murieron.

Leyes antiterroristas

Las leyes “antiterroristas” o la reforma de tipos penales referentes al terrorismo, que suspenden garantías procesales o generan tipos penales amplios se han extendido en muchos países de la región. La amplitud y la definición de estos tipos penales pueden habilitar que se los utilice para criminalizar conflictos. En general, se adoptan definiciones que involucran acciones que las hacen aplicables a las protestas, como por ejemplo el propósito de “obligar o coaccionar para realizar un acto o abstenerse de hacerlo, a (...) los órganos constitucionales o sus miembros en el ejercicio de sus funciones”².

En Brasil, se sancionó una “ley antiterrorista” en 2016; en años anteriores, la Ley de Seguridad Nacional, vigente desde la dictadura militar, que abarca actos “de terrorismo por inconformidad política” fue aplicada contra participantes de manifestaciones públicas. A su vez, la Ley de Organizaciones Criminales aprobada en 2013 fue modificada en 2016 para incluir también

El impacto más grave de estas normas es que habilitan, por la vía legal o por la administrativa, la intervención estatal represiva cuando las manifestaciones no cumplen con los criterios establecidos. En algunas normas e iniciativas de ley esto ocurre de manera explícita, porque se habilita a reprimir; en otras, ocurre de forma indirecta para justificar la represión.

penas para grupos terroristas. En 2015, fue aplicada en una acusación del Ministerio Público del estado de Goiás contra cuatro integrantes del Movimiento Sin Tierra (MST) en el marco de una disputa de tierras y de la ocupación de una usina de caña de azúcar que según el MST posee una enorme deuda con el Estado, acumulada desde los años setenta.

En 2010, en Paraguay fue promulgada una ley “que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”. Con este objetivo, la norma sanciona a quien con el fin de infundir o causar terror realice “intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre”. El caso de Paraguay muestra cómo se logró tipificar una conducta que podría considerarse un delito menor o una simple infracción administrativa, como el corte de una vía, bajo el paraguas del delito de “terrorismo”, con una pena prevista de hasta 30 años de prisión. En Venezuela, en abril de 2012 se aprobó la Ley Contra la Delincuencia Organizada y el Financiamiento al Terrorismo (LODOFAT) que tipifica diferentes delitos bajo los cuales se ha judicializado a personas detenidas durante manifestaciones.

En países como la Argentina, Brasil, Ecuador o México las figuras penales de terrorismo y financiamiento del terrorismo han sido reformadas por iniciativa y presión del Grupo de Ayuda Financiera Internacional (GAFI) que incluye la adopción de normas de ese tipo, junto con las que abordan el delito de lavado de dinero, en las directrices a los países miembros. En Paraguay, la reforma fue impulsada por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero.

Uno de los más graves casos de aplicación de este tipo de normas es el de Chile, donde la Ley Antiterrorista, que prevé las penas más altas del ordenamiento jurídico, opera bajo normas procesales que no se adecuan a los estándares de derechos humanos, como el uso de testigos de la acusación anónimos o “sin rostro” y la extensión de la detención preventiva. En una sentencia sobre el uso de esta ley en contra de referentes del pueblo mapuche, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³ concluyó que esta norma vulnera garantías procesales básicas como la presunción de inocencia y el derecho a responder en libertad, además de que su aplicación se basaba en estereotipos y prejuicios relacionados al origen étnico de los involucrados.

² Paraguay, Ley 4024 de 2010.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) Vs. Chile”. Sentencia del 29 de mayo de 2014.

ARGENTINA

Cambio de paradigma en un contexto de conflictividad social creciente

En los últimos doce años, el gobierno argentino había sostenido un principio de no represión que privilegiaba la negociación política para desactivar los conflictos. Este enfoque tuvo contratiempos y fue transgredido en varias provincias, pero en términos generales el saldo del período fue la decisión política de regular el uso de la fuerza policial en las manifestaciones, como respuesta a graves episodios de muertos y heridos que marcaron la historia reciente del país. La materialización más avanzada de este modelo fue la Resolución 210/11 del Ministerio de Seguridad de la Nación, que incluye principios para la producción de protocolos de actuación policial, entre ellos la prohibición de que los efectivos policiales que intervienen en operativos por protestas porten armas de fuego con munición letal.

A fines de 2015, hubo un cambio de gobierno. Ya durante la campaña electoral, los candidatos de la alianza Cambiemos que resultaron electos habían adelantado su concepción restrictiva de la protesta social refiriéndose a las manifestaciones como problemas de orden público e, incluso, como delitos en el caso de los cortes de calle. Al asumir, las nuevas autoridades comenzaron a expresar este cambio de enfoque

que implica una menor tolerancia a algunos formatos de protesta, en especial el corte de rutas, y un privilegio del instrumento represivo por sobre la negociación política.

A nivel normativo, el Ministerio de Seguridad anunció un “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas”, que en la práctica es una instrucción a las fuerzas de seguridad para desalojar los cortes de rutas o calles. El protocolo nunca fue oficializado, y el estatus de su vigencia es ambiguo, por lo que aparece más bien como un mensaje amenazante que busca disciplinar. De implementarse, implicaría regresiones graves en varios puntos, ya que no prohíbe la portación de armas de fuego para los policías, no regula el uso de balas de goma, amplía las facultades policiales para detener personas sin orden judicial en el marco de las protestas y restringe la libertad de trabajo de los periodistas.

En estos meses se produjeron algunos operativos violentos en provincias como Jujuy y Salta, y en ciudades como La Plata o en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires. Allí las fuerzas de seguridad dispersaron a grupos de manifestantes y desalojaron cortes de rutas. En estos casos, se observó el uso de carros hidran-

tes y de balas de goma que fueron disparadas al cuerpo de los manifestantes para dispersarlos. En la provincia de Neuquén, un trabajador fue herido por una bala de plomo disparada por un policía provincial durante una protesta.

El enfoque más restrictivo sobre la protesta se expresó también en casos de criminalización de referentes sociales. El más emblemático es el de la líder del movimiento social Tupac Amaru, Milagro Sala, quien fue encarcelada por haber liderado un acampe en el espacio público como forma de protesta a medidas de gobierno, en la provincia de Jujuy.

El amplio acuerdo sobre la necesidad de evitar que la respuesta del Estado a las protestas cauce muertos y afecte la integridad física de los manifestantes sigue vigente. Sin embargo, se abre un interrogante sobre las consecuencias que pueden acarrear la consolidación de políticas de baja tolerancia a determinados formatos de protesta y los mensajes a las fuerzas de seguridad para que intervengan con dureza en momentos en que el crecimiento de la conflictividad social, a raíz de las políticas económicas implementadas por el gobierno actual, exige un control aún más estricto de la actuación policial.

MÉXICO

Leyes contra el derecho a la protesta

En México existe una ola creciente de intentos de regular las manifestaciones y protestas, acompañada de una regulación permisiva del uso arbitrario de la fuerza. En un breve periodo de tiempo las autoridades ejecutivas y legislativas aprobaron leyes o enviaron proyectos de ley con marcos normativos que pretenden restringir, sancionar o limitar derechos.

En este sentido, en los últimos dos años las autoridades mexicanas han presentado 17 iniciativas locales y federales que regulan las manifestaciones. Sus características comunes son:

- Restringen las manifestaciones: impiden utilizar ciertas vías de circulación o permiten ocupar únicamente la mitad de los carriles.
- Establecen la necesidad de avisar a las autoridades sin considerar la existencia de manifestaciones espontáneas. En ocasiones el aviso implica una serie de requisitos desproporcionados. Además, esto genera un efecto inhibitorio en las personas que no saben qué puede sucederles si participan en manifestaciones espontáneas.
- Otorgan facultades amplias e imprecisas a las autoridades encargadas de la seguridad para que

hagan uso de la fuerza pública e incluso disuelvan manifestaciones bajo la justificación de asegurar supuestos como “tranquilidad, seguridad ciudadana, orden y paz pública” que por su vaguedad pueden ser interpretados y utilizados de manera arbitraria.

- Imponen sanciones administrativas por alterar el orden, cruzar intempestivamente la vía pública, realizar acciones u omisiones que lesionen el orden o la moral pública, entre otras.
- Clasifican las manifestaciones como lícitas e ilícitas o violentas y pacíficas y se permite la disolución de manifestaciones enteras en lugar de actuar de manera específica en los casos en los que pudiera ocurrir algún incidente.
- En algunos casos, son poco claras sobre la utilización de armas “no letales” en los operativos y permiten su uso arbitrario.



En Perú, Venezuela y Paraguay hay normas que prohíben las protestas en determinados lugares, como cerca de edificios públicos o en la zona céntrica de las ciudades

Uno de los aspectos más preocupantes de estas normas es que distinguen las protestas entre legítimas y no legítimas, legales e ilegales, pacíficas o no pacíficas, programadas o espontáneas, lícitas o ilícitas.

Es el caso de la Ley sobre Uso de la Fuerza del Estado de Puebla, México, que clasifica a las manifestaciones entre “de mera manifestación de ideas”, por un lado, y “violentas”, por el otro; de la Ley de Movilidad para el Distrito Federal de México, que utiliza el concepto de las manifestaciones “perfectamente lícitas”; y de un proyecto de ley argentino de 2014 que proponía que las manifestaciones públicas se distinguieran entre “las que resulten ser espontáneas y aquellas otras que estén programadas con antelación y previamente notificadas a la autoridad de aplicación” y que las primeras estarían obligadas a desarrollarse en “espacios públicos determinados”. En Perú, si bien no existe una norma que declare explícitamente ilegal una protesta, es una práctica estatal reiterativa la arbitraria declaración de Estado de Emergencia -prevista en el artículo 137° de la Constitución- por treinta o sesenta días para prohibir las manifestaciones y reuniones públicas en conflictos de gran repercusión y militarizar el control del orden público. Así ha sucedido durante las protestas masivas en Amazonas, en 2009; en Cajamarca, en 2011 y 2012; en Espinar, en 2012; en Islay y en Apurímac, en 2015.

Estas definiciones binarias no dan cuenta de la variedad y complejidad que pueden presentar las situaciones de protesta social. Los límites entre las categorías son poco claros y con frecuencia extrapolan la clasificación de la conducta de algunos individuos a una manifestación entera. En la práctica estas distinciones se transforman en decisiones discrecionales de los agentes públicos, muchas veces tomadas por los policías durante los operativos. Una de las consecuencias es la disparidad con

la que los Estados responden a las protestas según el contexto en el que ocurren.

Los procedimientos de aviso previo establecidos, en principio, para garantizar el derecho a la protesta y los derechos de terceros, han operado generalmente como mecanismos de restricción. En la práctica, terminan otorgando al derecho a la libre circulación un estatus superior que el otorgado al derecho a la manifestación. Al determinar prohibiciones o restricciones sobre la forma o lugar de las manifestaciones estas normas ignoran que las protestas, en la mayoría de los casos, buscan un efecto disruptivo de la cotidianeidad, ya que se proponen visibilizar ideas y demandas que no suelen tener espacio en el sistema político o en los medios masivos de comunicación. También tienen como objetivo llamar la atención de las autoridades y, por lo tanto, les resulta imprescindible acercarse a las sedes de los poderes públicos. Muchas normas también ignoran la espontaneidad que puede tener la protesta social, reflejo de dinámicas inherentes a los conflictos sociales.

El impacto más grave de estas normas es que habilitan, por la vía legal o por la administrativa, la intervención estatal represiva cuando las manifestaciones no cumplen con los criterios establecidos. En algunas normas e iniciativas de ley esto ocurre de manera explícita, porque se habilita a reprimir; en otras, ocurre de forma indirecta para justificar la represión.

Las nuevas normas, decretos y protocolos adoptados en la región han dado lugar a respuestas estatales que buscan dificultar e inhibir las manifestaciones; que discriminan entre protestas consideradas permitidas y otras consideradas prohibidas; y que tienen como impacto general habilitar el uso de la fuerza y aumentar el poder punitivo del Estado.



Los cortes de calles o rutas son una forma de protesta muy difundida en toda América Latina. En distintos países se viene intentando restringirlos desde un enfoque que prioriza la circulación por sobre el derecho a protestar de los manifestantes.

PERÚ

Uso restringido del espacio público

La Constitución Política del Perú señala que las reuniones en plazas y vías públicas “exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas”. No establece una autorización administrativa sino un aviso previo para el ejercicio de la libertad de reunión. Sin embargo, una Resolución Directoral del Ministerio del Interior obliga a realizar un trámite gratuito denominado “solicitud de garantías” con una anticipación mínima de tres días. Los interesados deben comunicar por escrito la identidad y domicilio personal de los convocantes, la fecha, la hora, la ruta de la concentración y el cálculo de la cantidad de participantes y fundamentar el motivo de la concentra-

ción. Además la resolución obliga a firmar un acta con la ruta del desplazamiento y el compromiso de no alterar el orden público, no interferir el tránsito, no causar daños a la propiedad, ni portar armas u objetos contundentes.

En la práctica, este trámite funciona como una autorización administrativa porque omitirlo es interpretado por los jefes policiales como una falta. En las protestas públicas “no autorizadas”, los jefes policiales de la jurisdicción determinan en el momento si la manifestación puede o no realizarse y en qué condiciones, situación que da lugar a amplios márgenes de discrecionalidad. El plazo mínimo de tres días no siempre se puede cumplir ya que son cada vez más frecuentes las convocatorias inmediatas provocadas por

una reacción a la coyuntura, facilitadas por las redes sociales.

En enero de 2015, el entonces ministro del Interior, Daniel Urresti, intentó limitar de facto el derecho de reunión en una manifestación juvenil contra la reducción de derechos laborales que no había sido avisada previamente. El ministro pretendía que los participantes de las manifestaciones presentaran el documento de identidad a las fuerzas policiales y no portaran mochilas o pañuelos que cubrieran los rostros como condición para acceder al lugar de la concentración. La prohibición fue anunciada por el ministro a través de los medios de comunicación, pero finalmente la crítica de la presidenta del Consejo de Ministros a estos anuncios lo hizo reconsiderar la decisión.

capítulo 2

Represión y uso de la fuerza



capítulo 2

Represión y uso de la fuerza

Los Estados latinoamericanos utilizan la fuerza policial como un medio para evitar, disolver o limitar el desarrollo y alcance de las manifestaciones. Las policías de los países analizados comparten ciertos patrones a la hora de intervenir en las protestas y llevar adelante los operativos en un escenario caracterizado por la ausencia de regulación específica del uso de la fuerza, la falta de formación y entrenamiento adecuado del personal policial y, en algunos casos, el involucramiento de las Fuerzas Armadas.

Históricamente, la respuesta estatal violenta a las protestas sociales se focalizaba en general en las zonas rurales y en las periféricas y marginalizadas. En la actualidad puede verse extendida a una creciente variedad de protestas que reúnen a grupos y sectores sociales diversos.

Prácticas policiales

• Inexistencia de instancias de diálogo y de canalización política de los conflictos

En la región son casi inexistentes las experiencias de negociación política como forma de gestionar los conflictos y la mayoría de las veces se usa la fuerza sin haber intentado dialogar con los manifestantes. En las ocupaciones y cortes de calle este problema se hace más evidente ya que las fuerzas de seguridad suelen proceder de inmediato para liberar los inmuebles o las calles desalojando y dispersando por la fuerza.

En casos en los que la demanda que dio lugar a la protesta podría ser resuelta por las autoridades políticas suele ocurrir que, si existen, las instancias de conversación en general consisten en el diálogo entre los jefes policiales y los manifestantes en el sitio de la protesta, sin la presencia de interlocutores que tengan la real capacidad de decisión como para asumir compromisos y

proponer alternativas que puedan solucionar los reclamos de los manifestantes.

En algunas ocasiones se crearon mecanismos institucionales pero no siempre se los efectivizó de manera tal que funcionen como métodos eficaces para responder a los conflictos sociales. Por ejemplo, el gobierno de Perú -donde entre 2010 y 2015, aproximadamente 80 personas perdieron la vida por acción de la fuerza pública durante conflictos sociales- creó en 2012 una Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Sin embargo, un 56% de los procesos de diálogo se abrieron después de un hecho de violencia.

En la Argentina, la resolución 210 de “Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas” establece que la negociación con los manifestantes no podrá estar a cargo de quien dirija el operativo policial, y que “tendrá por objetivo identificar las demandas de los manifestantes para su canalización al área que corresponda”. Este artículo diferencia la gestión de la situación puntual de uso del espacio público de la obligación del Estado de responder al conflicto social de fondo. Pero estos principios de actuación al no tener rango de ley no fueron incorporados en las prácticas regulares de las policías del país y sostenidos en el tiempo.

En lo ocurrido en Nochixtlán, México, se vieron las consecuencias graves de la falta de mecanismos adecuados para responder a situaciones de protesta. En junio de 2016, durante un conflicto por la Reforma Educativa, maestros y pobladores bloquearon una carretera. Para desalojarlos se llevó a cabo un operativo conformado por 800 integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca, de la Policía Federal y de la División de la Gendarmería. De acuerdo a la información de las organizaciones de derechos humanos y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el desalojo ocasionó la muerte de

al menos diez personas por herida de bala. También se documentó un uso excesivo de la fuerza: se utilizaron armas de fuego, gases lacrimógenos y piedras. Al menos 23 personas fueron detenidas de manera arbitraria y también se documentaron afectaciones al derecho a la salud y falta de atención.

En Colombia, el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional es señalado como responsable de 448 casos de agresiones que abarcan a 3 950 víctimas entre 2002 y 2014. Entre estos casos, hubo 13 ejecuciones extrajudiciales, 137 lesiones, 91 detenciones arbitrarias, 107 amenazas y 2 episodios de violencia sexual, según la base de datos del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP.

• El uso indiscriminado de armas “menos letales”

El uso extendido de las armas “menos letales”, “de letalidad reducida” o antidisturbios es común a todos los países de la región. Este tipo de armas se utiliza de manera indiscriminada para disolver manifestaciones; incluso una vez dispersadas las protestas, ocurre con frecuencia que los agentes policiales persiguen a los manifestantes mientras se alejan del lugar de la manifestación. Aunque las balas de goma y las granadas de gas lacrimógeno, entre otras armas, se utilizan a menudo para responder a las manifestaciones, no se han implementado protocolos y reglamentos para limitar o prohibir su uso por parte de las fuerzas de seguridad.

En agosto de 2015, en Tucumán, Argentina, un grupo de infantería persiguió a manifestantes de una multitudinaria protesta y les disparó con balas de goma a quemarropa y por la espalda. Además, la policía montada utilizó látigos y bastones para golpear. Hubo decenas de heridos. Operativos semejantes ocurrieron en otros países, por ejemplo en Paraguay en septiembre de 2014 en la represión frente a la Municipalidad de Asunción a una protesta por acceso a la tierra y a la vivienda.

Las balas de goma, las bombas estruendo y las bombas de gas lacrimógeno han ocasionado gran cantidad de heridos en América Latina, algunos con secuelas irreversibles como ocurrió en el caso del fotógrafo Sergio Silva, quien perdió la visión de un ojo por el impacto de una bala de goma en una represión en San Pablo, Brasil, en 2013. En Venezuela, desde 2004 hubo al menos 330 participantes de manifestaciones heridos por balas de goma, la mayoría durante 2014. En Chalchihuitán, México, un niño de 13 años, murió como consecuencia de que la policía lanzó granadas de gas. En Chile, el estudiante Rodrigo Avilés entró en coma y quedó con graves secuelas tras ser impactado por un chorro lanzado por un carro lanza agua a corta distancia en una manifestación en Valparaíso en mayo de 2015. En la Argentina, el maestro Carlos Fuentalba murió en 2007 como consecuencia del disparo de una granada de gas lacrimógeno. En 2014, en Colombia, durante el denominado paro agrario, étnico y popular 78 manifestantes, incluidos menores de edad, fueron heridos por balas de goma y gases lacrimógenos que fueron arrojados de manera indiscriminada, en el interior de edificios o disparados directamente contra el cuerpo. Algunos miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional usaron armas Taser para aplicar choques eléctricos a jóvenes y mujeres.

• Saturación policial y encapsulamiento

El aumento de la cantidad de los efectivos policiales y del equipamiento que los Estados destinan a los operativos, verificado en diferentes países de la región, tiene distintas consecuencias: puede desalentar la asistencia a las protestas y contribuye a elevar la tensión de los conflictos. Además, los grandes despliegues con cientos de policías armados y protegidos con escudos generan un ambiente amedrentador en torno a las protestas. En Brasil, durante la Copa de las Confederaciones de 2013, las fuerzas armadas agregaron 3.700 efectivos y 500 vehículos a los desplegados por

la policía, incluyendo blindados, transporte de tropas, 8 helicópteros, la caballería y una sección de perros de guerra. Apagar la iluminación pública de los lugares de concentración agrava este panorama, como ha ocurrido en Brasil y en México.

Al mismo tiempo también se utilizan tácticas de encapsulamiento, que consisten en rodear la manifestación y cerrar todas las salidas. Esta práctica combinada con el uso de la fuerza policial tiene efectos graves. En gran cantidad de casos, las fuerzas de seguridad cierran las vías de salida y utilizan armas “menos letales”, que en estas condiciones son más riesgosas aún para la integridad física. Esto ocurrió en enero de 2014, en Asunción, Paraguay, en una protesta contra la suba del costo del transporte público cuando los manifestantes fueron cercados y golpeados con tonfas (cachiporras), patadas y con los escudos de los agentes antimotines. Operativos muy similares ocurrieron en Brasil –por ejemplo, durante la final del mundial de fútbol la Policía Militar de Río de Janeiro mantuvo cuatro horas encapsulada a una multitud y la reprimió con brutalidad- y en México donde encerrar a los manifestantes es un mecanismo frecuente.

Este tipo de operativos obstaculizan el ejercicio del derecho a la protesta ya que, por ejemplo, las barreras policiales impiden que los manifestantes se desplacen o definan un trayecto.

• Detenciones masivas, arbitrarias y violentas

Las detenciones masivas, arbitrarias y violentas son una de las respuestas frecuentes del Estado a las protestas sociales. En algunos países, la cantidad de detenidos es enorme. Por ejemplo, en los últimos años en México, Colombia y Brasil, ha habido protestas en las que en unas pocas horas fueron arrestadas cientos de personas. Al mismo tiempo, las detenciones también suelen caracterizarse por su violencia: la utilización del bastón policial (tonfa) y los golpes y patadas son prácticas repetidas.

Las detenciones no suelen seguir un patrón ni estar planificadas. En algunos casos, como táctica para disolver la protesta los integrantes de las fuerzas de seguridad detienen a quienes están más cerca de ellos o a quienes pueden rodear; también suele haber arrestos luego de que la protesta ya se haya dispersado o en las calles alejadas. En otros casos, las detenciones se realizan con criterios discriminatorios. Así se observa, por ejemplo, en una grabación de radiocomunicaciones que registra a un policía mexicano ordenando arrestar a “todos esos jovencitos con mochila, esos son los vándalos, detener a quienes tuvieran mochila”.

Aunque las balas de goma y las granadas de gas lacrimógeno, entre otras armas, se utilizan a menudo para responder a las manifestaciones, no se han implementado protocolos y reglamentos para limitar o prohibir su uso por parte de las fuerzas de seguridad.

En diferentes países se han denunciado detenciones que violan preceptos constitucionales y legales como los plazos procesales, que incumplen la obligación de poner a los detenidos a disposición del Ministerio Público y de ser controladas por el Poder Judicial. En Brasil las formas más utilizadas para justificar las detenciones son la “conducción coercitiva para averiguación”, una figura genérica que permite a la policía requisar y detener por desacato y en flagrancia, muchas veces con base en evidencia fraguada. En Chile, observadores del Instituto Nacional de Derechos Humanos han detectado que aunque los protocolos que regulan la actuación de Carabineros ordenan poner en libertad a los menores de 17 años sin exigir la presencia de un adulto responsable, los agentes policiales siguen exigiendo esta condición para liberarlos. En Colombia, la figura de “retención por protección”, establecida en el Código Nacional de Policía, permite la detención de personas con alteración emocional sin orden judicial; esta norma fue utilizada contra jóvenes en las protestas del 1 de mayo de 2013.

• Ataques a la libertad de expresión y el trabajo periodístico

Los maltratos a las personas que están documentando las manifestaciones, en particular cuando se trata del registro de violaciones cometidas por la policía, también son un elemento común a los países estudiados. En algunos casos, estas situaciones ocurren cuando las fuerzas de seguridad establecen un cordón que pretende mantener a los trabajadores de prensa alejados del lugar. En los últimos años, los ataques a periodistas y reporteros gráficos han incluido golpizas, disparos de perdigones, gas pimienta, detenciones, confiscación de cámaras fotográficas y celulares, supresión de material audiovisual y fotográfico, amenazas e intimidación durante la cobertura de manifestaciones.

En Venezuela, José Alejandro Márquez fue detenido el 19 de febrero de 2014 por un funcionario de la Guardia Nacional Bolivariana quien le exigió que le entregara su teléfono celular. El periodista corrió para evitar que lo sometieran y el efectivo le disparó. La víctima pudo evadir las balas, pero se cayó en la acera y se golpeó la cabeza. Luego, los efectivos de la Guardia lo golpearon y se llevaron su celular. Alejandro Márquez falleció pocos días después. En Colombia, México, Paraguay, Argentina y Brasil se han denunciado y registrado agresiones, de distinta gravedad, contra las personas que se encontraban documentando manifestaciones.

• Formación, capacitación y entrenamiento inadecuados

En la mayoría de los países, los programas de formación y entrenamiento de agentes policiales para la actuación en el contexto de manifestaciones no existen o son insuficientes.

En Brasil, en una investigación realizada en 2014 sobre la policía de Río de Janeiro, el 64% de los agentes entrevistados declararon no haber recibido entrenamiento adecuado para actuar en manifestaciones. En Venezuela, el Estado no ha impulsado programas sobre el adecuado uso de la fuerza en las protestas a pesar de haberse ordenado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia sobre lo ocurrido en El Caracazo, las masivas protestas ocurridas en 1989¹.

En algunos países, la efectividad de las iniciativas positivas de capacitación se ve reducida por la falta o la insuficiencia de una regulación del uso de la fuerza que defina con claridad los estándares legales y por la impunidad de quienes no cumplen las normas y protocolos. En Perú, los principios de necesidad, legalidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza pública figuran en el “Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial”, que establece que la dispersión debe evitar el uso de la fuerza o limitarla al mínimo necesario y recomienda que el uso de arma de fuego solo se realice cuando exista amenaza inminente de muerte o lesión grave. Sin embargo, el uso excesivo de la fuerza permanece como una práctica sistemática de las fuerzas de seguridad. En la Argentina, en las manifestaciones se han registrado detenciones con una violencia excesiva que funciona como un castigo físico a los manifestantes.

• Personal policial uniformado sin identificación visible y agentes infiltrados

La participación en manifestaciones de policías uniformados pero sin identificación visible, inclusive con los rostros cubiertos en algunos casos, ha ocurrido en Colombia, Brasil, México y Paraguay. Esta práctica obstaculiza la identificación e investigación de las violaciones a los derechos humanos en las manifestaciones y puede afectar de manera negativa la reconstrucción de lo sucedido y la atribución de responsabilidades. También se han registrado muchos casos de circulación de personal policial no uniformado, vestido de civil, entre los manifestantes en diferentes países.

¹ Corte IDH, sentencia del 29.08.2002 sobre los hechos de El Caracazo (Reparaciones y Costas).

Estas situaciones aumentan los riesgos de que se cometan otras violaciones de derechos, además de la violencia contra los manifestantes, como ocurre, por ejemplo, con la infiltración de organizaciones y movimientos sociales y la criminalización y el uso de la fuerza a partir de procedimientos ilegales. Por ejemplo, en Brasil, en una protesta en Río de Janeiro en julio de 2013, se denunció que agentes policiales infiltrados –los llamados “P2”– tiraron bombas molotov contra la policía para justificar la represión y las detenciones.

La regulación del uso de la fuerza

En la región se advierten tanto la ausencia de políticas y regulaciones sobre uso racional de la fuerza durante manifestaciones como violaciones a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

En la Argentina y Colombia se observan algunos ejemplos positivos de regulación del uso de la fuerza. En la Argentina, los “Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas”, adoptados en 2011, enumeran las pautas que deben respetar las fuerzas de seguridad y que deben servir como base para la redacción de protocolos específicos de actuación. A nivel local, por otro lado, el alcalde de Bogotá aprobó en noviembre de 2015 un protocolo específico. Ambos documentos prevén la obligación de identificación de los agentes policiales presentes en movilizaciones; el uso de la fuerza como último recurso; la prohibición del uso de armas de fuego; algunas medidas de regulación del uso de armas “menos letales”.

En la mayoría de los países, la regulación de la conducta policial está marcada por los siguientes problemas:

• Normas de bajo rango y ausencia de controles

Ante el aumento de las protestas sociales, diversas iniciativas legislativas buscaron limitar y, en algunos casos, criminalizar el ejercicio de la protesta, pero omitieron, en la mayoría de los países, regular la actuación policial. Prácticamente no existen en América Latina leyes que establezcan normas de uso de la fuerza.

En muchos casos, las resoluciones y decretos existentes, emitidos por los poderes ejecutivos, no son ni siquiera adoptados por la autoridad civil y política, sino solamente por las fuerzas policiales, quienes además se auto supervisan.

En Brasil, la única norma vigente que establece criterios para la actuación policial en el contexto de manifestaciones es una resolución del Consejo de Defensa de los

Derechos Humanos (CDDPH) de 2013. Aunque establece los principios de no violencia, diálogo y la garantía de derechos como paradigma para la acción policial durante protestas y desalojos, la norma no tiene efecto vinculante para los órganos de seguridad pública.

En la Argentina, el proceso de institucionalización de los “Criterios Mínimos” fue interrumpido y no llegaron a tener carácter de ley ni dieron lugar a protocolos específicos de actuación de las fuerzas federales. En las jurisdicciones provinciales el impacto de los criterios sobre las prácticas policiales fue muy reducido.

• Principios mínimos demasiado imprecisos

En algunos casos hubo avances en la incorporación de principios mínimos de uso de la fuerza al ordenamiento jurídico que no han tenido gran impacto sobre las prácticas de las fuerzas de seguridad.

Es el caso de Perú, donde el Decreto Legislativo 1186, adoptado en agosto 2015, puso fin al vacío legal e incorporó los principios de uso de la fuerza, la gradualidad y excepcionalidad en el empleo de armas letales, las acciones posteriores de los agentes de las fuerzas policiales -brindar asistencia médica, comunicar los sucesos a los familiares de heridos o fallecidos, presentar un informe de los hechos a la unidad policial de procedencia- y los derechos y responsabilidades. Sin embargo, la norma permite el uso del arma letal en una “reunión tumultuaria violenta” sin detallar en qué condiciones estaría permitido. El uso excesivo de la fuerza letal continuó luego del decreto: un mes después de su entrada en vigencia, las fuerzas policiales ejecutaron a tres comuneros que formaban parte de una masiva protesta contra el campamento minero Las Bambas, ubicado en la región andina de Apurímac.

En otros países se adoptaron nuevos protocolos para las protestas sociales que regulan de manera permisiva el uso de la fuerza. En México, legislaturas locales aprobaron normas que otorgan facultades amplias e imprecisas a las autoridades encargadas de la seguridad para que hagan uso de la fuerza pública e incluso disuelvan manifestaciones invocando supuestos ambiguos y vagos como “tranquilidad, seguridad ciudadana, orden y paz pública”. En el caso más grave, el de Puebla, una norma aprobada en mayo de 2014 permite el uso de armas letales en contexto de manifestaciones. El artículo 44 de la referida ley establece el uso de las armas como medida de legítima defensa, para repeler agresiones, para preservar la vida o evitar afectaciones a la integridad física graves de los policías o de terceros.

• Criterios poco claros para la dispersión de las protestas

Los marcos regulatorios comparten como característica la ausencia de criterios claros para habilitar la dispersión de manifestaciones y la forma en la que puede realizarse. A ello se suma la falta de controles y de evaluaciones posteriores: los agentes policiales no suelen ser sancionados por dar o ejecutar una orden de dispersión que no haya respetado la regulación en el caso de que la haya o que haya tenido consecuencias negativas para la vida o la integridad de los manifestantes.

En Venezuela, por ejemplo, una decisión del Tribunal Supremo de Justicia (STJ) en 2014 señaló que “cualquier concentración, manifestación o reunión pública que no cuente con el aval previo (...) podrá dar lugar a que los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público a los fines de asegurar el derecho al libre tránsito y otros derechos constitucionales (...), actúen dispersando dichas concentraciones con el uso de los mecanismos más adecuados para ello”. En este caso puede verse cómo los mecanismos administrativos de aviso previo se utilizan para justificar la dispersión violenta.

Otra característica común de las regulaciones sobre el uso de la fuerza en la región se vincula con la caracterización de las manifestaciones como “pacíficas” o “violentas” y las distintas acciones policiales que se permiten en cada caso. Un caso grave es el del protocolo que regula el uso de la fuerza en el Distrito Federal de México que permite la disolución de manifestaciones en función del “estado de agresividad” de quienes se manifiestan. Las fuerzas de seguridad pública actúan, en estos casos, sin distinguir una manifestación pacífica de actos de violencia aislados, en ocasiones agrediendo incluso a personas que no se estaban manifestando. También en Chile los protocolos de actuación policial de Carabineros distinguen entre marchas autorizadas, consideradas lícitas, y no autorizadas, consideradas ilícitas y que habilitan la intervención policial. Las manifestaciones espontáneas, a su vez, están sujetas a la discrecionalidad de la autoridad policial, que determinará sus acciones con criterios como la “tranquilidad”, “seguridad” y “respeto a la autoridad policial”. En Colombia, el nuevo Código Nacional de Policía establece que “toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta”², criterio bastante amplio que legitima la práctica generalizada de disolución de las manifestaciones por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios.

• Criterios amplios para las detenciones y requisas

Durante las protestas, las requisas y las detenciones suelen realizarse en base a normas que no fijan criterios claros.

Un caso que ilustra esta situación es el de Chile, donde los protocolos de uso de la fuerza de Carabineros violan el principio de la presunción de inocencia al establecer el “deber de actuar con rapidez en la detención de los delincuentes que puedan alterar una manifestación pacífica”. También establecen el registro de vestimentas, equipajes y vehículos y el control de identidad como una práctica obligatoria, que debe realizarse en todo evento. El protocolo también permite que una persona pueda estar privada de su libertad en un control de identidad por un plazo de hasta ocho horas; transcurrido este plazo, “si existen indicios [de] que la persona ha ocultado su verdadera identidad o ha proporcionado una falsa, dicha persona debe ser detenida”. Con relación a la regulación de las detenciones masivas, las normas internas de Carabineros indican que las fuerzas policiales deben “evitarlas”, definición que ignora los criterios legales vigentes en Chile para las detenciones y la prohibición del derecho internacional.

² Artículo 53 del Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.

Violencia policial contra las mujeres



Además de reprimir la protesta, el poder y la violencia buscan restablecer los roles tradicionales de género que le asignan a las mujeres un mandato de pasividad social.

A la violencia contra los participantes de manifestaciones en general, en diferentes países del continente se suman casos de violencia física, sexual y verbal, vinculados con el hecho de ser mujer.

En diversos países de la región se registran manifestaciones de violencia de género en el actuar policial a través de amenazas o agresiones verbales de connotación sexual y del uso excesivo de la fuerza. En este contexto, además de reprimir la protesta, el poder y la violencia buscan restablecer los roles tradicionales de género que le asignan a las mujeres un mandato de pasividad social. Por ejemplo, en una manifestación en Temuco, en Chile, una joven de 22 años fue agredida verbalmente y luego, en el marco de una detención -que no cumplió con ningún estándar de legalidad- fue obligada a desnudarse. En manifestaciones ocurridas en Brasil, México y Chile se ha denunciado que las mujeres recibieron agresiones verbales del tipo “pinches putas ¿pero querían venir a marchar?”, “esta putita está bien puesta para que nos la cojamos”, “métele la mano hasta el bizcocho” y “váyanse a la casa perras culiás”.

Otras manifestaciones de la violencia de género incluyen el uso excesivo de la fuerza para reprimir protestas de los movimientos de mujeres y

feministas. En Chile, en marzo de 2016, ante 7 femicidios ocurridos en 7 días, se convocó a una manifestación al palacio de gobierno para exigir una alerta de género ante la escalada de violencia machista. Frente a 50 mujeres manifestantes se presentaron alrededor de 50 agentes de fuerzas especiales con camiones hidrantes. El operativo concluyó con 9 mujeres y 3 hombres detenidos, golpes, patadas e insultos por parte de los agentes policiales. En Brasil, en noviembre de 2015, participantes de la I Feria del Libro Feminista y Autónoma, en Porto Alegre, fueron agredidas y amenazadas por la policía. Además, en las “Marchas das Vadias”, que ocurren en diferentes ciudades del país, es común que las participantes sufran ofensas de carácter sexual y en algunos casos agresiones y amenazas.

Este fenómeno no es nuevo. Sin embargo, suele estar invisibilizado y de esta manera se contribuye a perpetuar prácticas de violencia contra las mujeres por parte de policías y agentes del Estado.

Violencia policial contra los habitantes de las zonas rurales

Tal como ocurre en relación a las políticas de seguridad en general, también en las situaciones de protesta social los niveles de violencia de las fuerzas de seguridad cambian según los espacios territoriales y los contextos y grupos sociales. Así, en la región, es posible encontrar patrones comunes respecto al uso desproporcionado e ilegítimo de la fuerza en las protestas en los que ocurren en zonas rurales.

Extensas zonas de la región atraviesan y han atravesado históricamente problemáticas sociales, ambientales y laborales vinculadas con modelos que priorizan el extractivismo, en particular la minería, y las agroindustrias, en perjuicio de otros usos de la tierra, como la agroecología, la propiedad comunitaria y las tradiciones culturales y religiosas. En este contexto, las comunidades indígenas y campesinas se han convertido en protagonistas de luchas por el acceso, la restitución, el reconocimiento y la defensa de la tierra y el territorio.

Frente a esto, por lo general los gobiernos en lugar de privilegiar procedimientos de consulta, diálogo y respeto de los derechos humanos, priorizan un uso de la fuerza que con frecuencia genera heridos, desalojos, desplazamientos y

muerdes que muchas veces quedan impunes. En Paraguay, en particular a partir de la masacre de Curuguaty en 2012, se incrementó la violencia en los desalojos de comunidades campesinas, en los que participan la policía y las Fuerzas Armadas y se utilizan armas de fuego. En Perú, las fuerzas de seguridad también suelen responder con extrema violencia a los conflictos entre las comunidades rurales y las industrias extractivas. Entre 2010 y 2015 se registraron por lo menos 75 muertes en este tipo de conflictos, la mayoría de ellas ocasionadas por el uso de armas de fuego. En este país es notoria la estigmatización policial respecto a las protestas en zonas andinas. El 4 de julio de 2012, tras la detención del líder ambientalista Marco Arana en la Plaza de Armas de Cajamarca, una ciudadana cuestionó a los efectivos policiales preguntando: “¿por qué nos tratan así?”. La respuesta literal fue “porque son perros”.

En muchos países, las fuerzas de seguridad pública se encuentran al servicio de los intereses privados y de las empresas y constantemente intimidan a las comunidades, buscando interferir en las formas de organización, inhibiendo la participación mediante la presencia

desproporcionada de agentes de seguridad e incluso militarizando zonas y comunidades. En algunos casos, estas acciones se combinan con actuaciones de empresas de seguridad privada.

Otra diferencia se da respecto del uso de la fuerza en el centro de las grandes ciudades y en las periferias o los asentamientos informales, como favelas o villas miseria. En Brasil, la ocupación de las favelas de Río de Janeiro por las Fuerzas Armadas y la Policía Militar como estrategia contra el narcotráfico ha tenido como consecuencia respuestas más violentas a las manifestaciones que ocurren ahí en comparación con las que se realizan en el resto de la ciudad.

Muchas de estas agresiones quedan invisibilizadas ya sea porque ocurren en lugares lejanos y en zonas de difícil acceso para la prensa, o por la existencia de un mayor nivel de tolerancia de la sociedad en relación a ella. Este déficit de control democrático en relación al que se observa en los centros urbanos hace que sea enormemente difícil que se investiguen efectivamente los hechos, y contribuye a la persistencia crónica de los niveles de violencia.

BRASIL

Respuestas
estatales racistas

2,5

los jóvenes negros tienen 2,5 veces
más posibilidad de ser asesinados
que los blancos

2737

adolescentes negros
entre 16 y 17 años fueron
asesinados durante 2013

En Brasil, el racismo permea la actuación de los órganos de seguridad pública y de justicia criminal. Según el Índice de Vulnerabilidad Juvenil a la Violencia y Desigualdad Racial de 2014, los jóvenes negros tienen 2,5 veces más posibilidad de ser asesinados que los blancos. Una investigación realizada por Amnistía Internacional señala que de los 56 mil homicidios perpetrados en el país en 2012, 30 mil víctimas eran jóvenes, de las cuales 77% eran negros. En 2013, fueron asesinados 2 737 adolescentes negros entre 16 y 17 años, es decir, 66,3 en cada mil jóvenes, una tasa de homicidios 173,6% más alta que para los jóvenes blancos. A su vez, el "Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 — Racismo, pobreza e violência", del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra que el racismo atraviesa la actuación policial. De acuerdo con la publicación, en el estado de Río de Janeiro, por ejemplo, los negros son el 11,1 % de la población y el 32,4% de las personas muertas en manos de la policía. Entre las perso-

nas blancas se invierte la situación; constituyen un 54,5% de la población, y representan el 19,7% de las víctimas de asesinato por parte de las fuerzas de seguridad.

La selectividad racista del sistema de seguridad pública también se manifiesta en las protestas donde es común el uso de armas de fuego y un alto grado de letalidad policial: 12 de las 20 muertes en manifestaciones ocurridas entre junio de 2013 y marzo de 2014 ocurrieron en favelas. La población que vive en las favelas es mayoritariamente negra, de manera que en estos barrios marginalizados la cuestión de clase está atravesada por el racismo. El caso de Aliélson Nogueira, afrodescendiente ejecutado por militares con un disparo en la cabeza el 4 de abril de 2013 durante una protesta en Jacarezinho, ejemplifica estas prácticas. Los otros manifestantes rodearon el cuerpo para garantizar que la pericia se realizara de manera adecuada y para impedir que la policía lo retirara. Después de su muerte, la manifestación que

había empezado más temprano se intensificó y fue reprimida con bombas de estruendo y disparos de armas de fuego.

También cuando protestan en las zonas centrales de la ciudad, los afrodescendientes suelen ser reprimidos con más dureza y criminalizados. Dos casos emblemáticos en ese sentido son el de Rafael Braga Vieira y el de la Marcha de las Mujeres Negras. Rafael, un joven afrodescendiente en situación de calle, estaba en las cercanías de una gran manifestación en junio de 2013 con dos botellas de productos de limpieza. Lo detuvieron de manera arbitraria acusándolo de "portación de explosivos" y fue condenado a cinco años de prisión. En noviembre de 2015, 20 mil mujeres participaban de la Marcha de Mujeres Negras contra el Racismo y la Violencia y por el Buen Vivir, en Brasilia. Frente al Congreso, policías de un grupo que reivindicaba a la dictadura militar tiraron bombas caseras contra las mujeres y dispararon para arriba en medio a la multitud.

En la región se advierten tanto la ausencia de políticas y regulaciones sobre uso racional de la fuerza durante manifestaciones como violaciones a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

Discrecionalidad y falta de control

Salvo algunas excepciones, los marcos regulatorios de la actuación policial suelen ser generales y contradictorios y conservan márgenes de discrecionalidad amplios para la actuación de las fuerzas de seguridad. En muchas ocasiones, las regulaciones no tienen jerarquía de ley, y muchas veces no existen mecanismos de control que garanticen su cumplimiento. Además, la vigencia y aplicación de estas normas ha sido muy poco estable.

En Venezuela, la Constitución Nacional prohíbe el uso de sustancias tóxicas y de armas de fuego en el control de manifestaciones pacíficas y existen normas que establecen los principios de uso proporcional, diferenciado y progresivo de la fuerza. Sin embargo, no se han desarrollado políticas para garantizar que estas normas se cumplan. Al contrario, en 2014, el Tribunal Supremo de Justicia (STJ) emitió una resolución que avaló la represión cuando las manifestaciones no cuentan con el aval previo del Estado.

Los ejemplos muestran que la transformación de las prácticas policiales depende no solamente de que se adopten criterios claros de actuación, sino también de que se institucionalicen en leyes que incorporen los estándares internacionales de derechos humanos. En general, estos criterios no han tenido suficiente jerarquía y su aplicación ha quedado sujeta a la voluntad política de los gobiernos, sin responder a controles externos, ya sean administrativos o judiciales. Otro problema que afecta a la gran mayoría de los países es la ausencia de formación y entrenamiento de los funcionarios policiales en estos principios, además de la falta de control y supervisión de los operativos que permitan luego la investigación y sanción de los responsables cuando ocurren violaciones de los derechos humanos.



▼
Otra característica común es la distinción entre manifestaciones "pacíficas" o "violentas" y las distintas acciones policiales que se permiten en cada caso.

capítulo 3

Criminalización de la protesta



capítulo 3

Criminalización de la protesta

La criminalización de la protesta social se basa en el sistema de justicia penal para responder a los conflictos sociales. Con frecuencia, las personas que lideran o participan en manifestaciones para expresar oposición o disenso deben enfrentar detenciones arbitrarias y procesos penales.

Esta persecución penal a manifestantes y a referentes sociales es una tendencia histórica que tiene ciertos patrones comunes a toda América Latina. En primer lugar, el repertorio de tipos penales usados para criminalizar a la protesta es semejante en los diferentes países. Además, proliferaron en la región reformas legales que incluyeron la creación de nuevos tipos penales, el aumento de las penas, la creación de agravantes y la flexibilización de las garantías procesales.

La criminalización no siempre termina en una condena. En Paraguay se ha identificado que en las causas que involucran situaciones de protesta social el Ministerio Público promueve la Suspensión Condicional del Procedimiento (Probation). Este mecanismo permite salidas y evita que se lleve adelante un juicio oral, pero para acceder al beneficio es necesario reconocer los hechos. Las personas procesadas optan por aceptar estas salidas para concluir lo antes posible con la judicialización. Pero esto trae como consecuencia que se evita la discusión sobre el fondo de la cuestión, y el proceso judicial nunca llega a analizar la conducta de la persona procesada.

Si bien, en general el protagonista de esta tendencia es el Poder Judicial, todos los poderes del Estado suelen converger, por acción u omisión. En Brasil, por ejemplo, el Ministerio de Justicia y las secretarías de Seguridad de los estados de San Pablo y Río de Janeiro decidieron, luego de las protestas masivas de 2013, impulsar el aumento de las penas para delitos como incendio, daños al patrimonio y lesiones corporales durante manifestaciones o cuando las víctimas sean policías militares. Esta reacción estatal ignoró las evidencias del funcionamiento arbitrario e ilegal del Poder Judicial contra los manifestantes y buscó ampliar aún más sus facultades.

Otro patrón común en la región es la selectividad judicial a la hora de acusar y la asimetría en el avance de las causas. Esto se ve con claridad cuando se comparan los resultados de las investigaciones judiciales contra quienes participaron de marchas, ocupaciones, piquetes o acampes con los de las causas que investigan las responsabilidades policiales por los desalojos violentos, las represiones y las muertes.

Lo ocurrido en la represión de la toma del Parque Indoamericano, en la Argentina en 2010, y en la masacre de Curuguaty, en Paraguay en 2012, es paradigmático. En el caso argentino, un violento operativo de desalojo de personas que reivindicaban su derecho a la vivienda resultó en tres personas muertas. Mientras el juicio oral contra los efectivos policiales aún no se ha llevado a cabo, el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires ha invertido cuantiosos recursos para llevar a juicio a algunos referentes sociales que participaron de la toma. En octubre de 2014 estos manifestantes fueron absueltos; los jueces afirmaron que los fiscales no tenían ningún elemento para sostener las acusaciones. En la Masacre de Curuguaty, los responsables por la muerte de nueve campesinos durante el desalojo siguen impunes, pero más de una decena de campesinos que ocupaban las tierras desalojadas fueron condenados en una causa penal llena de irregularidades. En otros casos, líderes sociales han sido procesados luego de organizar o participar en acciones de protesta, con el objetivo de castigarlos o de restringir su capacidad de organizar nuevas manifestaciones.

En Colombia es emblemático el caso del líder indígena Feliciano Valencia, dirigente del Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, quien fue judicializado y condenado por el Tribunal Superior de Popayán en septiembre de 2015 a la pena de 18 años por el delito de secuestro. El proceso se inició en el marco de la Minga Social Indígena de 2008 en la que participaron cerca de 30.000 indígenas. Durante la marcha, las autoridades indígenas encontraron a un cabo del Ejército que pretendía

infiltrarse en la movilización, por lo que fue detenido y sancionado a varios “juetazos espirituales”, hechos que fueron calificados por el Tribunal como secuestro y tortura, y aunque Valencia no participó en la detención del soldado y la jurisdicción indígena tiene reconocimiento constitucional, la imputación en su contra fue por ser un líder visible de la movilización. En mayo de 2016, en un recurso de casación interpuesto por la defensa, incluso la fiscalía sustentó ante la Corte Suprema de Justicia la atipicidad de la conducta endilgada al líder indígena.

Un tercer patrón que se identifica en numerosos casos es la violación de las garantías procesales. Las detenciones arbitrarias, las imputaciones colectivas sin individualización de conductas y la desproporcionalidad de las penas que pretenden imponerse a los manifestantes son algunos de los aspectos más graves de este patrón. El uso creciente de tácticas de inteligencia, como la infiltración de agentes policiales en reuniones y marchas y la vigilancia de las comunicaciones, agrava este cuadro y es una amenaza adicional a los derechos civiles y políticos.

En la gran mayoría de los casos, se criminaliza a los manifestantes por conductas legítimas, propias de las protestas sociales. La utilización del derecho penal para criminalizar a la protesta tiene como principal efecto el de desarticular organizaciones sociales, generarles un egreso adicional de recursos financieros, estigmatizar a las personas procesadas y desalentar acciones que buscan exigir el cumplimiento de derechos.

¿De qué se acusa a quienes protestan?

Es común que el ejercicio del derecho a la protesta sea judicializado a través de figuras que existen en los códigos penales. En estos casos los manifestantes no suelen quedar detenidos durante mucho tiempo, aunque se ha llegado a aplicar prisión preventiva. En otras situaciones, se aplican tipos penales que establecen penas más altas como la usurpación. En los casos más graves, se

han aplicado tipos penales para los cuales están previstas algunas de las penas más altas del ordenamiento jurídico, como asociación ilícita, secuestro, extorsión y terrorismo. Las principales figuras penales aplicadas en Latinoamérica son:

• Obstrucción de vías públicas

En Perú, el Congreso durante los mandatos presidenciales de Alejandro Toledo y de Alan García, elevó las penas para las acciones colectivas de protesta que se desplazan por las vías públicas: el delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos de transporte pasó de una pena máxima de cuatro años a una de seis en 2006 y de 8 a 10 en 2010. Esta reforma, al subir las penas, habilitó la posibilidad de prisión preventiva. Como casi todas las protestas ocupan el espacio público estas normas son invocadas con frecuencia por los funcionarios judiciales.

En Venezuela, el tipo penal que se aplica a los cortes de la circulación establece que debe existir el objetivo de “preparar el peligro de un siniestro”. Sin embargo, este artículo del Código Penal es utilizado por el Ministerio Público para criminalizar las protestas que utilizan el corte como estrategia, aunque no haya tal propósito. También en Colombia el delito de obstrucción de vías públicas es usado para iniciar causas penales contra manifestantes. En marzo de 2013, 77 personas fueron detenidas y 11 de ellas procesadas, acusadas de este delito, por participar en protestas en Valle de Toledo que se oponían a la construcción de una represa. En julio de 2013, la fiscalía imputó a 70 personas que participaban de un paro minero en la vía Cali por “perturbación al servicio de transporte público”. En Paraguay, a la dirigente campesina Maguiorina Balbuena se le inició una causa por cortar una ruta en protesta por la destitución del entonces presidente Fernando Lugo aplicando el artículo 218 del Código Penal paraguayo sobre “intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre”.



• Resistencia a la autoridad, ultrajes y desacato

En Paraguay, el tipo penal de resistencia a la autoridad es utilizado constantemente por la Policía y el Ministerio Público. Como el delito consiste en “resistir o agredir físicamente a un funcionario u otra persona encargada oficialmente de ejecutar leyes, decretos, sentencias, disposiciones judiciales o resoluciones, y estuviere actuando en el ejercicio de sus funciones” se lo utiliza contra los manifestantes cuando reaccionan a las detenciones arbitrarias o violentas.

En Brasil sigue vigente en el Código Penal el delito de desacato, considerado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como incompatible con la Convención Americana. Este tipo penal se aplica de forma indiscriminada y es utilizado con frecuencia como respuesta a reclamos verbales a la actuación de los agentes policiales cuando interpelan a los manifestantes. Muchas veces este delito se aplica junto con otros delitos como el de amenaza, el de resistencia y el de desobediencia. En numerosos casos, manifestantes han sido detenidos acusados de desacato por haber denunciado el accionar violento o ilegal de policías. En otras situaciones, la policía ha dado órdenes abusivas, como obligar a los manifestantes a quedarse parados en una misma posición durante una gran cantidad de tiempo amenazándolos con denunciarlos por desacato si las incumplían.

En México ocurre algo similar con la aplicación del delito de ultrajes a la autoridad. En marzo de 2016 la Suprema Corte de Justicia de ese país declaró inconstitucional este artículo del Código Penal; sin embargo, el tipo penal se mantiene y sigue siendo utilizado en contra de personas que se manifiestan.

• Perturbación a la paz y al orden público

En Paraguay, uno de los tipos penales más utilizados en las ciudades es el de perturbación de la paz pública que busca castigar a quienes realicen o instiguen a cometer “hechos violentos”. Además, también se sanciona la conducta de “aumentar la disposición” de otros manifestantes a cometer hechos violentos. A partir de la vaguedad de todas estas definiciones, el Ministerio Público y el Poder Judicial interpretan esta figura de una manera muy amplia, en detrimento del ejercicio del derecho a la manifestación.

En México, el 1 de diciembre del 2012, en una jornada de protestas en contra del presidente Enrique Peña Nieto, se les imputó el delito de ataques a la paz pública a decenas de personas que fueron detenidas de forma arbitraria. En 2014, en las manifestaciones ocurridas en la

Ciudad de México el 20 de noviembre, 15 manifestantes fueron detenidos y remitidos al Ministerio Público, que les imputó los delitos de “ataques a la paz pública” y de “posesión de objetos aptos para agredir”.

En Chile, tres distintas tipificaciones de “desorden público” lo definen como falta, hasta 5 años de privación de libertad, o como delito, con penas de hasta 10 años. Esta situación posibilita que los agentes públicos decidan con discrecionalidad cómo categorizar las conductas de los manifestantes.

• Invasión de inmueble y usurpación

La ocupación de inmuebles suele ser una estrategia para demandar por el derecho a la vivienda o reclamar el uso social de una propiedad. En ese sentido, la ocupación de un edificio o terreno y la resistencia a un desalojo son formas de protesta.

Es frecuente que los participantes de este tipo de conflictos en ámbitos urbanos y rurales sean acusados del delito de usurpación y deban atravesar largos procesos penales. Un ejemplo paradigmático es el de Paraguay: a los líderes o referentes comunitarios de las comunidades campesinas desalojadas se los suele investigar por “invasión de inmueble”. Originalmente, el tipo penal exigía que las personas “se instalaran” en el inmueble, y la pena prevista era de un máximo de 2 años de prisión. En 2008 se realizó una modificación que habilitó la persecución penal desde el momento que alguien ingresa al inmueble y agrava la pena si lo hace “con el objeto de instalarse”. De esta manera, se amplió su uso en la criminalización del movimiento campesino.

• Instigación a delinquir y asociación criminal

La asociación criminal y la instigación se han aplicado en distintos países de la región a manifestantes o líderes sociales a raíz de protestas, huelgas u ocupaciones. En Venezuela, se condenó por varios delitos al secretario general del sindicato de una empresa estatal, Rubén González, tras liderar una huelga, incluido el de instigación a delinquir. En México, luego de las manifestaciones del 20 de noviembre de 2014 por la desaparición de los estudiantes en Ayotzinapa, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada inició una acción penal contra 11 jóvenes, en su mayoría estudiantes, y los acusó de asociación delictuosa; estuvieron 10 días privados de su libertad en centros de reclusión de máxima seguridad. En Paraguay, en el caso de la Masacre de Curuguaty, se imputó a los campesinos por asociación criminal. Según la acusación, la

Vigilar las comunicaciones de los integrantes de organizaciones y movimientos sociales es una tendencia relacionada con la criminalización de la protesta y el conflicto social común a muchos países de América Latina.

comisión creada para solicitar la adjudicación de las tierras se formó para cometer delitos, aunque en Paraguay las comisiones vecinales son un requisito administrativo para reivindicar la entrega de tierras al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.

En Perú, entre mayo y junio de 2015, el Ministerio Público inició investigaciones por el delito de asociación ilícita para delinquir y lavado de activos a dirigentes y autoridades locales de Valle del Tambo en Arequipa que protestaron contra un proyecto minero de la empresa transnacional Southern Perú, con la hipótesis de que las organizaciones sociales que promueven las protestas son medios de comisión de delitos, y que el financiamiento de las protestas tenía un origen ilegal.

También en Brasil la figura de la asociación criminal se utiliza para la criminalización de la protesta. El uso de este tipo penal fue particularmente intenso en un acto de profesores de Río de Janeiro en octubre de 2013, cuando 190 personas fueron detenidas y a 84 se les decretó prisión preventiva por “asociación criminal”. El delito era haber participado de la protesta. En 2014, durante el mundial de fútbol, 19 manifestantes fueron detenidos bajo la acusación de “asociación criminal armada” por la mera posibilidad de que fueran a realizar actos de violencia: a partir de la vigilancia de quienes planificaban protestas, una jueza concluyó que había “serios indicios de que se están planificando actos de extrema violencia” y que era “necesaria la acción policial para impedir la consumación de este objetivo”. Los manifestantes obtuvieron una orden judicial que les permitió atravesar el proceso judicial en libertad pero se les impuso el requisito de no participar en otras manifestaciones. Además, a cuatro militantes del Movimiento Sin Tierra, se les decretó prisión preventiva tras participar en una ocupación en el municipio de Santa Helena de Goiás, en el contexto de una disputa por la titularidad de las tierras, en 2015. Entre los delitos de los que fueron acusados está el de conformar una organización criminal.

• Extorsión

En Perú, el delito de extorsión abarca la ocupación de locales, la obstaculización de vías de comunicación y de calles y la perturbación del funcionamiento de los servicios públicos para obtener “cualquier beneficio o ventaja” de las autoridades. Esta figura tiene una pena de prisión de entre 5 y 10 años que puede llegar hasta los 25 años si participan del hecho dos o más personas. Este tipo penal ampliado se usa recurrentemente cuando se inician detenciones policiales o investigaciones fiscales. Su imprecisión permite que cualquier acto de



protesta que obstaculice vías de comunicación o altere el desplazamiento del tránsito sea perseguido penalmente. La finalidad de obtener una ventaja de “cualquier índole” supone la posibilidad de imputar el delito a quienes protestan para reivindicar demandas o derechos. El tipo penal de extorsión contiene además sanciones a los funcionarios públicos que participen en huelgas.

De manera semejante, en Paraguay, durante las manifestaciones realizadas por comunidades campesinas, es común la aplicación de los tipos penales de coacción y coacción grave que sancionan la conducta de “constreñir gravemente” a otro a “hacer, no hacer o tolerar lo que no quiera”. Cuando se realiza “mediante amenaza con peligro a la vida o integridad física” se agrava la pena. El Ministerio Público aplica esta figura a la acción de no dejar ingresar a personas a un predio o bloquear una calle. A estos tipos penales se le suma muchas veces el tipo penal de “amenazas de hechos punibles”, aplicado por ejemplo en casos en los que una comunidad amenaza con parar unas fumigaciones o exige el cumplimiento de normativas ambientales.

Las garantías procesales en jaque

La tendencia a flexibilizar las garantías procesales en contextos de manifestaciones se expresa en la frecuen-

cia con la que las fuerzas de seguridad detienen de manera arbitraria y en la autorización indiscriminada de escuchas telefónicas y vigilancia de las comunicaciones digitales de personas que están involucradas en conflictos sociales. Así ocurrió de manera reciente en Brasil, donde activistas fueron procesados por información recolectada en las redes sociales.

Por otra parte, las imputaciones colectivas que no individualizan las conductas de grupos de personas que fueron detenidas al mismo tiempo en una protesta viola el derecho a la defensa.

Otro patrón común son los procesos judiciales que se basan exclusivamente en el testimonio de agentes policiales. Así ocurre en general en las causas en contra de manifestantes y también en las que buscan responsabilizar a los agentes estatales por abusos cometidos. Por ejemplo, en Brasil, las organizaciones han denunciado que en más del 70% de los casos de flagrancia, el único testigo era un integrante de una fuerza de seguridad.

En Colombia, la Ley de Seguridad Ciudadana introdujo normas procesales contrarias a las garantías. Mientras la Constitución Política establece, por ejemplo, que no es posible privar de la libertad sin orden judicial salvo en situación de flagrancia, la ley relativiza el concepto al establecer que esta figura se aplicará “cuando la persona que comete el delito quede registrada en un video o esté en un vehículo en el que se acaba de cometer el ilícito”.

En Paraguay, numerosos desalojos forzados de comunidades campesinas se realizaron sin órdenes judiciales utilizando, en general, el argumento de que la ocupación del inmueble se está produciendo y que ante la “flagrancia” se debe intervenir y detener a los participantes.

En Perú, en procesos judiciales que criminalizaron protestas sociales se cambió la competencia territorial. La Resolución Administrativa 096-2012-CE-PJ, expedida por la Presidencia del Poder Judicial, trasladó las investigaciones y causas judiciales contra campesinos, líderes sociales y autoridades locales por protestas contra proyectos mineros a lugares ubicados a grandes distancias, de hasta veinte horas de viaje, del lugar donde habían ocurrido. De esta manera se vulneró el principio del juez natural y se limitó el acceso a la justicia de las personas de escasos recursos. A las autoridades públicas que habían apoyado las protestas se les dictaron medidas judiciales de prisión preventiva.

Vigilancia e inteligencia

Vigilar las comunicaciones de los integrantes de organizaciones y movimientos sociales es una tendencia relacionada con la criminalización de la protesta y el conflicto social común a muchos países de América Latina. El espionaje ilegal, las videograbaciones, el registro de llamadas y la geolocalización son amenazas graves al ejercicio de derechos reconocidos en las constituciones de los Estados y en los tratados internacionales de derechos humanos, como el derecho a la libre asociación, de reunión, a la libertad de expresión y a la privacidad.

En Brasil se denunció que las fuerzas policiales rastrean páginas de internet y redes sociales en las que se difunden protestas e interceptan los teléfonos de manifestantes y abogados. Por ejemplo, en Río de Janeiro, el día anterior a la final del mundial de fútbol, en julio de 2014, hubo órdenes de prisión provisoria en contra de 28 personas, incluyendo a dos adolescentes; 19 personas quedaron detenidas acusadas de asociación criminal armada por haber organizado actos en contra del mundial. En este caso la persecución penal se centró en quienes habían creado los eventos en las redes sociales convocando a un lugar a una hora determinada para manifestarse. Además, se consideró que las críticas en las redes sociales a la actuación de la policía era incitación al delito. Más grave aún, a partir de estos datos recogidos en las redes sociales, se intervinieron los teléfonos de 38 personas y de 60 perfiles de Facebook, incluyendo el de una organización de defensa de los derechos humanos con el argumento de “la dificultad de

obtener pruebas satisfactorias que posibiliten la responsabilización penal de las personas que cometen delitos en protestas”. Finalmente se excarceló a los detenidos pero exigiéndoles el cumplimiento de una serie de medidas, incluyendo la prohibición de participar en manifestaciones públicas, condición claramente contraria a las garantías constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos. El proceso judicial en contra de los manifestantes continúa abierto.

En Perú, en julio de 2014, la Federación Indígenas Quechua del Pastaza descubrió que tres policías se habían infiltrado en su asamblea comunal en el contexto de una huelga indígena que exigía el diálogo con el gobierno por la contaminación de territorios amazónicos atribuida a la empresa Pluspetrol.

En la Argentina, se denunciaron actividades de espionaje ilegal que involucraron a efectivos de distintas fuerzas de seguridad y a agentes de servicios de inteligencia. En 2012 se conoció que efectivos de la Gendarmería Nacional se habían infiltrado como periodistas en piquetes y movilizaciones para obtener información sobre las protestas. Durante la investigación de esa denuncia, se detectó que desde 2004 y hasta 2012, Gendarmería Nacional había recolectado información que no tenía nada que ver con la prevención de delitos. Por otra parte, en 2015 un defensor público de la ciudad de Esquel, en la provincia de Chubut, denunció la existencia de fichas con información sobre actividades y posicionamientos políticos de periodistas y militantes. Las fichas habían sido acercadas al Ministerio Público Fiscal por un agente que se desempeña en la Agencia Federal de Inteligencia en el marco de una causa por usurpación seguida contra una comunidad mapuche. El agente fue procesado por violación a la ley de inteligencia, pero aun no se sabe quién impartió la orden de reunir esa información. Estas prácticas ocurrieron a pesar de que en ese país la producción de información basada exclusivamente en factores ideológicos está prohibida.

La debilidad de las instancias de control y supervisión de las actividades de inteligencia, el secretismo y la proliferación de múltiples agencias estatales con capacidad de llevar adelante actividades de inteligencia son factores que facilitan la persistencia de este tipo de prácticas aunque en muchos casos no estén permitidas.



El Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas recomendó al Estado venezolano que adopte las medidas necesarias para prohibir que los civiles sean juzgados por la jurisdicción penal militar.

VENEZUELA

El uso de la justicia militar

En Venezuela la criminalización de la protesta ha alcanzado niveles preocupantes con el uso de la justicia militar para penalizar a manifestantes. Desde 2012, la jurisdicción militar se comenzó a emplear para encarcelar a indígenas y sindicalistas movilizados en defensa de derechos que participaron de acciones de protesta cerca de recintos militares, empresas del Estado o entes públicos considerados como zonas de seguridad. Con frecuencia, también se usan las instalaciones militares para privar de libertad a personas detenidas durante manifestaciones.

En agosto de 2012 fueron detenidos en el estado Táchira cinco trabajadores que se manifestaban por el incumplimiento de compromisos contractuales por parte de una empresa que debía construir unidades habitacionales en el recinto militar Fuerte Murachí. Los sindicalistas fueron imputados por el Circuito Judicial Penal Militar del Tribunal Militar Undécimo de Control y reclusos en el Departamento de Procesados Militares de la Cárcel de Santa. El juez militar ordenó la privación de libertad y los acusó de ultraje al centinela y ultraje a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB). En febrero de 2016, siete personas fueron detenidas tras protestar mientras hacían una fila para adquirir alimentos en la Base de Misiones “La Zamorana” en Chirgua. Un ciudadano fue acusado de los delitos de “ultraje al centinela, daño a bien de la fuerza armada y sustracción de armamento en cali-

dad de frustración”. Un tribunal militar ordenó su reclusión en el recinto militar de Ramo Verde en el estado Miranda, a más de 600 kilómetros de distancia de su lugar de origen.

La Constitución nacional estableció con claridad los límites de la competencia de la justicia militar frente a la ordinaria. Sin embargo, los jueces de la jurisdicción militar, incluso en las máximas instancias, siguen aplicando criterios según los cuales la jurisdicción militar suplantaría a la ordinaria. A pesar de que la justicia militar es solo para militares y su aplicación a civiles es violatoria de los derechos humanos, esta práctica es asidua en el país desde la década de los años 60, cuando se aplicaba a personas y a grupos calificados como subversivos. La práctica se hizo más evidente a partir de 1999 toda vez que la Constitución venezolana de 1961 no decía nada salvo que toda persona tiene derecho a ser juzgada por su juez natural. La Sala Penal del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) ha avalado la aplicación de la justicia militar en algunos casos contra civiles, contraviniendo la Constitución y los tratados de Derechos Humanos. En julio de 2015 el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas expresó en sus recomendaciones finales al Estado venezolano que debía adoptar las medidas legislativas o de otra índole, necesarias para prohibir que los civiles sean juzgados por la jurisdicción penal militar.

capítulo 4

Impunidad de la violencia policial



capítulo 4

Impunidad de la violencia policial

La actuación de los órganos públicos que deben investigar y sancionar la represión y la violencia policial en las manifestaciones muestra distintos problemas que se sintetizan en dos tendencias: demoras excesivas para investigar y avance insuficiente de la atribución de responsabilidades penales.

Irregularidades, obstáculos, retrasos y omisiones que no permiten arribar a una tutela judicial efectiva son comunes en Latinoamérica. En gran cantidad de casos las investigaciones son insuficientes; en muchos otros, nulas. Con frecuencia, no se identifica a los autores materiales ni a los responsables políticos y no hay sanciones. Las personas que han atravesado situaciones de violencia no suelen recibir luego una atención adecuada por parte de las instituciones estatales. Además, deben enfrentar procesos penales largos y suelen encontrarse con numerosos obstáculos para obtener una reparación. Esta deficiente respuesta estatal tiene consecuencias psicológicas, sociales y económicas que pueden aumentar el daño y derivar en un proceso continuo de revictimización.

Tanto las investigaciones penales como las administrativas suelen ser lentas y no llegar a atribuir responsabilidades por el uso excesivo de la fuerza en las protestas. En contraste, el sistema penal avanza rápidamente en las causas contra líderes sociales o manifestantes.

Muchos de los obstáculos para investigar los abusos policiales, no sólo los que ocurren en situaciones de protesta, pueden explicarse por la resistencia de los funcionarios judiciales para investigar a integrantes de las fuerzas de seguridad con quienes tienen relaciones cercanas y cotidianas. En otras ocasiones, las autoridades policiales dificultan el trabajo judicial restringiendo o dilatando el acceso a la información.

A la hora de investigar las situaciones de violencia o abusos, adquiere especial importancia la existencia de protocolos de actuación ya que son los que establecen las conductas correctas y, por lo tanto, son centrales para

sancionar las violaciones de los deberes funcionales. También en las investigaciones penales son útiles sobre todo a la hora de asignar responsabilidades culpables o negligentes. La resistencia a los protocolos se puede explicar en estas funciones que cumplen.

En la Argentina, recién en 2014 tuvo lugar el juicio oral por las muertes de manifestantes ocasionadas por el accionar policial durante las protestas masivas en la ciudad de Buenos Aires en diciembre de 2001. En mayo de 2016, por primera vez en la Argentina, el Poder Judicial consideró que los funcionarios políticos son penalmente responsables de las consecuencias que tiene la orden de reprimir una protesta social. El trámite de los recursos ante la Cámara de Casación y la Corte Suprema extenderá el proceso varios años más.

La desigual velocidad con la que avanzan las causas en contra de manifestantes y las que buscan responsabilizar a los agentes estatales es una tendencia generalizada en la región. En Venezuela, según un informe del Ministerio Público, durante 2014 3 351 personas fueron detenidas en el contexto de manifestaciones y presentadas ante los tribunales. En estos casos, hubo 911 actos conclusivos que involucraron a 2 844 personas. El Ministerio Público también informó que 878 personas resultaron heridas y/o lesionadas durante las protestas y que en ese mismo año denunció a 30 funcionarios de los cuerpos de seguridad por la presunta violación de las garantías fundamentales, incluyendo casos de homicidio y trato cruel. Sin embargo, el Ministerio Público no detalla el estado de las investigaciones del accionar de los funcionarios.

En Perú, se observa la misma tendencia en la judicialización de la violencia en el conflicto ocurrido en la provincia amazónica de Bagua. En 2014 se inició un juicio oral contra 53 personas, entre ellas autoridades indígenas, que participaron de una protesta en 2009. El fiscal los acusó del homicidio de agentes policiales, de instigar al arrebato de armas oficiales de fuego y de disturbios, motín y entorpecimiento de servicios de transporte. Al menos 23 de los acusados son indígenas

En casi todos los países, aun cuando se logran determinar las responsabilidades individuales por muertes y lesiones en situaciones de protesta social, rara vez los procesos judiciales llegan a analizar el comportamiento de los funcionarios policiales que estuvieron al mando de los operativos.

de los pueblos awajún-wampis, y fueron interrogados por la policía sin la presencia de un traductor. El fiscal pidió cadena perpetua para 7 de ellos. Mientras tanto, la investigación penal por los 10 muertos y los numerosos heridos indígenas y mestizos que fueron responsables de la acción policial durante la misma protesta apenas logró alcanzar a un efectivo policial.

En México, los datos de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) muestran que entre 2010 y 2015, de un total de 705 averiguaciones previas iniciadas por ese tipo de delitos, hubo 84 indagatorias. Es decir que sólo en un 11,9 % de los casos se llegó a esa instancia judicial. Hasta principios de 2016 no se había dictado ninguna sentencia.

En Paraguay, se creó en 2011 la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos en el ámbito del Ministerio Público. En ese momento, las organizaciones de derechos humanos consideraron positivo que se aumentaran los recursos para investigar violaciones de derechos. Sin embargo, hoy perciben deficiencias estructurales: las investigaciones se prolongan, el trabajo es esporádico, en muchas ocasiones se cuestiona a las víctimas y muchas veces no se les toma declaración a los testigos y se sobervalora la versión de los agentes de las fuerzas de seguridad.

En casi todos los países, aun cuando se logran determinar las responsabilidades directas por muertes y lesiones en situaciones de protesta social, rara vez los procesos judiciales llegan a analizar el comportamiento de los funcionarios policiales o políticos que estuvieron al mando de los operativos. La mayor parte de los operadores judiciales se resisten a considerar la eventual responsabilidad penal de quienes planifican, coordinan y dan las órdenes. De este modo, muchas investigaciones se limitan a determinar quién fue el autor de los disparos mortales y no analizan si, por ejemplo, la orden de reprimir emitida por el jefe del operativo debe ser sancionada.

De las normas que regulan el régimen profesional de las policías generalmente se desprende que los superiores jerárquicos deben ejercer el control y el comando de sus subordinados. Esto implica que tienen la obligación de verificar qué tipo de armamento se utiliza, de dirigir los movimientos de los efectivos que intervienen y de procurar que si se comenten abusos se preserve la escena del hecho para que se puedan investigar. La violación de estos deberes funcionales debe ser sancionada penalmente. Sin embargo, con frecuencia, esto no ocurre.

Por ejemplo, en el Distrito Federal, en México, la fiscalía no ha consignado ante el Poder Judicial ninguna de las averiguaciones previas por delitos cometidos por funcionarios de seguridad pública en contra de periodistas y de documentadores ciudadanos durante manifestaciones y tampoco investigó a los mandos policiales que por acción u omisión permitieron los abusos.

En algunos países se sancionaron leyes que habilitan la impunidad del uso abusivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. Es el caso de una reforma del Código Penal de Perú en 2014 que “exime de responsabilidad penal al personal que, en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte”¹. Esta ley fue aplicada por un juzgado penal de primera instancia para absolver a cuatro efectivos policiales acusados del homicidio de tres jóvenes, entre ellos un menor de 14 años, y de lesiones contra otras 12 personas durante una protesta estudiantil en la ciudad de Huancavelica.

En Colombia, una reforma constitucional impulsada por el Ministerio de Defensa en 2015 determinó que en la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, “en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este”. La reforma exime de responsabilidad penal a miembros de la fuerza pública por el homicidio de civiles en determinados casos. La categoría imprecisa de “enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas” puede debilitar las condiciones de acceso a la justicia en casos de violencia policial, inclusive en contextos de protesta social.



¹ Perú, Ley 30 151 de 2014.



Asimetría en el avance de las causas judiciales

Los resultados de las investigaciones contra quienes participaron de marchas, ocupaciones, piquetes o acampes son muy distintos a los de las causas que investigan las responsabilidades policiales por los desalojos violentos, las represiones y las muertes.

Paraguay

MASACRE DE CURUGUATY

En el desalojo de un predio, 17 personas murieron, campesinos y policías. Los responsables por la muerte de 9 campesinos siguen impunes. Once campesinos que ocupaban las tierras desalojadas fueron condenados en una causa penal llena de irregularidades.

Argentina

PARQUE INDOAMERICANO

Dos personas fueron asesinadas por balas policiales en el desalojo de una toma el 3 de diciembre. Los policías involucrados en el operativo aún no fueron juzgados. Los referentes sociales que participaron de la toma fueron juzgados acusados de haber organizado la ocupación: fueron absueltos pero tuvieron que atravesar el proceso de criminalización.

Perú

MASACRE DE BAGUA

En el desalojo de un corte de ruta multitudinario por un conflicto medioambiental 33 personas, manifestantes y policías, murieron. Por las muertes de los policías, 53 personas fueron juzgadas, entre ellas líderes indígenas. Fueron absueltos. La investigación penal por los 10 muertos y los numerosos heridos indígenas y mestizos, responsabilidad de la acción policial, apenas logró alcanzar a un efectivo policial.

2012

2010

2009

Investigaciones y sanciones administrativas

En el plano administrativo disciplinario, los cuerpos policiales y de seguridad de la región suelen ser supervisados por oficinas de asuntos internos, un ombudsman u otros mecanismos de control. Estas estructuras administrativas tienen la misión de investigar y determinar si un funcionario policial infringió las reglas de conducta. La intervención de estas áreas en los casos de represión de la protesta social evidencia un marcado desinterés por el avance de los procesos disciplinarios, que de esta manera también suelen conducir a la impunidad.

En algunos países, la lentitud del Poder Judicial se usa como excusa para la inacción en el ámbito administrativo. En verdad, no hay razones que justifiquen convertir el proceso disciplinario en un apéndice de lo que se resuelva en la causa penal ya que los dos procesos están orientados a establecer responsabilidades de distinto tipo.

Sin embargo, en la Argentina, por ejemplo, es frecuente que los encargados de dirigir las investigaciones internas demoren su avance, no realicen medidas de prueba y solo estén pendientes de si la causa penal avanza o no. En este panorama, los sumarios administrativos pueden estar abiertos por décadas, mucho tiempo después de que los policías hayan abandonado el servicio activo. Por el homicidio de Mariano Ferreyra, un joven militante del Partido Obrero asesinado en 2010 durante una protesta por un grupo de la Unión Ferroviaria en complicidad con la Policía Federal, los policías fueron condenados en abril de 2013, esa sentencia fue confirmada en septiembre de 2015. Sin embargo, el sumario disciplinario contra esos policías continuaba abierto a mediados de 2016.

En Colombia, no hubo sanciones penales de las violaciones de los derechos humanos cometidas en el Paro Nacional Agrario en 2013. A nivel disciplinario se iniciaron 30 investigaciones; el 77% están en la etapa de indagación preliminar, es decir, que no cuentan con ninguna persona vinculada.

En Paraguay, la red CODEHUPY solicitó la apertura de sumarios administrativos para investigar la conducta de agentes policiales en situaciones de protesta y no recibió ninguna respuesta oficial por parte del Ministerio del Interior, de quien depende la Policía Nacional. Tampoco ha tenido información sobre sanciones aplicadas contra policías involucrados en situaciones violatorias de derechos. En Brasil la situación está marcada por la falta de autonomía institucional y política del órgano de control interno de la policía militar que es responsable de recibir denuncias de abusos cometidos por los agentes de

seguridad. Algo similar ocurre en Chile donde la investigación de las faltas está delegada a los mismos oficiales de Carabineros, quienes tienen las atribuciones disciplinarias sobre sus subalternos e indagan y resuelven según su propio juicio. El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), al analizar la respuesta institucional de Carabineros a los apremios o violencias presuntamente ejercidas por funcionarios contra personas mapuches entre 2004 y 2011, constató que se investigaron sólo 8 de 62 reclamos contra funcionarios y únicamente 2 fueron elevados a sumario.

En general, las normas que regulan los procesos disciplinarios les asignan pocas oportunidades de intervención a las víctimas y a sus familiares. En la Argentina, a diferencia de lo que ocurre en un proceso penal, en los procesos disciplinarios no se acepta la figura del querrelante o particular damnificado. El pleito disciplinario siempre es entre la administración pública y el funcionario público. A la víctima muchas veces se le niega el acceso al expediente disciplinario y no se le admite la posibilidad de producir pruebas o de interponer reclamos. Asimismo, las vías para interponer denuncias por irregularidades son en muchas ocasiones escasas o no están bien difundidas. En Chile, por ejemplo, cuando se instruye un sumario administrativo en Carabineros, las actuaciones o diligencias son secretas, lo que impide la participación de los funcionarios policiales que están siendo sumariados y la de las víctimas.

En algunos países, después de hechos en los que se detecta un uso excesivo de la fuerza utilizado por el personal policial, no solamente no se abren procedimientos internos de investigación, sino que las autoridades políticas y los altos mandos de las fuerzas de seguridad felicitan a los policías por el trabajo realizado.

La impunidad es un mensaje que avala la persistencia de prácticas violatorias de los derechos humanos. Al mismo tiempo, si no existen sistemas eficaces que analicen las responsabilidades administrativas se reduce la posibilidad de que los protocolos de actuación policial, cuando existen, funcionen efectivamente como herramientas de regulación de las conductas.

Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia por las violaciones de los derechos humanos. Para que esto ocurra es indispensable que los mecanismos legales sean efectivos y los procedimientos, enmarcados en el debido proceso y ágiles. Al mismo tiempo, las instituciones deben contar con los recursos necesarios, en especial con personal debidamente capacitado.

COLOMBIA

Protocolo de protesta social en Bogotá

En Bogotá se produjo un avance positivo en cuanto a la regulación de la protesta social. En noviembre de 2015, el alcalde mayor aprobó un decreto que estableció el “Protocolo de Actuación para Las Movilizaciones Sociales en Bogotá: Por El Derecho a la Movilización y la Protesta Pacífica”.

El decreto creó la Mesa Distrital de seguimiento del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de movilización social. La mesa está integrada por autoridades distritales y de la policía y por organizaciones de la sociedad civil. Su misión es formular recomendaciones a las autoridades para la adecuada protección de los derechos. También otorgó a las comisiones de la sociedad civil (CVI) facultades para observar el desarrollo de las movilizaciones y coordinar con las autoridades acciones de protección de derechos como, por ejemplo, el control de la actuación de la fuerza pública, de las condiciones de detención y del respeto del trabajo de prensa.

El decreto reguló la actuación de las fuerzas de seguridad y estableció que su misión es proteger los derechos de las personas que intervienen directa o indirectamente en las movilizaciones. Respecto

al uso de la fuerza estableció que debe ser el último recurso, y prohibió de manera explícita el uso de armas de fuego, de otras armas que puedan ser letales y de armas “no letales” no reglamentarias. Además, obligó a la identificación de los agentes policiales.

Esta medida tuvo como antecedente una audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2013 y un espacio similar en el Congreso de la República de Colombia a partir de los cuales la campaña “Defender la libertad: asunto de tod@s” impulsó una concertación con la Alcaldía Mayor de Bogotá para que estableciera un protocolo de actuación de la fuerza pública en las protestas. La administración distrital que asumió en enero de 2016 cuestionó el Protocolo y ha planeado su modificación. Sin embargo, se trata de una significativa experiencia de prevención de violaciones de derechos humanos en las movilizaciones.

CHILE

Manifestaciones estudiantiles por educación pública, gratuita y de calidad

Durante 2011, Chile estuvo marcado por protestas contra de un modelo educativo diseñado durante la dictadura militar (1973-1990) y mantenido por los gobiernos democráticos. El sistema educativo chileno es privado y, por lo tanto, está organizado por la lógica del lucro y favorece la desigualdad. Los estudiantes secundarios y universitarios demandaban una educación pública, gratuita y de calidad y pedían una reforma de la Constitución que garantizara este derecho. En las protestas que duraron meses participaron dos millones de personas: hubo marchas, huelgas, ocupaciones de edificios, cacerolazos, bloqueos del tránsito e intervenciones artísticas.

El gobierno de Sebastián Piñera prohibió las manifestaciones y cercenó el derecho de reunión. Con estas decisiones se justificaron el uso de la fuerza policial, las detenciones masivas, la represión con equipos antidisturbios y elementos químicos y la violencia contra los detenidos. Según el informe anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos, sólo el 4 de agosto de 2011, cuando hubo dos manifestaciones no autorizadas en Santiago, hubo 308 personas detenidas. De estas detenciones se tiene registro de que solo 6 personas fueron formalizadas en Santiago. Duran-

te una de las manifestaciones de 2011 Manuel Gutiérrez, de 14 años, murió baleado: el policía implicado fue procesado por la justicia militar y condenado a 3 años con un régimen de libertad vigilada.

Para deslegitimar las demandas, las autoridades nacionales acusaron a los dirigentes estudiantiles de quebrantar el orden público y promover la violencia. Sin embargo, la mayoría de la población mantuvo una opinión favorable a las protestas. En aquel momento, los estudiantes pudieron colocar a la educación como uno de los ejes del debate político previo a las elecciones legislativas y lograron escaños en el Congreso.

conclusiones

Transformar la respuesta estatal



Transformar la respuesta estatal

Una respuesta democrática de los Estados a los conflictos y las protestas sociales implica el compromiso de garantizar los derechos de reunión, de petición, de expresión y de participación. Este principio de legitimidad de la protesta requiere dos pilares.

Por un lado, en los casos de protestas que articulan demandas específicas que pueden ser satisfechas por el Estado o por particulares, el reconocimiento del derecho de los peticionantes a hacer reclamos debe dar lugar a habilitar canales de gestión política, capaces de dar respuestas a los problemas de fondo. En este sentido, el rol principal del Estado es el de mediar los intereses contrapuestos en un conflicto.

El segundo pilar es que los operativos de seguridad en las manifestaciones públicas deben estar guiados por principios orientados a la no represión y a la protección de derechos. El diseño político de estos operativos no puede partir de concebir a las protestas como problemas de seguridad y orden público: los dispositivos deben garantizar el ejercicio de derechos y evitar si-

tuaciones de violencia y confrontación. Para eso se requieren principios y normas orientados por estos objetivos.

La realidad común a los países latinoamericanos es que los Estados suelen responder utilizando la fuerza para contener y controlar las manifestaciones. Así lo muestra el análisis de las tendencias regionales en los últimos años.

La represión y el uso abusivo de la fuerza por parte de la policía en el manejo de protestas junto con la persecución penal de quienes participan en manifestaciones y de líderes sociales ocurren desde hace años. En los últimos tiempos, se ha agregado como una nueva tendencia la presentación de proyectos de ley y la sanción de nuevas leyes que intentan regular el ejercicio del derecho a la libre manifestación, prohibir acciones o agregar nuevas figuras a los códigos penales aplicables a situaciones de protestas.

Recientemente, estas tendencias han motivado una línea de trabajo por parte de los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos. La Comisión Interame-

ricana de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas les han dedicado esfuerzos específicos, entre los que se destacan el “Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones” y el capítulo sobre Uso de la Fuerza en Protestas Sociales del informe anual 2015 de la CIDH.

En un contexto más bien caracterizado por amenazas al derecho a la manifestación, es urgente transformar la respuesta estatal a las protestas sociales en América Latina. A lo largo de esta publicación destacamos algunas iniciativas que, desde los tres poderes, en distintos niveles de gobierno y con distintos alcances buscaron impulsar un nuevo paradigma adoptando herramientas como protocolos, leyes e interpretaciones judiciales protectoras de derechos y que pueden señalar posibles caminos para lograrlo.

Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social

-
Fotos



Tapa
MÍDIA NINJA
Manifestación el día de la final del mundial de fútbol. Río de Janeiro, Brasil. 2014.



P. 1
MÍDIA NINJA
Manifestación el día de la final del mundial de fútbol. Río de Janeiro, Brasil. 2014.



P. 2 y 3
MÍDIA NINJA
Líderes indígenas enfrentan la represión de la policía. Brasilia, Brasil. 2014.



P. 4 y 5
MÍDIA NINJA
Marcha de las Putas. Río de Janeiro, Brasil. 2015.



P. 10 y 9
MÍDIA NINJA
¿Copa para quién? Río de Janeiro, Brasil. 2014.



P. 14 y 15
RODRIGO ABD
Operativo integrado por 1500 soldados, policías e infantes de marina. Madre de Dios, Perú. 2014.



P. 22 y 23
FABIOLA FERRERO
Un joven es detenido por la Policía Nacional Bolivariana de Venezuela durante una protesta opositora. Caracas, Venezuela. 2016.



P. 34 y 35
MÍDIA NINJA
¿Copa para quién? Río de Janeiro, Brasil. 2014.



P. 38
RAMÓN CAMPOS IRIARTE
60 000 indígenas de la etnia Nasa marcharon hasta Bogotá para reclamar el derecho de propiedad de las comunidades sobre sus territorios ancestrales.



P. 41
MÍDIA NINJA
Reocupación en la favela Skoll- Complexo do Alemão. Río de Janeiro, Brasil. 2016 Bogotá, Colombia. 2008.



P. 44 y 45
SUBCOOP
Desalojo del asentamiento 13 de mayo. Itapúa, Paraguay. 2009.



P. 48 y 49
JAVIER GODOY
Marcha estudiantil exigiendo educación gratuita y de calidad. Santiago de Chile, Chile. 2011.



P. 54 y 55
MAURICIO PALOS
Marcha de del movimiento #YoSoy132 y diversas organizaciones sociales contra la candidatura presidencial de Enrique Peña Nieto. Ciudad de México, México. 2012.



