

Marzo de 2015

Al Sr. Secretario Ejecutivo
de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
Sr. Emilio Álvarez Icaza
1889 F. Street N.W. Washington, DC 20006

Ref.: Audiencia sobre protesta social y derechos humanos

Estimado Sr. ÁLVAREZ ICAZA,

Tenemos el agrado de dirigirnos a esta ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión o CIDH) en representación de las organizaciones solicitantes¹ con el objeto de poner en su conocimiento tendencias regresivas en las respuestas estatales frente a los fenómenos de protesta social en la región que derivan en violaciones a los derechos humanos.

-
- ¹ 1. American Civil Liberties Union, Estados Unidos (ACLU)
2. Article 19, Brasil
3. Article 19, México
4. Asociación Pro Derechos Humanos, Perú (APRODEH)
5. Canadian Civil Liberties Association (CCLA)
6. Cauce Ciudadano A. C., México
7. Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, México
8. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México (CentroProDH)
9. Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina (CELS)
10. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, México (CEPAD)
11. Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), México
12. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Colombia
13. Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos- Honduras (COFADEH)
14. Comité de Solidaridad con Presos Políticos, Colombia
15. Conectas Direitos Humanos, Brasil
16. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú
17. Corporación Humanas, Chile
18. Espacio Público, Venezuela
19. Fundar Centro de Análisis e Investigación, México
20. Instituto de Defensores de Direitos Humanos, Brasil (DDH)
21. Instituto de Estudios Legales y Sociales (IELSUR), Uruguay
22. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, México (IMDHD)
23. Justiça Global, Brasil
24. Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos de Defensoria Pública do Estado de São Paulo
25. Observatorio Ciudadano, Chile
26. Programa Venezolano de Educación – Acción en Derechos Humanos, Venezuela (PROVEA)
27. Propuesta Cívica, México
28. Red de Apoyo para la Justicia y la Paz, Venezuela
29. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todas y todos", México
30. Servicios y Asesoría para la Paz, A. C. (SERAPAZ), México

I. Introducción

A pesar de algunos avances en el campo de los derechos humanos, el aumento de la organización política y social y el crecimiento económico experimentado por la mayoría de los países de la región en la última década, la protesta social sigue siendo duramente castigada, especialmente en muchos puntos de América Latina. Al tiempo que ha habido procesos de crecimiento económico y expansión, los Estados han respondido de forma dispar a las nuevas tensiones y conflictos que han aparecido. En algunos contextos se desarrollaron mecanismos de gestión de conflictos pero en muchos casos estos mecanismos tuvieron dificultades para transformarse en una política pública estable, o fueron reemplazados por respuestas más represivas. La conflictividad social da cuenta de contradicciones reales y profundas en los modelos de desarrollo económico, que no han podido reducir sustancialmente los niveles de desigualdad social, por lo que las demandas por el acceso a los bienes, servicios y derechos más básicos aún siguen vigentes en varios países de la región. También las demandas salariales y relacionadas con las condiciones de trabajo, llevadas adelante por gremios y trabajadores, asumen esta modalidad de protesta.

En este contexto, en la mayoría de los países los conflictos y disputas sociales se han trasladado a las calles para reclamar y visibilizar respecto a temas críticos en materia política y de satisfacción de derechos como el medioambiente y la distribución y el uso de los recursos naturales; el acceso a los servicios públicos y la educación o la vivienda. Así hemos visto el surgimiento de protestas masivas en Brasil en torno al acceso al transporte público y los gastos destinados a la Copa Mundial, protestas estudiantiles por demandas de acceso a la educación en Chile, protestas de los maestros en México, el paro nacional agrario en Colombia, protestas por las explotaciones mineras en Perú, y diversas protestas gremiales en Argentina y Venezuela.

En Estados Unidos se produjeron recientemente protestas de alcance nacional contra las muertes de jóvenes negros desarmados por la policía, agravadas por la ausencia de justicia o de algún tipo de rendición de cuentas. Antes de ellas, fueron las protestas Occupy que comenzaron en Nueva York y se expandieron a otros lugares de Estados Unidos. En el caso de Canadá, las protestas son fenómenos sociales menos comunes, los últimos casos más emblemáticos fueron las protestas de 2010 en Vancouver en ocasión de las Olimpiadas de invierno y las protestas alrededor de la reunión del G20 en Toronto; luego, en 2012, tuvieron lugar las grandes protestas estudiantiles en Quebec, y comenzando en el 2013, el movimiento de pueblos aborígenes de Canadá Idle No More reclamó por la violación de tratados ancestrales.

En algunos de los países de la región, los fenómenos de criminalización pueden verse reforzados por iniciativas legislativas que de una forma u otra, avalan la represión de la protesta, incluso dándole más poder a la policía y/o al Ejército.

Esta audiencia se propone exponer y discutir las reacciones del Estado frente a las diversas protestas sociales. En particular, las situaciones de violencia, el uso abusivo

de la fuerza, y formas de dispersión usada por las policías en el continente, las reacciones de la justicia y el uso de figuras penales para criminalizar a manifestantes y referentes sociales y comunitarios, y también las novedades legislativas que buscan regular y/o restringir el ejercicio de la protesta. Tras éstos últimos, hay algunos supuestos que cuestionan la ‘legitimidad’ de la protesta.

II. Legitimidad de la protesta social

Una noción democrática del ejercicio de la protesta social y de las manifestaciones públicas implica el compromiso de los Estados de garantizar los derechos de reunión, de petición, de expresión y de participación. Este principio de legitimidad de la protesta tiene dos pilares. Uno de ellos es la conducción y responsabilización política por los operativos de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas de acuerdo a principios y criterios de actuación policial no represivos y orientados a la protección de derechos. El diseño y el control político de estos operativos no pueden ser abordados como simples dispositivos policiales o de seguridad. Y para eso, se requieren principios y normas adecuadas y también herramientas de control para su cumplimiento. El segundo pilar tiene que ver con la articulación de las demandas planteadas reconociendo el derecho de los peticionantes a hacer reclamos y habilitando canales de gestión política, capaces de dar respuestas a las cuestiones de fondo.

Sin embargo, hemos visto recientemente que frente a la existencia extendida de protestas sociales, se han producido fuertes reacciones en otros sectores de la sociedad, reacciones generalmente amplificadas por los medios de comunicación e incluso retomadas en el discurso de políticos y funcionarios del Estado. De este modo, la protesta social ha sido planteada como un problema, sin reconocer que la expresión válida de posiciones puede implicar un ‘conflicto de derechos’. La extensión y repetición de las protestas, desde esta perspectiva, no se ve a la manifestación como emergente de un problema político genuino que afecta a sectores de la sociedad, sino el uso excesivo por parte de un grupo de su derecho a la manifestación, en perjuicio de otros. Partiendo de esta premisa, se produce un llamado a los poderes legislativos a terminar con este abuso, limitando las formas de ejercicio de ese derecho, y otorgando al Estado diversas formas de control como los procedimientos administrativos de autorización o la habilitación a dispersar protestas.

Una perspectiva de derechos humanos debe contemplar de qué modo se cumple con la obligación positiva del Estado de garantizar el derecho a la protesta o el derecho a manifestarse. Es importante en este punto que el sistema interamericano de protección de derechos humanos precise el contenido y alcance de estas obligaciones positivas. Las sociedades democráticas y sus instituciones de gobierno deben aceptar que los conflictos son parte, justamente, del motor de la vida social y que en todo caso la normativa tiene que regular o legislar el modo como se va a posicionar el Estado frente a esos conflictos evitando situaciones de violencia, de cómo va a garantizar su expresión, y sobre todo, de qué modo va a canalizar estos conflictos políticamente.

En estos debates sobre la protesta se ha avanzado en regulaciones que pretenden distinguirlas por su legitimidad, por ejemplo, a partir de si son pacíficas o no pacíficas, programadas o espontáneas. Hacer este tipo de distinciones lleva a la conclusión de que hay

algunas protestas permitidas y otras que no. **Esta distinción es desde nuestro punto de vista incorrecta y regresiva.** La segunda cuestión, muy preocupante, es que algunas de estas normativas habilitan a las fuerzas policiales a ‘dispersar’ las protestas no autorizadas por las autoridades. Se establecen así mecanismos legales que definen a las protestas o manifestaciones como ilegales y habilitan –legal o administrativamente- una intervención estatal represiva o restrictiva de derechos. Este respaldo político y legal de la intervención policial puede conducir a prácticas policiales con niveles de violencia aún mayores de los que se registran hoy.

III. Legislación que regula o criminaliza las acciones de protesta

En los últimos años se dio un aumento de iniciativas legislativas que limitan o criminalizan el ejercicio del derecho a la protesta social en el continente americano.

En primer lugar, observamos un aumento de nuevas leyes, proyectos de ley o reglamentaciones, en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal) que apuntan a regular, de forma específica, la realización de marchas y manifestaciones. En esta línea se incluye también algunas interpretaciones de tribunales de justicia sobre estos hechos y los derechos involucrados. Estas leyes y fallos restringen, de diferentes maneras, el derecho a la protesta, estableciendo en muchos casos de manera expresa ese objetivo.²

Una de las formas bajo las cuales se observa esta restricción es el establecimiento de requisitos burocráticos como la necesidad de permiso previo y restricciones en cuanto a los lugares, recorridos y horarios. En numerosos casos, incluyen también la prohibición de conductas en este contexto específico, como llevar máscaras o palos. Finalmente, algunos de esos textos abarcan normas sobre el uso de la fuerza policial con un alto nivel de ambigüedad, y en casos más graves con modificaciones legales que otorgan expresamente impunidad a las fuerzas policiales o militares. Mientras por un lado algunas incorporan límites importantes al uso de la fuerza, respetando estándares internacionales en la materia, en algunos casos también supeditan el principio de proporcionalidad al cumplimiento por parte de los manifestantes de ciertas obligaciones. Así se habilita la posibilidad de aplicar los niveles más altos de uso de la fuerza en contra de las protestas cuando se verifique la práctica o la simple amenaza de práctica de actos violentos – definidos de forma amplia, como veremos más adelante – por parte de algunos manifestantes.

En **Canadá**, se han aprobado en los últimos años dos leyes que amedrentan y desincentivan la protesta como un derecho a la libertad de expresión. En el 2013, la Ley C-309 que modificaba el Código Penal al establecer como ofensa/delito el participar en un disturbio o protesta ilícita usando una máscara u otro disfraz para ocultar la identidad sin ninguna otra excusa lícita. También en el 2012 se aprobó la Ordenanza P-6 Montreal (Montreal By-Law P-6) que estableció la ilegalidad de utilizar mascararas durante manifestaciones públicas (sin excusa lícita) y requiriendo a los manifestantes proveer notificación previa del lugar y ruta del encuentro a la policía.³

² Decisión del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de expediente N° 14-0277, 2014.

³ En mayo de 2013, esta regulación se utilizó para otorgar multas de más de 600 dólares canadienses a cientos de manifestantes por no proveer previamente información sobre la ruta de la manifestación.

Estas prácticas de excesos en la regulación del derecho a la protesta también se observan claramente en el caso de **Estados Unidos**. A lo largo de este país, los departamentos de policía “utilizan técnicas diseñadas para ejercer un control preventivo sobre las protestas, y por lo tanto, minimizan su impacto y restringen los derechos a la libertad de expresión de los manifestantes. La policía posee estrictas guías para responder a las protestas; regula los permisos de forma diseñada para redireccionar, disuadir o prohibir las manifestaciones; despliega grandes cantidades de agentes hacia las zonas de movilización; rodea a los activistas; usa barricadas para desviarlos o impedir su paso; crea zonas donde la protesta está prohibida;⁴ detiene personas por faltas menores que no suelen ser penadas y utiliza la fuerza, incluyendo armas “menos letales” para controlar la situación”.⁵ Recientemente, la ejecución del adolescente negro Michael Brown por parte de un oficial de policía de Ferguson, Missouri el 9 de agosto de 2014, generó que un gran número de manifestantes se congregara cerca del lugar del hecho y en otros lugares para protestar por la actuación de la policía local frente a la comunidad afroamericana. Las autoridades locales y estatales respondieron con una serie de regulaciones para restringir estas protestas violando el derecho a la protesta, a la libertad de expresión y la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. El Gobernador de Missouri, Jay Nixon, declaró el estado de emergencia y estableció un toque de queda desde la medianoche hasta las 5 de la mañana, suspendiendo el derecho constitucional a reunirse durante esas horas.⁶ Este fue luego reemplazado por la norma de “no estar parado” (“*no standing*”) que la policía utilizó para amenazar con arresto a todos aquellos que estuvieran parados quietos por más de cinco segundos, ya sea de día o de noche. La norma requería que la gente continuara caminando por las veredas y carreteras en Ferguson a menos que se congregaran en un área designada de protesta, y prohibía que manifestantes y periodistas permanecieran parados aunque no estuvieran violando ninguna ley. El 6 de octubre, una corte federal emitió una orden frenando la aplicación de esta norma, declarando que “la práctica de requerir que los manifestantes pacíficos caminen en vez de estar parados, viola la constitución”.⁷

Durante las protestas y manifestaciones por los hechos de Ferguson, la policía reiteradamente emitió órdenes para dispersar y arrestar a manifestantes por la “negativa a dispersarse”. Amnesty International informó que en los 12 días posteriores al asesinato de Michael Brown, se produjeron 172 arrestos en la zona de protesta en Ferguson, y 132

⁴ Además de establecer zonas donde está prohibida la protesta, la policía en Estados Unidos también instaaura zonas de libertad de expresión o “Free Speech Zones:” las personas que desean expresarse son derivadas a locaciones distantes, que son inaccesibles para la audiencia del evento. “First Amendment Violations to Watch for at the RNC and DNC”, Jay Stanley, August 22nd, 2012, <https://www.aclu.org/blog/free-speech/first-amendment-violations-watch-rnc-and-dnc>

⁵ “Recuperen las calles. Represión y criminalización de la protesta en el mundo”, Informe de la International Network of Civil Liberties Organizations, Octubre 2013. p. 9

⁶ La American Civil Liberties Union (ACLU) de Missouri publicó un comunicado manifestando su oposición al toque de queda por ser una vulneración constitucional de los derechos de los manifestantes. El toque de queda fue revocado al día siguiente.

⁷ *Abdullah v. County of Saint Louis, et al.*, Caso No. 4:14-cv-01436 (E.D. Mo. presentado 18 de Agosto, 2014), disponible en http://www.aclu-mo.org/download_file/view_inline/1268/535/.

personas fueron acusadas meramente del delito de negativa a dispersarse.⁸ Tras la decisión del gran jurado del 24 de noviembre de no procesar a Darren Wilson, el policía blanco que disparó y mató a Michael Brown, se desató una nueva ola de protestas a lo largo de Estados Unidos, durante las cuales la policía arrestó a cientos de manifestantes.⁹

En Ferguson, las regulaciones para limitar y criminalizar la protesta se extendieron también a los miembros de la prensa y a los fotógrafos que intentaban documentar las protestas públicas y las reacciones policiales. El 12 de agosto, la Administración Federal de Aviación (FAA) aprobó una zona de tráfico aéreo restringido sobre Ferguson requerida por la policía local con el fin de evitar la cobertura mediática de las protestas tras el asesinato policial de Michael Brown. Además, la policía ha arrestado a 24 periodistas que intentaban cubrir las protestas,¹⁰ incluyendo a dos periodistas que estaban trabajando dentro de un restaurant de McDonalds.¹¹ Entre los arrestados, también se encuentra un periodista que estaba fotografiando a un policía mientras que apuntaba su arma a los manifestantes y les gritaba que los iba a matar, luego de lo cual un policía del condado de St. Louis empujó violentamente al periodista al piso, lo esposó y arrestó, a pesar de que se había identificado como un miembro de la prensa.¹² Su equipo fotográfico fue dañado y los archivos de las imágenes fueron confiscados. La policía también disparó balas de goma y lanzó latas de gas lacrimógeno apuntando directamente hacia los miembros de la prensa.¹³

En términos generales puede decirse que a lo largo del continente americano, ha habido en años recientes una tendencia a aumentar el poder punitivo del Estado a través de leyes, iniciativas de ley o decretos sobre seguridad y garantía del orden público. Estas normas contienen disposiciones que apuntan a prohibir o aumentar las sanciones previstas para

⁸ Amnesty International, On the Streets of America: Human Rights Abuses in Ferguson, Octubre 2014, disponible en <http://www.amnestyusa.org/research/reports/on-the-streets-of-america-human-rights-abuses-in-ferguson>

⁹ Ferguson Protest Updates: Hundreds of Arrests Across Nation Follow Grand Jury Decision, Los Angeles Times, 16 de Noviembre, 2014, disponible en <http://www.latimes.com/nation/nationnow/la-na-nn-ferguson-grand-jury-live-updates-htlmlstory.html>

¹⁰ Freedom of the Press Foundation, Documenting the Arrests of Journalists in Ferguson, 26 de Noviembre, 2014, disponible en <https://freedom.press/blog/2014/08/documenting-arrests-journalists-ferguson> ; Ryan Reilly, On A Night of Peaceful Protests in Ferguson, One Reporter's Arrest Breaks the Calm, HUFFINGTON POST, 23 de Noviembre, 2014, disponible en http://www.huffingtonpost.com/2014/11/23/ferguson-protests_n_6207980.html ; Abby Phillip, Police in Ferguson Arrest and Threaten More Journalists, WASH. POST, 18 de Agosto, 2014, disponible en <http://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2014/08/18/police-in-ferguson-arrest-and-threaten-more-journalists/> ; Brian Stelter, 6 More Journalists Arrested in Ferguson Protests, CNN, 19 de Agosto, 2014, disponible en <http://www.cnn.com/2014/08/19/us/ferguson-journalists-arrested/>.

¹¹ Ryan Grim, Statement on the False Arrest of Reporters Ryan Reilly and Wesley Lowery, HUFFINGTON POST, 13 DE Agosto, 2014, disponible en http://www.huffingtonpost.com/2014/08/13/ryan-reilly_n_5677060.html.

¹² Şaşmaz v. County of Saint Louis, et al., Caso No. 4:14-cv-01901 (E.D. Mo. Presentado 10 de Noviembre, 2014), disponible en http://www.aclu-mo.org/download_file/view_inline/1428/548/.

¹³ Joshua Rhett Miller, Police Intentionally Targeted Media in Ferguson, Al Jazeera Cameraman Says, Fox News, 18 de Agosto, 2014, disponible en <http://www.foxnews.com/us/2014/08/18/police-intentionally-targeted-media-al-jazeera-cameraman-says/>

conductas comúnmente vistas en situaciones de protesta, como el corte de vías, la ocupación de instalaciones públicas, los daños al patrimonio público y privado.¹⁴

En **Colombia** en los últimos años se aprobaron una serie de reformas jurídicas que han dado surgimiento a nuevos tipos penales, algunas de las cuales están claramente dirigidas a reprimir la protesta social, tal es el caso de la Ley 1453 de 2011, llamada “Ley de Seguridad Ciudadana” que da origen entre otros a delitos como obstrucción de vías mediante el uso de medios ilícitos, violencia contra servidor público y perturbación del sistema de transporte. Con base en esta ley, se están produciendo múltiples detenciones. Genera gran preocupación que el 11 de septiembre de 2013 el Ministro de Defensa presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley 091 que busca ampliar aun más los tipos penales contenidos en la mencionada ley.¹⁵ Igualmente, la Policía Nacional ha usado la novedosa figura de “retención por protección” establecida en el Código Nacional de Policía para detener provisionalmente a personas que van a participar en manifestaciones.

En **Chile** se intentó hace pocos años modificar la legislación penal ante la creciente movilización estudiantil desde 2011 con el proyecto de ley que “Fortalece el resguardo del orden público”. Este buscaba proteger el derecho a la manifestación el que, según el gobierno, se veía “limitado o restringido”, aludiendo a los episodios de violencia en las marchas de los estudiantes. El proyecto modificaba la figura penal de desórdenes públicos, ampliándola en base a criterios e hipótesis que apuntaban a fenómenos generados por las movilizaciones estudiantiles, como las tomas de edificios públicos y privados. Asimismo, ampliaba las facultades de la autoridad política (Ministerio del Interior) para presentar acciones legales y del Ministerio Público para facilitar la obtención de pruebas. El proyecto generó un amplio debate político y legislativo, y luego de 2 años, fue rechazado en el Congreso.

En **Uruguay** existe un procedimiento para solicitar autorización al Ministerio del Interior para concentraciones, marchas, actos, etc. En algunas ocasiones se ha utilizado arbitrariamente, como en 2002, cuando el PIT-CNT planificó una marcha desde Montevideo que finalizaría en Punta del Este. El Presidente de la República (Jorge Batlle) prohibió el ingreso de los trabajadores a Punta del Este, obligando a que el acto se realizara en la ciudad de Maldonado. Los motivos explícitos de la prohibición se relacionaban con la

¹⁴ Bolivia: Ley de Seguridad Ciudadana, adoptada en 2003. Chile: Proyecto de Ley que Fortalece el Resguardo del Orden Público, presentado en 2011. Colombia: Ley de Seguridad Ciudadana, adoptada en 2011; México: proyecto de reglamentación del art. 29 de la Constitución sobre Estado de Excepción que prevé la suspensión de derechos en caso de ‘perturbación grave de la paz pública’, de 2014; Paraguay, reforma de la ley No 1337/99 sobre el uso de las FF.AA. en cuestiones internas. Venezuela: Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, de 2002. Reforma del Código Penal, 2005; Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (2010) y Ley Especial de Defensa Popular contra el acaparamiento, el boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de alimentos o productos sometidos al control de precios (2007).

¹⁵ “Se propone modificar el tipo penal de Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público (Art. 353 A, Código Penal) suprimiendo la expresión “por medios ilícitos” la cual dificulta la judicialización en este tipo de situaciones, incluyendo el verbo rector de participación y adicionando como bien jurídico tutelado la afectación a la movilidad” Cámara de Representantes. Proyecto de ley 091 de 2013. Gaceta Oficial del 16 de Septiembre de 2013. Exposición de Motivos. En materia de orden público. Justificación. En: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/1_20131008_01.pdf

tranquilidad y seguridad de los turistas en Punta del Este. Fue invocada la ley 2.499 de 1897, que establece limitaciones al derecho de reunión. La misma ley volvió a ser invocada en 2007 (por el Presidente Tabaré Vázquez y su Ministra del Interior, Daisy Tourné), como argumento para prohibir “cualquier tipo de asamblea y/o concentración” en Fray Bentos, vinculadas a la pastera Botnia, junto con la ley 9.064 de 1936 (conocida como “ley de indeseables”). En 2010, el gobierno uruguayo volvió a advertir que se expulsaría a extranjeros, ante el anuncio de manifestaciones de asambleístas de Gualaguaychú por el no desmantelamiento de la planta de Botnia.

En **México**, a partir del año 2013 surgieron alrededor de 20 iniciativas legislativas que buscaban la reglamentación de la manifestación pública, a nivel local y federal, estableciendo limitaciones como solicitudes por escrito; restricción de horarios y de espacios; la obligación de obtener autorizaciones administrativas discrecionales; o habilitando el uso de la fuerza en contra de manifestantes. También hay iniciativas que de manera indirecta podían ser empleadas en contextos de manifestación, como el agravamiento de penas en los Códigos Penales, la ampliación del delito de terrorismo o leyes que permiten la geolocalización, el bloqueo de señales y retención de datos, contenidos en La Ley Federal de Telecomunicación, y la iniciativa para reglamentar la suspensión de garantías en el país. Con excepción de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, los organismos públicos de protección de derechos humanos han sido omisos en interponer las acciones de inconstitucionalidad correspondientes, incluso a petición de organizaciones de la sociedad civil que explicaban las razones técnicas para sostener que las legislaciones violan derechos humanos. En los estados de Chiapas y Puebla se aprobaron en 2014 legislaciones que habilitan el uso de la fuerza contra manifestantes. Las leyes contienen disposiciones vagas y ambiguas que permiten un uso discrecional e incluso discriminatorio de la fuerza pública. Tras la muerte de un menor en una manifestación en Puebla en julio pasado, los gobernadores de esas entidades promovieron ante los congresos iniciativas de abrogación; sin embargo, en el caso de Puebla éstas no han sido concretadas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos inició una investigación por violaciones graves a los derechos humanos por los hechos. En el Distrito Federal y en Quintana Roo están vigentes leyes que establecen el requisito de avisos previos, restricción de lugares para reunirse y manifestarse y habilitación de la fuerza pública. Derivado de las acciones de inconstitucionalidad contra la Ley de Movilidad del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidirá en los próximos meses los alcances del derecho a la protesta social. Finalmente, en Puebla se aprobó la ley anti-graffitti, que castiga con 6 años de cárcel o trabajo comunitario a quien realice pintas en edificios públicos o particulares, cerrando así espacios de expresión urbanos de inconformidad.

En **Venezuela** se aprobaron una serie de normas que en algunos casos prohíben y en otros obstaculizan y sancionan el ejercicio de la manifestación pacífica. En el año 2002, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación estableció en su artículo 47 la existencia de “zonas de seguridad” que por su importancia estratégica están sujetos a regulación especial”. Organizaciones de la sociedad civil han estimado que aproximadamente el 34% del territorio venezolano es considerado como tal, incluyendo el palacio de gobierno y sus adyacencias, por lo que estaría prohibido la realización de actividades como manifestaciones o huelgas en empresas públicas consideradas bajo dicha figura. Por esta razón desde esa fecha diferentes manifestantes han sido procesados bajo el supuesto delito

de “violación de zona de seguridad”, con penas de prisión según la ley de entre cinco a diez años. Otras normativas promulgadas desde esa fecha han sido utilizadas discrecionalmente contra manifestantes, la más importante de ellas la reforma del Código Penal, realizada en el año 2005, que sanciona con penas de entre cuatro a ocho años de prisión a las personas que cierran vías de comunicación, un mecanismo histórico de protesta del movimiento popular en Venezuela.

Por otro lado, se han visto numerosas iniciativas como la creación de nuevos tipos penales.¹⁶ En este marco se encuentran iniciativas de tipificación de conductas enmarcadas específicamente en el contexto de protestas, como por ejemplo la ‘tenencia de bombas o explosivos en manifestaciones y movilizaciones sociales’,¹⁷ y de creación de agravantes para delitos comunes, como los daños al patrimonio, cuando son practicados en ese contexto.¹⁸ En paralelo, se han presentado en algunos países propuestas de **reformas de códigos procesales penales** que amplían el margen de discrecionalidad de las fuerzas de seguridad y del poder judicial, y limitan las garantías procesales en situaciones de protesta o ‘desorden público’.

En los casos más extremos, se prevé la **participación de las Fuerzas Armadas** en operativos de seguridad interna. Este por ejemplo el caso de **Brasil** en el que este rol viene siendo detallado por medio de decretos adoptados en el contexto de megaeventos deportivos.¹⁹

En **Paraguay**, una preocupante reforma legislativa del año 2013 permite que el Presidente de la República emplee las Fuerzas Armadas en situaciones de seguridad interna de ‘extrema gravedad’. La reforma incluye como situación que habilita esa intervención en los “casos de amenazas o acciones violentas contra las autoridades legítimamente constituidas que impidan el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y legales”, haciendo muy probable su aplicación a casos de protesta social.²⁰ En **Perú**, la vigencia del Decreto Legislativo 1015 (2010) evidencia la tendencia a militarizar el tratamiento de la protesta social al disponer la facultad de intervención de las fuerzas armadas en apoyo a las fuerzas policiales, de este modo los grupos sociales movilizados pueden calificarse como “grupo hostil” y se dispone que las prácticas represivas ilícitas se ventilen en la justicia militar, bloqueando el acceso a la justicia ordinaria por violaciones a los derechos humanos. En **Colombia**, el 30 de agosto de 2013 ante la masividad de la jornada de protesta del día anterior, el Presidente Juan Manuel Santos convocó a 8000 militares para encargarse de la preservación del orden público en Bogotá. En **Venezuela** en enero de 2015 el Ministerio del Poder Popular para la Defensa promulgó en Gaceta Oficial la resolución nro. 8610 mediante la cual se dan atributos a todos los componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para realizar labores de control de orden público en el contexto de manifestaciones, contrariando lo expresado en el artículo 329 de la Constitución²¹.

¹⁶ Brasil: Proyecto de Ley del Senado Federal N.º 508/2013, que crea el delito de vandalismo.

¹⁷ Bolivia, Decreto Supremo N.º 1359 - 2012

¹⁸ Brasil: Proyecto de Ley del Senado Federal N.º 6307/2013 y Proyecto de Ley N.º 451/2013.

¹⁹ Brasil, Portaria Normativa No 186/2014 del Ministerio de Defensa – 2013.

²⁰ Paraguay, reforma de los artículos 2, 3 y 56 de la ley No 1337/99 – 2013.

²¹ Esta normativa solapa la normativa sobre la actuación de los cuerpos de policía para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones, aprobada en el año

A la vez, ha proliferado en años recientes la **adopción de leyes o la reforma de tipos penales referentes al terrorismo**. En muchos casos se han generado tipos penales amplios, cuya definición contiene características que les hacen particularmente aplicables a casos de protesta, 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”.²² Esa tendencia es más grave si se considera que en países como **Argentina, 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 tiene la adopción de normas de ese tipo, junto con las que abordan el delito de lavado de dinero, entre sus directrices básicas para los países miembros. En otros casos, como el de **Paraguay**, esas normas responden a un imaginario nacional sobre la “amenaza terrorista”, en el que la idea o la imagen del terrorista se confunde con la del campesino, en particular el que reivindica su derecho a la tierra. En ese sentido, cabe notar que la reforma que habilita en ese país la intervención de las Fuerzas Armadas a nivel doméstico incluye específicamente a los casos de ‘terrorismo’ entre los supuestos para su aplicación.²³ En **Venezuela**, en abril de 2012 se aprobó la Ley Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (LODOFAT) que tipifica diferentes delitos bajo los cuales se ha judicializado a personas detenidas en el contexto de manifestaciones.

En **Chile** sigue pendiente el debate sobre la aplicación de la Ley Antiterrorista sobre la protesta social indígena y la represión en contra del pueblo mapuche. Sobre esta legislación, el Comité de Derechos Humanos ha pedido a Chile recientemente (2014) modificarla para que la acción del Estado no esté dirigida “a determinadas personas por su origen étnico o cualquier motivo social o cultural”, y abstenerse de aplicarla en contra de los mapuche. Las garantías procesales no se adecúan a los estándares de derechos humanos. En este sentido, es muy relevante el fallo reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso sobre aplicación de Ley Antiterrorista a dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena mapuche del 29 de julio de 2014 en que se declara la responsabilidad del Estado por la aplicación de esta ley condenando a personas mapuche en base a estereotipos y prejuicios.²⁴ Ello además de establecer que se trata de una legislación que vulnera las garantías procesales, y en virtud de la cual se ha violado la presunción de inocencia, el derecho a la libertad, entre otros.

En **Brasil**, solamente en el año de 2013, cerca de 21 iniciativas legislativas fueron presentadas en los niveles federal, estadual y municipal con el objetivo de regular a la protesta o criminalizar conductas verificadas en ese contexto, como el uso de máscaras.²⁵

2011, que define principios y líneas de actuación de los diversos cuerpos policiales que ejerzan funciones en estos contextos y que establece en consonancia con el ordenamiento jurídico que el único organismo militar que puede realizar labores policiales es la Guardia Nacional Bolivariana.

²² Paraguay, Ley 4024 – 2010.

²³ Paraguay Reforma de los art. 2, 3 y 56 de la ley No 1337/99 – 2013.

²⁴ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279

²⁵ Brasil Proyecto de Ley 6198 – 2013; Rio de Janeiro, Ley Estadual N° 6528 – 2013; Município de Porto Alegre, PROC. N° 2805/13 - PLL N° 312/13

Un proyecto de tipificación del delito de “vandalismo” pretendía aumentar considerablemente la pena para daños al patrimonio público y privado, cuando estos actos fueran realizados en el marco de manifestaciones públicas.²⁶ Otro proyecto fue aprobado en una de las Comisiones del legislativo en la última semana por el que se busca ampliar el tiempo de la pena para crímenes de explosión, incendio y contra la seguridad de medios transporte y servicios públicos. Ello, con el objetivo de criminalizar actos en el contexto de manifestaciones.

En paralelo, se han presentado en algunos países propuestas de **reformas de códigos procesales penales** que amplían el margen de discrecionalidad de las fuerzas de seguridad y del poder judicial, y limitan las garantías procesales en situaciones de protesta o ‘desorden público’. Se destaca el establecimiento de la posibilidad de que las fuerzas de seguridad obtengan imágenes y videos sin determinación judicial y la autorización de la detención para garantizar la manutención del orden público.²⁷ En un caso extremo, el Tribunal Supremo de Justicia de **Venezuela**, al interpretar el alcance del derecho a la manifestación, determinó que, cuando se desobedezca a la decisión tomada por la autoridad frente a una “solicitud de manifestación pacífica”, se remitirá al Ministerio Público información sobre las personas que presentaron la solicitud para que se “determine la responsabilidad penal y jurídica”.²⁸

Finalmente, en algunos países o estados se han sancionado leyes acerca del uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad que abarcan situaciones en contextos de manifestaciones: genera gran preocupación en **Perú** una reforma al Código Penal del año 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”.²⁹ Esta ley ya ha sido aplicada retroactivamente a un caso que involucra la muerte de un menor de edad y dos jóvenes durante una protesta estudiantil.

IV. Criminalización de manifestantes y referentes sociales

Esta tendencia de nueva legislación se suma al uso de la persecución penal como forma de respuesta estatal a manifestantes y a referentes sociales, mediante las figuras existentes de los códigos penales como la alteración del orden público, la asociación ilícita, el corte de rutas, la usurpación, entre otras. Con frecuencia, aquellas personas que lideran o participan en manifestaciones en las calles para expresar su oposición o su disenso deben enfrentar

²⁶ Brasil Proyecto de Ley N° 508 – 2013

²⁷ Esas reformas se encuentran en el “Proyecto de Ley que Fortalece el Resguardo del Orden Público”, presentado en el Congreso de Chile en el año 2011.

²⁸ La decisión del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de expediente N° 14-0277, año 2014, determinó que el derecho a la manifestación “no es absoluto y, por ende, admite restricciones para su ejercicio”. La decisión trae el concepto de “ejercicio ilegal del derecho a la manifestación”. La ley estadual No 6528 de 2013 de Río de Janeiro, Brasil, establece que “el derecho constitucional a la protesta será ejercido (...)” y enumera las restricciones a ese derecho: “(...) I. pacíficamente; II. sin portar armas de ningún tipo; III. en locales abiertos; IV. sin el uso de máscaras; V. mediante previo aviso a la autoridad policial”. El proyecto de ley argentino del año 2014 sobre la “Convivencia en Manifestaciones Pacíficas”, por su parte, crea el concepto de ‘manifestaciones ilegítimas’, que serían aquellas que no cumplen con criterios respecto del uso de la violencia y de negociación con el Estado.

²⁹ Perú, Ley no 30151 – 2014.

procesos penales y hasta el encarcelamiento en virtud de sus acciones en protestas. Es difícil calcular el fuerte impacto intimidatorio que estos procesamientos penales tienen sobre los manifestantes, y sobre los referentes comunitarios, gremiales y de los movimientos sociales actuales y futuros.

El uso indebido de la coerción penal para contener la protesta social ha estado vinculado en **Perú** a la respuesta del Estado frente a la oposición de comunidades y poblaciones afectadas por proyectos y megaproyectos extractivos. Tal es el caso del proceso judicial que se sigue a cinco comuneras y cuatro comuneros de la Comunidad Campesina de Mala (Lima) por una protesta pacífica frente a las instalaciones de la empresa minera Condestable. Ellos fueron detenidos y encarcelados vía mandato de prisión preventiva durante cuatro meses. La persecución judicial que se sustentó por los delitos de extorsión y disturbios continúa. En otros casos se ha identificado la apertura de causas judiciales por delito de secuestro contra líderes sindicales mineros (Casapalca, Lima) denunciados por la empresa por actos de protesta propios de una huelga laboral. La estrategia de persecución fiscal y enjuiciamiento en contra de pobladores y líderes sociales ha comprendido el cambio de competencia territorial para casos de los conflictos ambientales relacionados a actividades mineras en Cajamarca (Proyecto Conga, de la empresa Yanacocha) y Cusco (Xstrata Tintaya, hoy Glencore-Xstrata). Por resolución de la Presidencia del Poder Judicial se trasladaron investigaciones y causas judiciales contra numerosos líderes rurales y pobladores a los distritos de Lambayeque e Ica, sumamente lejanos de sus lugares de procedencia que demandan entre 8 y 20 horas de viaje terrestre, respectivamente. En el año 2014 se ha iniciado uno de los juicios por la protesta indígena amazónica (2009) que involucra a 52 acusados, entre ellos 23 nativos. Sobre seis de ellos recae el pedido de cadena perpetua, por acusaciones de homicidio con arma de fuego contra policías e instigación de los hechos, a pesar de que las pericias indican que los indígenas no dispararon armas de fuego. Durante las investigaciones no se han respetado las garantías establecidas en el Convenio 169 de la OIT, vigente en el Perú, y a la fecha ninguna autoridad política ha sido juzgada por ordenar el desalojo violento y letal de las vías en que aconteció la protesta (23 policías y 10 civiles murieron).

En la **Argentina** se iniciaron numerosos procesos penales a manifestantes por el delito de corte de ruta, usurpación y en menor medida, asociación ilícita. A su vez se acusó a referentes sociales por ‘incitación al delito’. Una de las problemáticas comunes en el país son los conflictos por tierras y el acceso a la vivienda, tanto en ámbitos urbanos como rurales. En ese marco, numerosas personas han sido acusadas del delito de ‘usurpación’, en situaciones de demandas sociales por el acceso a las viviendas y tomas colectivas de tierras. De este modo, la posibilidad de una pena ha sido utilizada por la administración de justicia como una herramienta de amedrentamiento.

En **Brasil**, desde la eclosión de una serie de protestas en 2013 numerosas personas fueron detenidas por la policía mediante el uso de diferentes dispositivos legales, como el de las “prisiones por averiguación”.³⁰ En Río de Janeiro, por ejemplo, las protestas del 15 de octubre de 2013 terminaron con al menos 64 personas detenidas y 20 menores de edad

³⁰ ARTICULO 19, organización internacional que actúa en la defensa de la libertad de expresión, ha monitoreado cerca de 2.608 personas detenidas de forma ilegal en marchas a lo largo de 2013.

privados de libertad por delitos como daños a la propiedad pública, la asociación ilícita, el robo y el incendio. En muchos casos la ilegalidad de esas detenciones es evidente, como el de Rafael Vieira Braga, una persona sin hogar que caminaba cerca de la protesta y fue no solamente detenido, sino condenado por un juez a cinco años de prisión porque llevaba una botella de desinfectante y otra de agua sanitaria. Recientemente en ese país, el día de la final de la Copa del Mundo, numerosas personas fueron detenidas preventivamente y acusadas de asociación ilícita en función de su participación en protestas, en una aplicación inusual de leyes preexistentes. Estas causas han presentado serios indicios de irregularidades y violaciones del debido proceso, incluyendo la autorización indiscriminada por parte del Poder Judicial del uso de escuchas telefónicas y de la vigilancia de la comunicación por internet. En muchos casos no han ofrecido garantías efectivas del derecho a la defensa, por ejemplo en casos en los que se han realizado imputaciones colectivas sin individualización de conductas. La utilización de la persecución penal de manifestantes está relacionada, en ese sentido, con el punto anterior respecto de las nuevas leyes y figuras. De hecho, las modalidades y mecanismos de criminalización se han complejizado y ampliado en diferentes países. La violación al derecho a información por los organismos de seguridad pública en Brasil también fue un problema sistemático en las manifestaciones. La falta de transparencia imposibilitó, por ejemplo, el acceso a información frente a la ley que permitía la captura e identificación por cámara de los manifestantes. Aún, la población ha sido privada del acceso a estas imágenes, hecho que generó desconfianza acerca de la finalidad de los videos.

La protesta estudiantil y del pueblo mapuche son las más relevantes en la discusión sobre la criminalización de la protesta social en **Chile**, tanto por su incidencia en la agenda política del país, como por los numerosos casos de vulneración de derechos humanos que se han documentado. El mencionado proyecto de ley que “Fortalece el resguardo del orden público” también criminalizaba a quienes convocaban a marchas o tomas, haciéndolos responsables de los hechos de violencia, y que podía afectar a cualquier dirigente o representante de una demanda.

En este sentido, la criminalización opera de manera diferencial y selectiva en las comunidades y pueblos vulnerables o marginalizados de cada país. En **Chile**, durante los años 2011 y 2012 el patrón de violencia policial contra el pueblo mapuche se ha mantenido presente, sucediendo diversos episodios de represión policial en comunidades mapuche que fueron violentamente allanadas por Carabineros con resultados de niños/as, mujeres y ancianos/as heridos/as o afectados/as por el uso indiscriminado de gases lacrimógenos. En tal sentido, preocupa la criminalización de las demandas indígenas que lleva al ámbito judicial penal aquello que el Estado tiene la obligación de resolver políticamente. En este período se ha constatado que las comunidades Mapuche son frecuentemente allanadas por uniformados, cometiéndose diversos abusos y maltratos contra niños y niñas, adolescentes, mujeres y ancianos y ancianas, a pesar de las recomendaciones internacionales en la materia. Cabe mencionar que las mujeres indígenas, especialmente Mapuche, han sido víctimas constantes del uso desproporcionado de la fuerza, por parte de agentes del Estado, en el contexto de estos operativos policiales.

En **México** recientemente se registraron hechos de esta naturaleza en las protestas sucedidas luego de la desaparición de 43 estudiantes en la ciudad de Iguala, Guerrero. El

día 20 de noviembre de 2014 se llevaron a cabo diversas manifestaciones públicas en la Ciudad de México. Un grupo de manifestantes tuvo enfrentamientos con policías del Distrito Federal en las inmediaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Durante dichos enfrentamientos varias personas sufrieron agresiones de parte de agentes policiales, incluyendo defensoras de derechos humanos que documentaban las agresiones policiales. 15 personas jóvenes fueron detenidas y remitidas al Ministerio Público, el cual les ha imputado los delitos de ultrajes a la autoridad, posesión de objetos aptos para agredir y ataques a la paz pública, 11 de ellas pagaron la caución ante el Ministerio Público y enfrentarán sus procesos en libertad, las otras 4 fueron consignadas y podrían enfrentar penas de hasta 30 años de prisión. En el Zócalo también se produjeron incidentes violentos con la policía y detenciones.³¹ 11 personas fueron incomunicadas, y trasladadas a penales de máxima seguridad ubicados lejos de la Ciudad de México. Las mujeres detenidas en un penal en el Estado de Nayarit y los hombres en un penal en el Estado de Veracruz por los delitos de asociación delictuosa, tentativa de homicidio y motín, todos delitos graves que no permiten la libertad bajo caución. Finalmente, al no acreditarse su responsabilidad, las 11 personas fueron puestas en libertad.

En **Venezuela** el Secretario General del sindicato de la empresa estatal Ferrominera, Rubén González, fue detenido luego de una huelga e imputado por la supuesta comisión de los delitos de agavillamiento, instigación a delinquir, restricción a la libertad del trabajo, y violación de zona de seguridad. Permaneció bajo arresto domiciliario y luego decretó su encarcelamiento en la sede policial del Municipio Caroní del Estado Bolívar, donde duró 14 meses tras las rejas. En 2011 fue condenado a 7 años y medio de cárcel, lo que generó la movilización y el repudio de las distintas organizaciones sindicales y sociales en el país, lográndose la anulación de aquel juicio, pero no el sobreseimiento de la causa. En abril de 2014 fue declarada su libertad plena por los tribunales.

En **Uruguay** en 2013 decenas de personas, dentro y fuera del edificio de la Suprema Corte de Justicia, en ocasión de realizarse un acto de jura de varios jueces, se manifestaron contra el traslado de la jueza penal Mariana Mota, en cuya sede se tramitaban varias causas vinculadas a la violación de derechos humanos durante la última dictadura. Durante la protesta, la Corte suspendió el acto de jura de los jueces y consideró que los manifestantes tenían la intención de provocar una asonada con el objetivo de lograr la suspensión del acto³².

V. Represión de la protesta y uso de la fuerza

³¹ Videos sobre represión policial el 20 de noviembre en el Zócalo de la Ciudad de México. Aristegui Noticias. <http://aristeguinoticias.com/2111/mexico/5-videos-de-la-represion-policia-en-el-20novmx/>

³² La jueza Gabriela Merialdo procesó sin prisión, por el delito de asonada (art. 145 del Código Penal) a Irma Leites dirigente de Memoria Plenaria y Justicia, Jorge Zabalza, Patricia Borda, el dirigente de Adeom Aníbal Varela, Diego, Eduardo y Álvaro Jaume. De acuerdo al artículo 145 del Código Penal “cometen asonada los que se reúnen en número que no baje de cuatro personas, para causar alboroto en el pueblo, con algún fin ilícito que no esté comprendido en los delitos precedentes o para perturbar con gritos, injurias o amenazas, una reunión pública, o la celebración de alguna fiesta, religiosa o cívica, o para exigir de los particulares alguna cosa justa o injusta”.

En muchos de los países latinoamericanos las protestas sociales ocurridas para expresar posiciones políticas y demandas sociales han recibido respuestas violentas. La sucesión de protestas masivas en **Brasil** iniciadas en 2013 con motivo del aumento de los precios del transporte fueron duramente reprimidas, mientras se extendían a las principales ciudades del país, y se multiplicaban las situaciones de violencia. En este proceso, el reclamo pasó de ser por el costo del transporte, a cuestionar más en general los servicios públicos y los excesivos gastos en que incurrió el gobierno de Brasil en vistas al Mundial 2014, pero también el uso de la fuerza por parte de la policía. Actualmente, se verifica en los lugares públicos en los que van a ocurrir las manifestaciones la presencia ostensiva de la policía antidisturbios. Los agentes se encuentran muchas veces sin identificación y portando armas letales. Su actuación se caracteriza por el uso indiscriminado de armas menos letales, habiendo provocado en algunos casos lesiones graves e irreversibles.³³

Los niveles de represión cambian, además, según el contexto social y territorial en el que la manifestación ocurre. En las zonas excluidas o periféricas, el control y la desmovilización de las protestas son mucho más brutales y autoritarios, hay mayor utilización de armas letales y una utilización más masiva de armas menos letales. En algunas favelas en **Brasil**, se han visto fuertes represiones a manifestaciones que ocurrieron precisamente para denunciar la violencia de las fuerzas policiales y militares, en contextos de ocupación militar permanente. El 24 de junio de 2013 una protesta en el barrio de Bonsucesso, barrio de Rio de Janeiro en el que se encuentra la favela de Maré, resultó en un operativo del Batallón de Choque y el de Operativos Especiales de la Policía Militar que duró 24 horas y generó terror en la zona. Los vecinos fueron impedidos de entrar y salir del barrio, se tiraron bombas de gas lacrimógeno, balas de goma y de fusil, y se relata que varias residencias habrían sido invadidas por policiales. Los números oficiales son de diez muertos en total.

La situación volvió a repetirse en el mismo barrio el último 23 de febrero de 2015, cuando un nuevo acto contra la violencia policial que reunió 500 personas fue brutalmente reprimido por la Policía Militar del Estado de Río y por el Ejército con el uso desproporcional de armas menos letales, la presencia de tanques del Ejército y el disparo de tiros de fusil que ocasionaron la muerte de un adolescente de 15 años.³⁴

En los últimos meses en **Estados Unidos**, el Departamento de Policía de Ferguson y del Condado de St. Louis respondió a las protestas y manifestaciones por el asesinato de Michael Brown con vehículos blindados, artefactos acústicos de largo alcance (*long-range acoustic devices*) (aparatos anti-disturbios basados en sonido también conocidos como cañones de sonido), escopetas y rifles de asalto militares M4 como los utilizados por las fuerzas armadas en Iraq y Afganistán.³⁵ La policía también respondió con un uso

³³ El día 13 de junio de 2013, el fotógrafo Sergio Silva, 31, perdió la visión del ojo izquierdo al sufrir el impacto de una bala de goma disparada por la Policía Militar en una manifestación que ocurrió en la ciudad de São Paulo.

³⁴ Ver <http://g1.globo.com/fantastico/videos/t/dicoes/v/adolescente-de-15-anos-morre-apos-tumulto-entre-moradores-na-area-da-mare/3249130/>

³⁵ David Nakamura y Niraj Chokshi, Obama Orders Review of Military Equipment Supplied to Police, WASH. POST, 23 de Agosto, 2014, disponible en <http://www.washingtonpost.com/politics/obama-orders->

desproporcionado y excesivo de la fuerza, particularmente con el uso de armas menos letales contra los manifestantes y la prensa. La Policía de Ferguson y del Condado de St. Louis lanzó gas lacrimógeno –incluyendo latas de gas lacrimógeno vencidos desde hace una década, fabricados durante la Guerra Fría³⁶ y gas pimienta, proyectiles “bean bag” (saco de judías), perdigones de goma, granadas tácticas de aturdimiento, proyectiles de gas pimienta, y balas de madera, contra los manifestantes pacíficos y periodistas que intentaban documentar e informar sobre estos eventos.³⁷ Entre los incidentes denunciados se incluye uno sobre la policía lanzando gas lacrimógeno hacia manifestantes que estaban retrocediendo³⁸ y otro sobre la policía apuntando sus rifles de asalto militares a manifestantes desarmados y motoristas que pasaban por allí.³⁹

En **Colombia** la Secretaría de Salud reportó que en la jornada de protesta del 29 de agosto de 2013 hubo 23 heridos con arma de fuego,⁴⁰ y en todo el país el número de heridos superó las 800 personas,⁴¹ sólo durante ese día. En 2014, durante el denominado paro agrario, étnico y popular que se realizó del 28 de abril hasta el 18 de mayo,⁴² fueron heridas 78 manifestantes, entre ellos cinco menores de edad.⁴³ En estos casos, las heridas han sido ocasionadas por diversos medios, tales con objetos contundentes, armas corto punzantes, armas de fuego, choques eléctricos, balas de goma o cristal, gases lacrimógenos arrojados de manera indiscriminada, en lugares cerrados o disparados directamente contra el cuerpo, irrumpiendo en las viviendas de los campesinos en momentos en que éstos estaban indefensos y fuera de la manifestación, propinando amenazas de muerte y golpizas, e incluso llegando a extremos tales como el abuso sexual y posterior “empalamiento” contra un joven del departamento de Boyacá.⁴⁴ En zonas rurales también se usaron helicópteros

[review-of-military-equipment-supplied-to-police/2014/08/23/6316b8aa-2b03-11e4-8593a634b334390_story.html](http://www.truthout.org/news/item/25669police-in-ferguson-are-firing-tear-gas-canisters-manufactured-during-the-cold-war-era).

³⁶ Joanne Stocket y Robin Jacks, *Police in Ferguson Are Firing Tear Gas Canisters Manufactured During the Cold War Era*, TRUTHOUT, 19 de Agosto, 2014, disponible en <http://www.truthout.org/news/item/25669police-in-ferguson-are-firing-tear-gas-canisters-manufactured-during-the-cold-war-era>

³⁷ Jon Swaine, *Michael Brown Protests in Ferguson Met with Rubber Bullets and Teargas*, THE GUARDIAN, 14 de Agosto, 2014, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/14/ferguson-police-teargas-rubber-bullets-michael-brown>

³⁸ Wesley Lowery, *Police Use Tear Gas on Crowd in Ferguson, Mo., Protesting Teen's Death*, WASHINGTON POST, 12 de Agosto, 2014, disponible en <http://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2014/08/12/police-use-tear-gas-on-crowd/>

³⁹ Ver, por ejemplo, Jeff Robertson, Associated Press photo, 11 de Agosto, 2014, disponible en <http://www.apimages.com/metadata/Index/Police-Shooting-Missouri/2c4fe90027464450aff042c958f9a2c2/>.

⁴⁰ Respuesta de la Secretaria de Salud del Distrito de Bogotá a Derecho de Petición. Oficio N°2013 EE150917 del 18 de septiembre de 2013.

⁴¹ Número mínimo de víctimas registradas por las organizaciones de MOVICE y CCEEU.

⁴² Los heridos fueron Natalia Bernal en Cali, perdió el ojo por heridas con una bomba aturdidora, José Sánchez presidente de Sintraunicol fue en Cali y un joven de 17 años en Bogotá

⁴³ Nota de prensa en periódico Heraldo. Disponible en: <http://m.elheraldo.co/nacional/112-personas-heridas-durante-el-paro-agrario-153069>

⁴⁴ Informes de las Misiones de DDHH realizadas por varias ONGS: <http://www.comitedesolidaridad.com/index.php/noticias-2/667-informe-de-la-mision-de-verificacion-a-la-situacion-de-derechos-humanos-en-facatativa-cundinamarca>
<http://www.comitedesolidaridad.com/index.php/noticias-2/665-segundo-informe-de-la-mision-de-verificacion-de-derechos-humanos-de-en-los-departamentos-de-cundinamarca-y-boyaca>
<http://www.comitedesolidaridad.com/index.php/noticias-2/656-informe-de-la-comision-de-verificacion-a->

para esparcir gases lacrimógenos sobre los manifestantes y población de manera indiscriminada. En 2015, en el marco de los procesos de "liberación de la madre tierra" que se adelantan en el norte del Cauca, organizaciones indígenas han denunciado que desde el 14 de diciembre de 2014 se han reportado 74 casos de heridos, 3 de ellos por armas de fuego, así como el uso de armas no convencionales (papa bombas, recalzados, machetes, armas de fuego, armas blancas, granadas aturdidoras y gases lacrimógenos) por parte de la Fuerza Pública⁴⁵ y guardias de seguridad de ingenios azucareros. Sobre estos hechos se pronunció recientemente la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en Colombia⁴⁶.

A nivel más general, organizaciones de derechos humanos han denunciado que el Escuadrón Móvil Antidisturbios ESMAD es la principal fuente de agresión a los manifestantes. La intervención del ESMAD de la Policía Nacional, en conflictos sociales ha provocado por lo menos 132 casos de ejecuciones extrajudiciales entre 2002 y 2012, 512 así como 512 casos de detención arbitraria, 596 heridos y 73 casos de tortura en el mismo periodo⁴⁷.

En **Venezuela** el ciclo de protestas desarrolladas en el país en el primer semestre del 2014 dejó un saldo de 43 personas fallecidas y 878 lesionados, según las cifras del Ministerio Público. Las personas perdieron la vida por responsabilidad de funcionarios policiales, militares y civiles armados. Según el informe de 9 organizaciones de derechos humanos sobre los hechos, entre febrero y mayo 330 personas habían sido heridas por perdigones, siendo uno de los patrones de violación diagnosticados su disparo a corta distancia para causar el mayor daño posible a los manifestantes. En este reporte se detectaron 153 casos de torturas, tratos inhumanos, crueles y degradantes, así como la actuación en diferentes ciudades del país de civiles armados para enfrentar a los manifestantes.⁴⁸

México y Chile atravesaron fuertes cuestionamientos sociales en las calles ligados al acceso y las condiciones del sistema educativo, que también dieron lugar a represiones violentas y posteriores iniciativas legislativas para restringir estas manifestaciones. En relación con el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por parte de Carabineros de Chile en contra de los manifestantes en el contexto de marchas y protesta social, diversas organizaciones de la sociedad civil se han articulado para denunciar malas prácticas y vulneraciones graves a los derechos humanos, especialmente de niños, niñas y adolescentes del movimiento estudiantil que han sido víctimas de atropellos y violaciones a sus derechos en una represión excesiva y desproporcionada de la protesta social, la que en el caso de

barbosa-antioquia ; <http://www.comitedesolidaridad.com/index.php/noticias-2/643-paro-nacional-agrario-y-popular-mision-de-verificacion-de-derechos-en-boyaca-y-cundinamarca-comunicado-n-3>

<http://www.comitedesolidaridad.com/index.php/noticias-2/644-excesos-de-la-policia-en-localidad-de-bosa-de-bogota>

⁴⁵ CRIC, Comunicado Liberación de la Madre Tierra en el Norte del Cauca, 12 de marzo de 2015. Disponible en: <http://www.cric-colombia.org/portal/comunicado-liberacion-de-la-madre-tierra-en-el-norte-del-cauca/>

⁴⁶ OACNUDH <http://www.hchr.org.co/migracion/index.php/informacion-publica/compilacion-noticias/126-onu-derechos-humanos/6030-onu-derechos-humanos-pide-calma-dialogo-y-negociacion-en-corinto-cauca>

⁴⁷ ROZO, William. "Esmad, arma letal", en: CINEP, Revista 100 días NO. 80, pp. 39 – 43. Bogotá: Cinep, septiembre – noviembre de 2013

⁴⁸ Informe: Venezuela 2014, protestas y DDHH <http://www.derechos.org/ve/infografias-venezuela-2014-protestas-y-derechos-humanos/>

niñas y jóvenes estudiantes ha tenido un marcado carácter y connotación sexual. Las jóvenes denuncian permanentemente ser víctimas de diversas formas de violencia sexual en el marco de sus detenciones.

En la región de Cajamarca, **Perú**, se encuentra la mina de oro a cielo abierto más grande de Sudamérica, Yanacocha. Allí se intenta impulsar ahora el proyecto Conga, que representa una inversión millonaria, pero a su vez ha despertado gran resistencia. En el marco de huelgas y conflictos regionales, policías contratados por la minera llevaron adelante represiones para echar a los manifestantes que bloqueaban el cruce Maqui Maqui. El saldo fue un comunero (Elmer Campos Álvarez) cuadripléjico y otros 19 heridos. En julio de 2012 una nueva ola de represión dejó 5 muertos y varios heridos por parte de la policía y las fuerzas armadas del país (trasladadas en autobuses con la marca Yanacocha). Resulta preocupante y alarmante que del año 2006 a la fecha se haya registrado un total de 203 civiles muertos en contextos de protestas sociales.⁴⁹

Entre 2002 y 2010 la **Argentina** se ha destacado por una política de disuasión de protestas que redujo drásticamente la afectación a la integridad de manifestantes, entre otros factores por la prohibición de 2004 de que los policías porten armas de fuego en esos contextos. Sin embargo, desde 2010 en diferentes hechos de represión volvieron a ocurrir muertes de manifestantes y otras lesiones graves. Los estándares de regulación de la actuación policial en protestas se mantienen vigentes, pero su cumplimiento ha sido inestable, con graves resultados. Entre los casos más graves se encuentran el violento desalojo de una ocupación en demanda por acceso a viviendas en el Parque Indoamericano de Buenos Aires que ocasionó la muerte de tres personas, y la represión sufrida por la comunidad Qom en el norte del país en las manifestaciones en reclamo de sus tierras ancestrales. No sólo se registraron hechos de uso abusivo de la fuerza policial con consecuencias letales, sino que también se iniciaron causas penales contra algunos referentes sociales y manifestantes.

En los ejemplos mencionados, las muertes y heridas han sido consecuencia tanto del uso de armas de fuego con munición letal como del uso de las llamadas armas “menos letales”, lo que **evidencia la urgente necesidad de aclarar y desarrollar lineamientos y normas que regulen el uso de estas herramientas policiales, dado que existen numerosos ejemplos de serios daños y hasta la muerte de personas ocasionadas por este tipo de armas.** Respecto del uso de armas de fuego, uno de los debates más relevantes gira en torno a si debería estar prohibido en forma absoluta la portación y/o uso de armas de fuego en contextos de manifestaciones públicas.

En **Colombia** en julio de 2012 el Gobierno Nacional expidió la Resolución 2686 de la Dirección Nacional de la Policía, que autoriza el empleo de armas de “letalidad reducida” y las clasifica en cuatro tipos: mecánicas o cinéticas, químicas, acústicas, y dispositivos de control eléctrico y auxiliar. El uso de estas armas en el marco de manifestaciones sociales, ha dejado a cientos de personas heridas, mutiladas o afectadas con lesiones corporales permanentes. Pese a ello, no existen controles efectivos para limitar el potencial de nocividad de estas armas, e incluso la misma Resolución deja abierta la posibilidad de usar

⁴⁹ Información registrada por Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú.

otro tipo de armas que no están expresamente señaladas.⁵⁰ Durante las jornadas de protesta del sector campesino, algunos miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional usaron choques eléctricos, ocasionando malos tratos a jóvenes y mujeres, pasando por alto recomendaciones que al respecto había elevado el Comité Contra la Tortura de la ONU.⁵¹ Recientemente en julio de 2014, se dio a conocer que se dotará a la policía de armas eléctricas taser de manera masiva.⁵²

Junto con casos de uso abusivo de la fuerza, de manera general, se observa además que los actos de violencia cometidos por policías en contextos de manifestaciones son investigados de manera deficiente por la justicia. Estos actos documentados de violencia y represión son muchas veces acompañados de impunidad para los responsables. Los sistemas de justicia de muchos países parecen no estar dispuestos o no tener la capacidad de llevar adelante las investigaciones necesarias para responsabilizar a los actores estatales por sus acciones. Este problema recurrente fue señalado por el Relator Especial de Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales Christof Heyns en su último informe ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, estableciendo: “El hecho de que los Estados no investiguen debidamente los casos de muerte de resultas del empleo de la fuerza es en sí mismo una violación del derecho a la vida”.⁵³

En **Paraguay**, en 2012, en la localidad de Curuguaty, durante un operativo de allanamiento de una finca que era objeto de un reclamo territorial por parte de campesinos sin tierra, seis policías y once campesinos resultaron muertos, al tiempo que se registraron decenas de heridos. A dos años de la masacre, el único proceso judicial abierto tiene como imputados a aquellos que encabezaban el reclamo territorial. No existe ningún policía investigado o imputado, ni una investigación efectiva sobre las muertes de los campesinos. En cambio se produjeron amenazas a familiares de víctimas, e incluso asesinatos de testigos con información sobre el caso, lo que ha impedido el avance de las investigaciones contra las fuerzas de seguridad.

En la **Argentina**, luego de las muertes producidas en el desalojo del Parque Indoamericano a fines de 2010, la justicia no fue diligente en la investigación sobre el operativo policial que las produjo. Recién se logró el procesamiento de los policías luego de casi tres años de

⁵⁰ Artículo 3. Parágrafo Segundo de la Resolución 02686: Las armas de letalidad reducida, que no fueron enunciadas en los párrafos precedentes, también podrán ser utilizadas por miembros de la Policía Nacional, una vez que se tenga el estudio técnico y no se contraríen las normas del ordenamiento jurídico interno.

⁵¹ El Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas estableció desde el año 2008 que el uso de pistolas de choque eléctrico puede constituir una forma de tortura y viola la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas. El 20 de noviembre de 2009 este mismo Comité dentro de sus observaciones finales a Colombia estableció que “El Estado Parte debe considerar la posibilidad de abandonar el uso de armas eléctricas “Taser” por parte de la policía, pues sus efectos en el estado físico y mental de las personas contra las que se utilizarían podrían conculcar los artículos 2 y 16 de la Convención. (CAT/C/ESP/CO/5 19 de noviembre de 2009)

⁵² «Policías en tres capitales del país ya tienen pistolas eléctricas» 25 julio 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/taser-para-la-policia-de-colombia-pistolas-electricas-en-colombia/14303816>

⁵³ Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, UN DOC A/HRC/26/36, 1º de abril de 2014, párrafo 78-85.

investigaciones.⁵⁴ Sin embargo, aunque la Cámara de Apelaciones aceptó que las muertes fueron causadas por el accionar policial, decidió deslindar de responsabilidad a los jefes policiales a cargo del operativo, sosteniendo que se trató de policías no identificados que habrían actuado por su cuenta.⁵⁵

El Estado tiene el deber de proteger a las personas que participan en las protestas. Por lo tanto, es indispensable que se dé contenido a esta obligación estatal positiva. La legislación puede avanzar en una definición del abordaje no violento de los conflictos y en una regulación del uso de la fuerza. Algunos ejemplos, como el de Argentina, en el que se adoptó la prohibición de utilizar armas de fuego como resolución ministerial, no han logrado hasta ahora adquirir rango normativo ni asegurar su implementación. Sin embargo, esta regulación tiene que incluir directrices para la intervención de las fuerzas de seguridad que sean acordes a los estándares internacionales de protección. Las protestas sociales expresan demandas de fondo de distintos sectores de la sociedad, es necesario que las fuerzas políticas asuman que esos conflictos deben resolverse por la vía de una interlocución que pueda dar respuesta a esas demandas.

En **Chile**, en el marco de la represión a comunidades mapuche se han verificado además casos de abusos de poder y actos de tortura, donde se responsabiliza a Fiscales a cargo de la investigación y a la policía uniformada. El gobierno mantiene una actitud de justificación en el marco de la acción penal en contra de la protesta social y de tolerancia ante los abusos policiales.

En **Uruguay** se registraron algunos hechos de detención arbitraria de y de tareas de inteligencia sobre participantes de dos marchas históricas del movimiento social en Uruguay. Uno de estos episodios en la “Marcha por los Mártires Estudiantiles”. Según trascendió en la prensa -y luego IELSUR corroboró a través del testimonio directo de los estudiantes- que policías de particular infiltrados en la marcha, fotografiaron, filmaron y reprimieron a manifestantes y reporteros gráficos y detuvieron participantes. Pocos meses después en la marcha que recuerda la llamada “Masacre del Hospital Filtro”, ocurrida en 1994 cuando fuerzas policiales reprimieron una manifestación que reclamaba la no extradición de un grupo de vascos detenidos que realizaban una huelga de hambre. En esa ocasión fue asesinado Fernando Morroni. Un grupo de jóvenes (mujeres y hombres) fueron detenidos y conducidos a la jefatura de policía en donde fueron desnudados, golpeados, amedrentados y amenazados de muerte si en próximos episodios eran detenidos.⁵⁶ No se conocen los protocolos de las actividades de inteligencia policial y las razones que llevan a perseguir, fotografiar y registrar manifestantes. Por último y en función de la ausencia de protocolos y transparencia de la administración en esta área, preocupa la compra a Brasil del programa para actividades de inteligencia llamado “guardián”, un software de código

⁵⁴ “Recuperen las calles. Represión y criminalización de la protesta en el mundo”, Informe de la International Network of Civil Liberties Organizations, Octubre 2013. p. 22

⁵⁵ El fallo de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional no analiza el operativo ni el contexto en el que se desarrolló. Ante una intervención abusiva y violenta de las fuerzas de seguridad en una situación de conflicto social, la Cámara decide diluir las responsabilidades sin responder con argumentos sólidos a las pruebas acumuladas en la causa.

⁵⁶ IELSUR recibió el testimonio de estos jóvenes y asesoró en las denuncias que se presentaron en la Institución Nacional de DDHH y la fiscalía de policía.

cerrado que se utilizará para pesquisas y del que las organizaciones han presentado reparos y preocupaciones pues puede convertirse en una herramienta para perseguir a los grupos movilizadas.

Otro de los fenómenos verificados en la región son las prácticas destinadas a obstaculizar el acompañamiento de las manifestaciones públicas por parte de periodistas y comunicadores sociales. Se destaca en particular la represión física a estos profesionales en el marco de las protestas, como por ejemplo en el caso de **Brasil**, donde hubo alrededor de 133 casos de violencia de junio de 2013 a febrero de 2014 según la Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), incluyendo detenciones arbitrarias e intentos de daño del equipamiento de registro. Otro tipo de iniciativa reciente con efecto inhibitor de la difusión de las protestas es el establecimiento de la necesidad de registro previo de los periodistas que vayan a cubrirlas. Se viene denunciando, a la vez, la existencia de una práctica de las fuerzas de seguridad que consiste en la formación, en los momentos de abordaje físico de los manifestantes, de un cordón policial que impide el acercamiento de los periodistas y comunicadores.

La cobertura mediática es otro factor que evidencia la diferencia entre las protestas que ocurren en zonas centrales y en zonas periféricas. En **Brasil**, los medios tradicionales suelen prestar menos atención a las protestas que ocurren en la periferia de las grandes ciudades o en el campo. Respecto de las villas y favelas, la información que se publica cuando ocurren situaciones de protesta es generalmente muy superficial y no incluye información esencial, como los nombres de las personas detenidas o las comisarías a donde fueron llevadas. Además, los pocos comunicadores que realizan cobertura de manifestaciones en barrios periféricos sufren mayor intimidación y violencia por parte de la policía que aquellos que asisten a protestas en las zonas centrales.

En la **Argentina**, a lo largo del año 2013 se sucedieron varios hechos de agresiones policiales a periodistas durante la cobertura de manifestaciones. En uno de ellos, en la protesta por el cierre de la Sala Cultural Alberdi, dos periodistas resultaron heridos de bala de plomo. Meses más tarde, en la Ciudad de Buenos Aires al menos seis trabajadores de prensa fueron heridos con balas de goma en la cara y tórax disparados desde muy corta distancia, en la represión de una protesta sucedida dentro del hospital psiquiátrico Borda.

En **Venezuela** en el año 2014 la mayoría de las agresiones hacia periodistas y reporteros gráficos se produjo en el contexto de manifestaciones públicas cuando se intentaba dar cobertura a las mismas. Las agresiones incluyeron golpizas, disparos de perdigones, ataque con gas pimienta, detenciones, confiscación de cámaras fotográficas y celulares, supresión de material audiovisual y fotográfico, amenazas e intimidación durante la cobertura de manifestaciones públicas. El miércoles 19 de febrero, José Alejandro Márquez fue detenido por un funcionario de la Guardia Nacional Bolivariana quien le exigió que le entregara su teléfono celular, en el cual grababa las incidencias de las barricadas colocadas en la esquina de Candilito, en Caracas. El profesional 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, se conoció que los efectivos de la Guardia le propinaron una paliza y se llevaron su

celular. Alejandro Márquez, de 43 años de edad, falleció el domingo 23 de febrero en un centro médico privado, tras estar en coma y ser diagnosticado con muerte cerebral.⁵⁷

VI. Estándares regionales de promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de protestas sociales

Un diagnóstico sobre la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos permite identificar el desarrollo de estándares en materia de promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales, que se relacionan con los temas y problemáticas que hemos identificado en los apartados anteriores.

El derecho a la protesta ha sido reconocido y conceptualizado por la CIDH bajo el marco de los derechos a las libertades de expresión, reunión y asociación. El trabajo de la CIDH en esta materia ha respondido en gran medida a situaciones como las descritas en las secciones anteriores, donde el ejercicio legítimo de la protesta ha sido reprimido con violencia, restricciones desproporcionadas, criminalización y represión, en los distintos países de la región.

Reiteradas veces la CIDH ha sostenido que la protesta social, en sus más diversas expresiones,⁵⁸ reviste de especial importancia en los sistemas democráticos por ser una de las formas más usuales del ejercicio del derecho de reunión. Asimismo, ha enfatizado que “la protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión” e incluso, “en algunas circunstancias, la única forma a través de la cual ciertos grupos pueden ser escuchados.”⁵⁹

En ese sentido, ha afirmado la necesidad de que los Estados diseñen marcos regulatorios que “respeten el ejercicio de la protesta social y que la limiten sólo en aquellos aspectos que resultare necesario para proteger otros bienes sociales o individuales de la misma relevancia.”⁶⁰ Si bien reconoce que el derecho a reunión no es absoluto y puede estar sujeto a determinadas restricciones, la CIDH ha sostenido que el Estado tiene un marco ceñido para justificar estos límites, los cuales deben ser razonables y deben regirse por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.⁶¹

⁵⁷ Informe Situación de la libertad de expresión en Venezuela 2014. <https://www.scribd.com/doc/253216864/SITUACION-N-DE-LA-LIBERTAD-DE-EXPRESION-E-INFORMACION-EN-VENEZUELA-2014-final-2>

⁵⁸ El concepto amplio de protesta como incluyendo a cortes de ruta y otras formas de manifestación como las huelgas ha sido reconocido por la CIDH. Ver Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas (2006), párrafo 59.

⁵⁹ Ver Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión (2009), párrafo 69.

⁶⁰ Ídem nota anterior. En la visión de la CIDH, “al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática.” Ver Informe Anual de la CDIH 2005 (OEA/Ser.L/V/II.124), Informe de la Relatoría para la libertad de expresión, Capítulo V: las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión, párrafo 93.

⁶¹ Ver Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas (2012), párrafo 107.

Según la CIDH, para cumplir con las obligaciones de respeto y garantía del derecho de reunión, los Estados están obligados no solamente a no obstaculizar y no interferir arbitrariamente en su ejercicio, sino que también a adoptar medidas de carácter positivo antes, durante y después que las protestas sucedan.⁶² De hecho, en las palabras de la propia Comisión, “la falta de un debido cumplimiento a ambas clases de obligaciones ha derivado en hechos de violencia generalizada en los que, no solamente se afecta seriamente el ejercicio del derecho de reunión, sino que también se vulneran los derechos a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal.”⁶³

Así, en consonancia con los estándares internacionales sobre regulación del uso de la fuerza por los “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”,⁶⁴ la CIDH ha recomendado a los Estados que adopten las medidas necesarias para asegurar que “el uso de la fuerza en manifestaciones públicas sea excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias”, y que deben “establecer medidas especiales de planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en este tipo de situaciones.”⁶⁵ En su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* de 2009, la CIDH podido avanzar, entre otros aspectos, en delinear directrices y recomendaciones para los Estados sobre la adecuada regulación del uso progresivo y diferenciado de la fuerza por agentes del Estado en el contexto de manifestaciones.

Otro aspecto sobre el cual la CIDH se ha posicionado es la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las fuerzas armadas. En ese sentido, ha instado a los Estados a que sus “fuerzas armadas no sean utilizadas para reprimir manifestaciones de protesta social”.⁶⁶ Aún según la CIDH, un “estado de excepción” no puede ser invocado frente a situaciones de ámbito interno, aunque graves, como justificativa para una intervención militar en el control de protestas.⁶⁷

Sobre el tema de la criminalización de manifestantes, la CIDH ha recurrentemente expresado su preocupación sobre la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta. En ese sentido, ha reiterado que “el poder coactivo del Estado no puede ejercerse de forma que afecte la libertad de expresión

⁶² Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas (2012), párrafos 133 y 134. En este marco, sobre el tema de los llamados “permisos previos”, la CIDH ha afirmado que sólo son compatibles con el derecho cuando sirvan a “informar y permitir que las autoridades tomen las medidas conducentes para facilitar el ejercicio de la protesta”, y que “la exigencia de una notificación previa no debe ser confundida con la exigencia de un permiso previo otorgado discrecionalmente”. Ídem, párrafo 137.

⁶³ Ver Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009), párrafo 192.

⁶⁴ Ver Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990) y el Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979).

⁶⁵ Ver Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009), párrafo 201.

⁶⁶ Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas (2012), párrafos 145 y 146.

⁶⁷ Ídem, párrafo 148.

mediante el uso de leyes penales como instrumento para silenciar o intimidar a quienes ejercen su derecho a expresarse críticamente.”⁶⁸

La Corte IDH, a su vez, ha tenido pocas oportunidades en su jurisprudencia de analizar si la actuación estatal y en particular los límites impuestos a las protestas están acordes a los estándares de derechos humanos. No obstante, en su fallo reciente en el caso de *Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) vs Chile*, la Corte sentó un precedente importante al concluir, inter alia, que el Estado chileno violó el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, en sus dimensiones individual y colectiva, a partir de la aplicación indebida de la Ley Antiterrorista de este país a miembros del pueblo indígena Mapuche. La Corte IDH sostuvo que la aplicación del código penal de manera arbitraria y discriminatoria a las autoridades tradicionales Mapuche “podría haber provocado un temor razonable en otros miembros de ese pueblo involucrados en acciones relacionadas con la protesta social y la reivindicación de sus derechos territoriales o que eventualmente desearan participar en estas.”⁶⁹

Por otro lado, debe reconocerse, sin embargo, que temas como la limitación normativa de la protesta y la regulación de las llamadas armas “menos-letales” son cuestiones que todavía están pendientes de un abordaje más profundo por parte de los órganos regionales y, en particular, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este desafío también ha sido tomado en cuenta por algunos mecanismos del sistema universal de protección que crecientemente reconocen la necesidad de lidiar con el tema de cara a complejidades recientes, que tienen que ver por ejemplo con cambios en la tecnología armamentista y el aumento de la privatización de las funciones policiales, entre otros.⁷⁰

VII. Petitorio

Las treinta organizaciones de derechos humanos aquí firmantes solicitamos a la Honorable Comisión que sostenga el diálogo y la reflexión acerca de las tendencias regionales expuestas en esta audiencia. Nuestras organizaciones tienen la capacidad de mantener una agenda de trabajo y colaboración con la Comisión en esta temática.

La Honorable Comisión ha analizado en audiencias pasadas la situación de derechos humanos en relación a la protesta social a partir de situaciones nacionales específicas. Ahora bien, dadas ciertas regularidades y elementos en común que encontramos en los distintos países, consideramos pertinente que la Comisión además de continuar el estudio particular de cada caso, comience también a examinar los fenómenos con una mirada regional.

⁶⁸ Ver Nota de la CIDH al Caso No. 12.661 *Néstor José y Luis Uzcátegui y otros vs. Venezuela* de 22 de octubre de 2010.

⁶⁹ Ver caso *Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile*, Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana, Sentencia de 29 de mayo de 2014 (Fondo, Reparaciones y Costas).

⁷⁰ Ver en ese sentido Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, UN DOC A/HRC/17/28, 23 de mayo de 2011, párrafo 64.

Los posibles impactos en los derechos humanos que estas respuestas estatales conllevan, determinan la necesidad de que la Ilustre Comisión desarrolle nuevos estándares en la materia. En este sentido, es imperioso que profundice el desarrollo vinculado a estándares sobre uso de la fuerza, por ejemplo, en materia de armas menos letales, así como en relación a la no intervención de las fuerzas armadas en el contexto de la protesta social.

Sería importante que la Comisión desarrollara una estrategia activa de visibilización y discusión con los Estados y órganos políticos de la OEA que permitiera alcanzar consensos y compromisos necesarios para que los estándares desarrollados en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009 fueran incorporándose a las leyes, medidas y políticas nacionales.

A su vez, entendemos relevante que la Comisión articule sus esfuerzos con los desarrollos que actualmente están teniendo lugar en el sistema universal de derechos humanos en materia de protesta social y en particular con el trabajo del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la ONU.

A partir de los estándares trazados en el Informe mencionado, también constituiría un aporte muy importante que la Comisión adoptara un documento específico en el que se identifiquen una serie de principios guía en materia de promoción y protección de los derechos humanos en contextos de protesta social⁷¹.

Finalmente, es imperioso que la Comisión inste a los Estados a evitar toda represalia contra las personas y organizaciones participantes en el conjunto de las audiencias.

⁷¹ En particular, considerando el valioso antecedente de los “Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas”, adoptado en marzo de 2008.