

CUANDO DOS PARADIGMAS DE DESARROLLO SE CHOCAN. ESTADOS DE EMERGENCIA Y PROTESTA INDÍGENA EN CAJAMARCA, PERÚ

Claire WRIGHT* y Fredman MENDOZA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Panóptica de la modernidad periférica*. III. *Estado de derecho, desarrollo y movilizaciones*. IV. *Perspectivas teórico-históricas sobre la criminalización de la protesta indígena*. V. *Estudio de caso: Estados de emergencia y visiones encontradas de desarrollo en Cajamarca, Perú*. VI. *Conclusiones*. VII. *Fuentes de consulta*.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo sociopolítico, así como su orden, no podrá establecerse como un objeto que se construya deliberadamente por razones meramente exógenas. La posible historia de los pueblos indígenas concommita con la historia del Estado y sus distintas formas poliédricas para hacer valer los ordenamientos jurídicos en el entorno social. Damos cuenta de ello en las ideas de Pablo González Casanova (2013) —ideas que podrán ser utilizadas para la interpretación de la mayoría de los países de la América Latina— en torno al desarrollo económico, político y social de México a mitad del siglo XX; en éste, la impedida concatenación de los modelos clásicos del federalismo, democratización, economía y/o división de poderes lleva a relieve un conspicuo marginalismo de conglomerados socioculturales que en palabras de González Casanova padecían de un “marginalismo integral” y, casi siempre, eran materializados en los indígenas (González, 2013: 89-98).

* Profesora de tiempo completo de la Universidad de Monterrey; doctora en procesos políticos contemporáneos de la Universidad de Salamanca y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: claire.grace@udem.edu.

** Doctorante en ciencias políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León y becario Conacyt en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: josefredman@hotmail.com.

El punto de partida comienza por las víctimas como criterio interpretativo de la historia, de la política y de sus instituciones. Del mismo modo en que la fuerza del mar viene desde abajo, los cambios que revolucionan y dan el componente dialéctico se estriban desde los oprimidos, aquellos que se saben oprimidos pero quieren dejar de serlo (Dussel, 2007) y que hacen dable tanto los ordenamientos jurídicos como la operacionalización misma de la administración pública gubernamental; es decir, por un lado, cuando las otredades inmersas en la sociedad se movilizan, van forjando ordenanzas contractuales que se ven plasmadas en el contrato político que por antonomasia llamamos Constitución (Córdova, 1973; Sánchez, 2007) y, por el otro lado, las visiones orgánicas y mecanicistas dentro de la administración pública encuentran una variable más en su reto primigenio de coordinar las frecuentemente conflictivas fuerzas sociales a manera de operar en unidad gubernamental (Cabrero, 1997; Guerrero, 2010).

El Estado de derecho, bajo los principios fundamentales de legalidad, obligatoriedad del derecho con respecto al Estado, supremacía de la Constitución y la responsabilidad del Estado por sus actos frente a los ciudadanos, permite ejecutar, en sentido lato y weberiano, la dominación institucional gracias al monopolio del uso de la violencia de forma legítima (Weber, 2007). Además, predispone la praxis sincrética de lo que Walter Benjamin (2010) en su crítica de la violencia, menciona como la relación de la violencia con el derecho y la justicia.

En el caso mexicano y en América Latina, la legitimidad del Estado de derecho se ha visto socavada desde siglos pasados. En tiempos de la Colonia, la justicia se ejercía unilateralmente en nombre de la modernidad civilizadora a base de violencia y barbarie; en el siglo XIX aún se sufrían los estragos de las invasiones europeas monárquico-imperialistas y del positivismo darwinista (Kenneth, 1910); el siglo XX a pesar de ser escenario de grandes cambios en el contexto global, lo fue también en la supresión y represión por parte de un “colonialismo interno” (González, 2013: 89) que minó lo que pudieron haber sido grandes cambios históricos.

No obstante, el fantasma de los humillados, de los excluidos, de los pobres, de los pueblos autóctonos sigue rondando en México y en la América Latina del siglo XXI. Del mismo modo en que la justicia civilizada de los imperios incas y aztecas compaginaban la teoría con la praxis, así como los principios políticos y éticos del Código Hammurabi en la Mesopotamia (Dussel, 2007), la actual corriente de movimientos, con su diástole y sístole, permanece en el núcleo de los cambios sociopolíticos de la región.

Todo lo anterior, enarbolando una otredad posible dentro del *desarrollo social*.

El derecho a la protesta pacífica es un derecho humano contemplado internacionalmente en las interpretaciones acerca del derecho a la reunión, la asamblea, y la libertad de expresión (Amnistía Internacional, 2014). Sin embargo, dicho derecho se encuentra amenazado en gran parte del mundo contemporáneo. Frente a expresiones sociales de descontento y desacuerdo, incluso los regímenes formalmente democráticos han implementado mecanismos legales para criminalizar las protestas que desafían o cuestionan la legitimidad de los gobiernos y de sus decisiones políticas (Córtez Morales, 2008).

Existen varias vías legales para “criminalizar la protesta”, de esta forma, y entre ellas, dos son particularmente preocupantes desde la perspectiva de la institucionalidad democrática. Una vía sería restringir la libertad de reunión por motivos de orden público y la otra la aplicación de leyes antiterroristas para clasificar a manifestantes como terroristas y por lo tanto aplicar una legislación diferenciada a su caso. En ambos casos se tratan de situaciones de política de emergencia, en la que se emplean medidas extraordinarias frente a una situación que también se clasifica extraordinaria por parte de los gobernantes (Wright, 2014).

La política de emergencia tiene raíces muy fuertes en América Latina, sobre todo en el contexto de regímenes autoritarios durante gran parte del siglo XX (Loveman, 1993; Wright, 2014). En dichos contextos, los regímenes de excepción, la ley marcial, las medidas extra legales y las leyes antiterroristas se emplearon de forma sistemática en una estrategia política altamente represiva con la justificación de la doctrina de la seguridad nacional (Loveman, 1993). Uno de los grandes desafíos para los nuevos gobiernoss democráticos que se encuentran actualmente en una fase de consolidación es justamente atender a las demandas sociales sin recurrir a los mecanismos represivos legados por los regímenes autoritarios (Loveman y Davies, 1997).

A pesar de grandes avances en pos de la consolidación democrática, se siguen empleando mecanismos como los regímenes de excepción y las leyes antiterroristas para reprimir las protestas sociales que se vuelven complicadas y costosas para los gobernantes. Un caso clave es el uso en el contexto de los conflictos en territorios indígenas que se suscitan debido a concepciones procedentes del significado de “desarrollo” (Martí i Puig *et al.*, 2013); concretamente en la conceptualización del desarrollo en términos macroeconómicos en contraposición a otros paradigmas como el

“buen vivir”, en el que las relaciones entre el ser humano y la naturaleza son primordiales.

Ejemplo lucido es el despojo de las tierras, propiedad de indígenas, las discriminaciones sociales, lingüísticas, jurídicas, políticas, sindicales y, sobre todo, las manipulaciones políticas hacia aquellos mediante banderas progresistas y de desarrollo nacional impuestas hasta por la izquierda misma a lo largo del siglo XX en América Latina (González, 2013: 106). Ello supuso, además de un desplazamiento o extinción de las poblaciones indígenas, una defensa ante tales pretensiones desarrollistas. Algunos antropólogos han definido que la defensa de aquellos hacia los representantes del desarrollo y progreso nacional surge después de un rencor hierático y, por ello, es imperceptible por los hombres del gobierno (Villa, 1946: 36) y que ahora, en el siglo XXI, aparece de manera más organizada, informada y salvaguardada por organismos internacionales, nacionales y académicos.

De esta forma, se ha llegado a hablar de un proceso de criminalización de la protesta indígena en América Latina (FIDH, 2011), cuyo análisis será el objeto del presente capítulo. Concretamente, nos centraremos en el uso de un mecanismo constitucional como medida de criminalización: el régimen de excepción. El objetivo del presente capítulo es demostrar cómo a través de la política de emergencia se ha podido restringir el disfrute de un derecho fundamental como es el derecho a la protesta y ofrecer un análisis mediante un estudio de caso. El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la siguiente sección se ofrecen algunas perspectivas referentes a la teorización y filosofía de la *otra cara* de la modernidad desde la periferia o sur global, para después mostrar un breve esquema sobre el Estado de derecho, el desarrollo y las movilizaciones; en la cuarta sección se analizan las pautas teórico-históricas sobre la criminalización de la protesta indígena, incluyendo algunas reflexiones acerca de los regímenes de excepción; en la quinta sección se ofrece un estudio de caso desde Perú y en la sexta sección consagra algunas conclusiones acerca de la criminalización de la protesta indígena en América Latina. Finalmente, se detallan las referencias empleadas para el desarrollo del presente estudio.

II. PANÓPTICA DE LA MODERNIDAD PERIFÉRICA

Como ya se mencionó con anterioridad, el discurso yace en la provocación epistemológica que trae consigo el *giro descolonizador* (De Sousa Santos, 2010) esto es: la ampliación del concepto de justicia en torno al conocimiento y a la

historia de los pueblos indígenas y no-indígenas, y al uso *contra-hegemónico de las instituciones hegemónicas* impuestas desde el comienzo de una *modernidad temprana* (Dussel, 2007) a partir del *descubrimiento-invasión* de América. Es decir, reconocer que la alteridad de los pueblos autóctonos en el pasado, y los excluidos en el presente, en coalescencia con las demandas y pretensión universal de la verdad son tan válidas como el andamiaje teórico-racional hegeliano o weberiano (por mencionar algunos exponentes de la racionalidad en cuanto estructura social, gubernamental-burocrática y de la formación de poder) y que ineluctablemente se verán encontrados en algún punto determinado de la estructura político-social contemporánea.

Demostrar la otra historia de la estructura política y social de los pueblos indígenas antes del siglo XV no es propósito del presente capítulo; sin embargo, lo que sí resulta perentorio es señalar las pautas históricas con las que las civilizaciones milenarias del continente americano, tan avanzadas y desarrolladas como las metropolitanas, han sido despojadas de sus recursos materiales, costumbres, lenguaje y cosmovisiones. Comprender que desde tal exclusión se forjan las demandas y que éstas están determinadas históricamente por procesos violentos que han dejado huellas indelebles en el presente, otorgará coherencia al próximo análisis.

La modernidad periférica la traducimos en transmodernidad. Ergo, la epifanía del otro resalta como el motor de las transformaciones políticas y sociales, siendo las protestas, materializaciones de la alteridad. El uso *contrahegemónico* de las instituciones, y de la lógica organizativa del Estado, aparece como oportunidad política que trae consigo el debilitamiento del Estado de derecho por parte de las autoridades. Es decir, la fallida gestión y monopolización legítima de dominación, que pretende reflejar una imagen coherente y portadora de representación de la población en general contrasta con las verdaderas prácticas de sus diferentes órganos de acción (Migdal, 2011).

En síntesis, no se podrá soslayar las distintas pautas que históricamente han forjado la dinámica de poder y estratificación social en América Latina. El desarrollo “occidental” significó la marginalidad de las comunidades indígenas, rurales y los que “no tienen nada” en las grandes urbes, adquiriendo particularidades como la ínfima injerencia en el proceso económico, político y cultura. Determinar qué es el desarrollo social dentro de una estructura estatal y jurídica que tiene como objetivo la unidad, atrae fenómenos sociopolíticos que se ven influenciados por el factor cultural y que permea completamente en la teoría y pensamiento político en América Latina. A continuación se dará cuenta de ello.

III. ESTADO DE DERECHO, DESARROLLO Y MOVILIZACIONES

La explotación de los recursos naturales como vía rápida al desarrollo es un camino que se sigue en diversas latitudes del planeta. Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo señala que 55 países en el mundo dependen del aprovechamiento de los recursos naturales para su desarrollo económico, una cifra que ha aumentado en los últimos años debido al *boom* de los precios de las *commodities* y el descubrimiento de nuevas reservas.¹ Tal es el caso de América Latina y sobre todo la región andina con el posicionamiento de sus países (incluyendo Perú, Bolivia y Chile como mercados emergentes para la inversión extranjera en proyectos extractivos).

A pesar del potencial económico de la extracción de los recursos naturales, el modelo extractivista no se asocia con el fomento del desarrollo social; al contrario, su impacto en el medio ambiente y una falta de beneficios claros para comunidades locales han suscitado conflictos importantes en dichos países, sobre todo con los pueblos indígenas cuyos territorios ancestrales son ricos en depósitos de minerales. Frente a incursiones agresivas en sus tierras, organizaciones indígenas han respondido en varias ocasiones con movilizaciones sociales para reivindicar una visión alternativa del desarrollo en la que se respete el equilibrio entre el ser humano y la naturaleza, el paradigma del “buen vivir” (Martí i Puig *et al.*, 2013).

Las sociedades que habitaban en las regiones periféricas conformaban una estructura jurídica y de orden social tan antigua como la historia misma. El rechazo de la racionalidad y actitudes políticas, simplemente por ser “otro”, fueron destinados a desaparecer en nombre de la “modernidad civilizatoria”. No obstante, ahora que la otredad ha resurgido con repertorios de acción colectiva tipificados como legales, tal es el caso del derecho a la protesta, se han manifestado episodios de violencia y, paradójicamente, bajo el mismo discurso de hace siglos: en nombre de salvaguardar el Estado de derecho, el orden y la paz social. Una vez más, ¿acaso se rechaza la racionalidad y actitudes políticas simplemente por *ser otro*, por su *exterioridad* que no va acorde a la pretensión unilateral de la verdad y de la praxis impuesta con el velo constitucional de los regímenes actuales?

El Estado de derecho fundado en instituciones políticas vigentes, bajo principios de legalidad, legitimidad y supremacía constitucional, garantiza

¹ UNDP, *Extractive Industries for Sustainable Development. A Global Initiative, 2013-2017*, 2013, p.12, disponible en: <http://goo.gl/kz0fU2>.

el orden y la protección de los derechos de los ciudadanos. El problema, entonces, radica en cómo se justifican y legitiman los medios coercitivos implementados por el Estado en la búsqueda de la unidad-orden y la garantía de los derechos ciudadanos sobre todo cuando existe un desencuentro entre dos cosmovisiones de desarrollo. Es más, el problema se establece en determinar con qué legitimidad el *iusnaturalismo* pretende justificar los medios legítimos mediante la justicia de los fines y el *iuspositivismo* garantizar la justicia de los fines mediante la legitimidad de los medios (Benjamin, 2010). Hasta qué punto se torna real la incapacidad del Estado para resolver problemáticas en su jurisdicción, y los espacios de injusticia se hacen latentes a partir de las leyes formales dictadas conforme a la capacidad y obligatoriedad de las instituciones en establecer y resguardar los derechos de la población en sentido lato.

La discusión analiza la compaginación de las movilizaciones con las acciones por parte de las autoridades estatales. En este caso en concreto, las acciones de los pueblos indígenas reviran hacia la existencia del Estado de derecho, su legitimidad y credibilidad para hacer saber, por ejemplo, que la democracia es más que un mecanismo electoral. Asirse férreamente al principio normativo de la democracia, es decir, aquel que reverbera el componente de revocabilidad en toda tradición del derecho, será el basamento del análisis que se ejecutará en las próximas secciones.

IV. PERSPECTIVAS TEÓRICO-HISTÓRICAS SOBRE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA INDÍGENA

Como ya se resaltó en la introducción al presente capítulo, el derecho a la protesta pacífica se contempla como un derecho humano en el marco de los derechos a la reunión, a la asamblea y a la libertad de expresión consagrados en instrumentos tales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (Amnistía Internacional, 2014). Es más: “Los Estados tienen una obligación positiva, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, no sólo de proteger activamente las reuniones pacíficas sino también de facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica” (Amnistía Internacional, 2014: 9). Como apunta García Jaramillo en referencia a Roberto Gargarella (2008), tanto en Europa como en Estados Unidos y otros países americanos:

...los jueces no han abordado de manera adecuada la cuestión [del derecho a la protesta], en la medida en que tradicionalmente han tendido a reducir las protestas a actos criminales que deben ser sometidos y juzgados como tales, en lugar de prestar atención a las demandas legítimas de los numerosos grupos que las realizan porque se les ha incumplido lo prometido en las leyes y la Constitución.

Aunque existen varias circunstancias en las que las protestas se prohíben (por ejemplo, por cuestiones de salud u orden público), la protesta constituye una característica fundamental de un sistema democrático saludable en que la libertad de expresión se ejerce. Cuando las protestas se prohíben o se restringen se suele hacer en nombre del “orden público” o para proteger derechos ajenos, en el contexto de alguna emergencia o excepción, de acuerdo con la clasificación otorgada por el gobierno en cuestión. Frecuentemente, esta decisión se basa en cálculos políticos y, por lo tanto, en muchos casos es cuestionable tal y como expresan los teóricos de la *securitisation theory* (Neal, 2006).

De acuerdo con Córtez Morales (2008), cuando un gobierno busca restringir el derecho a la protesta, existen varias formas para conseguirlo,² incluyendo las detenciones arbitrarias y otras violaciones del debido proceso; la ilegalización de la protesta social; el agraviamiento de las acusaciones; la equiparación de luchadores sociales con delincuentes; y la falta de debido proceso penal. A este listado podríamos agregar dos más: la equiparación de luchadores sociales con terroristas y la aplicación de mecanismos constitucionales para restringir el disfrute de la libertad a la reunión y al tránsito (es decir, los regímenes de excepción). A continuación se ofrece una breve conceptualización de estos dos mecanismos que son de suma importancia para el presente estudio.

En cuanto a las leyes en contra del terrorismo, cabe resaltar que en la historia latinoamericana, éstas se vinculan estrechamente con los regímenes militares que se implantaron en la región a lo largo del siglo XX (Loveman, 1993; Loveman & Davies, 1997). Entre febrero y diciembre del 1930, los gobiernos de Argentina, Brasil, República Dominicana, Perú y Guatemala se vieron derrocados por el poder militar. Entre 1962 y 1972 hubo una serie de nuevos golpes de Estado seguidos por una represión brutal de la oposición: “Cualquier intento de cambio social, en especial si lo apoyaban los partidos de izquierda del país, era tachado indiscrimi-

² En este caso se refiere específicamente a México, pero las observaciones siguen siendo válidas a nivel teórico.

nadamente de revolucionario” (Rouquié, 1997: 291). En ese sentido se desarrolló la doctrina de la seguridad nacional bajo la cual los opositores del régimen eran enemigos del Estado y por lo tanto terroristas (Zovatto, 1990). En el nuevo contexto global post 11-S, las leyes antiterroristas vigentes en la región en muchos casos se han endurecido, pero es importante destacar que su historia va mucho más allá del contexto específico de la geopolítica del terrorismo del siglo XXI.

Otro mecanismo de interés son los regímenes de excepción, entendidos como mecanismos constitucionales o legales que permiten el uso de medidas especiales en contextos de crisis o emergencia. Dichas figuras tienen su fuente en la dictadura romana (Wright, 2012 a), y aparecen en todas las Constituciones latinoamericanas bajo distintas nomenclaturas tales como “estado de excepción”, “estado de guerra”, “estado de conmoción interior”, etcétera.

Las disciplinas del derecho constitucional y de la filosofía del derecho se han preocupado especialmente por los regímenes de excepción invocados para hacer frente a una crisis de índole social o política dado que suelen conllevar la suspensión temporal de ciertos derechos civiles, incluyendo la libertad de tránsito, reunión, etcétera (Zovatto, 1990).³ Durante mucho tiempo, Naciones Unidas llevó a cabo un seguimiento pormenorizado del uso de los estados de emergencia en todo el momento, proponiendo unos principios básicos y deslegitimando su uso para el caso específico de la criminalización de las protestas sociales. Específicamente, nos remiten al principio de “amenaza excepcional” según el cual la causa de la declaratoria del régimen de excepción debe de ser tan grande como para poner en peligro la vida de la nación (Despouy, 1999).

Un elemento clave de la criminalización de las protestas sociales es la intencionalidad de “proteger el orden político-social contra una amenaza real o supuesta” (Waldmann, 1995: 21), algo que cobra mucho sentido teniendo en cuenta el pasado y los legados autoritarios de muchos países latinoamericanos (Kruijt & Koonings, 2002; Loveman & Davies, 1997; Wright & Soliz, 2013).

Sin duda, los conflictos entre los pueblos indígenas y actores estatales y paraestatales han sido un tema recurrente de la historia de América Latina desde el mismo proceso de colonización. El orden político-social defendido ha tenido una doble característica: primero, el uso de los recursos naturales como elemento clave de industrias exportadoras de bienes primarios

³ Para una discusión muy completa de la naturaleza jurídica de los regímenes de excepción véase Fix-Zamudio (2004).

y segundo, la búsqueda de integración y homogeneización para construir “Estados-Nación” a lo largo de la Independencia. Estos dos hechos históricos han tenido como principal víctima los pueblos indígenas que han visto sus territorios y recursos expoliados (Bebbington, 2009), y su identidad cultural amenazada (Ortiz-T, 2011). Al constituir una importante oposición al orden “político-social” imperante en la región, se han producido episodios repetidos de movilización y represión de los pueblos durante la historia (Bebbington y Humphreys, 2010; Rodríguez Mir, 2007; Tinel, 2008; Vélez *et al.*, 2012).

El patrón histórico de violencia contra los pueblos indígenas para seguir expoliando los recursos naturales, más allá del color ideológico del gobierno, ha continuado en los últimos años en América Latina (Bebbington y Humphreys, 2010). En este sentido, se ha identificado el papel del Poder Judicial para criminalizar la protesta (Bebbington y Humphreys, 2010). Además, sabemos que tanto la policía como la fuerza militar han desempeñado un papel represivo en conflictos socioambientales en los que se ven involucrados los pueblos indígenas (Assies, 2003; Rossell Arce, 2011).

Por otra parte, el uso de las leyes antiterroristas diseñadas en el contexto del régimen de Pinochet para criminalizar la protesta de los mapuches en Chile por gobiernos democráticos ha despertado el interés de varios estudiosos (Mella, 2007; Wright, 2012 a). Dicha legislación suprime varias garantías judiciales, duplica las sentencias para los que se encuentran culpables, y permite el anonimato de los testigos. Para poder aplicar la legislación referida, varios gobiernos han designado a los mapuches como “terroristas”, una forma muy generalizada de criminalizar la protesta. No obstante, la aplicación de dicha ley ha tenido un efecto inesperado, al suscitar más protestas e incluso una huelga de hambre durante noventa días de varios activistas mapuche.⁴

Cabe destacar que existen pocos estudios sistemáticos sobre las dimensiones y la naturaleza de la criminalización de la protesta indígena en tiempos actuales, con la excepción importante del estudio referido por Mella Seguel (2007). De ahí que el presente estudio busque elucidar estos temas a través de un análisis de los estados de emergencia y el estudio de caso de un conflicto representativo en Perú.

⁴ Smink, Verónica, “Chile: termina la huelga de hambre de los mapuches”, 13 de octubre de 2010, www.bbc.co.uk.

V. ESTUDIO DE CASO: ESTADOS DE EMERGENCIA Y VISIONES ENCONTRADAS DE DESARROLLO EN CAJAMARCA, PERÚ

1. *El diseño institucional de los estados de emergencia*⁵

Es importante destacar que los regímenes de excepción tienen una larga historia en Perú, incluso antes de las dictaduras de los militares que gobernaron durante la década de los setenta. La posibilidad de suspender las garantías ciudadanas se incluyó en varias Constituciones tempranas, tales como la de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867 (Gargarella, 2005). Por su parte, la Constitución de 1933, vigente hasta el 28 de julio de 1980, constituye la referencia más cercana para el constitucionalismo peruano con la institución de “suspensión de garantías constitucionales” en su artículo 70. Es importante resaltar que el “estado de emergencia” no existía como tal hasta que en 1972 las medidas tomadas en contra de un movimiento estudiantil en Puno se clasificó así (García Sayán, 1987). De hecho, en los años de la transición democrática, entre 1978 y 1979, se dictó el estado de emergencia en seis ocasiones⁶ para poner fin a paros y huelgas de diferentes sindicatos, a pesar de que no estaba contemplado en la Constitución formalmente. Como indica la Comisión de la Verdad: “[La] suspensión de garantías individuales y declaración de estado de emergencia... marcan [una] incongruencia con [el] proceso [de] transferencia [de] poder a los civiles”. (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 24).

Con estos antecedentes históricos, la Constitución de 1979 contempló y normó dos regímenes de excepción: el estado de sitio y el estado de emergencia, que —como ya se ha mencionado— se habían declarado de manera informal en la década de los setenta. Según Brian Loveman (1993), la presencia de regímenes de excepción extensos y ambiguos en las Constituciones de las nuevas democracias tendrá que ver con la influencia de los militares en el momento de la transición (p. 375). De hecho, en el caso peruano los militares afirmaron públicamente el 22 de julio de 1978 que la Asamblea Constituyente tendría que seguir sus pautas, postura que produjo una oleada de protestas (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 21). De ahí la presencia de los regímenes de excepción en la constitución, como explica García Sayán: “Parecería que el régimen militar habría tenido algo

⁵ La información contenida en este apartado proviene de un estudio previo realizado por la autora, véase Wright (2012).

⁶ Mayo y agosto de 1978, enero, marzo, junio y agosto de 1979.

que ver en la redacción que se dio a los dispositivos referidos a las situaciones de excepción” (García Sayán 1987: 281).⁷

Como ya se afirmó, la Constitución de 1979 en su artículo núm. 231 establecía dos posibles regímenes de excepción: “el estado de emergencia” y “el estado de sitio”. Estas dos figuras constituyen la base de los regímenes de excepción establecidos posteriormente en la Constitución de 1993 en su artículo 137.⁸

A continuación se describen brevemente los aspectos más importantes de ambos mecanismos tal y como se contemplan en el artículo 137 de la Constitución de 1993, que es la que sigue vigente en Perú hoy en día:

El estado de emergencia. En cuanto a las situaciones que justifican la declaratoria del estado de emergencia se establecen las siguientes circunstancias: “perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”. Estas circunstancias nos remiten a la idea de la “amenaza excepcional” del constitucionalismo clásico (Despouy, 1999) y son bastante ambiguas, pudiendo interpretarse como disturbios internos, catástrofe natural y cualquier situación social o económica que afecte al país. En cuanto a las medidas que se pueden emplear durante un estado de emergencia, se contempla la restricción de cuatro derechos: la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2o., inciso 24, apartado f de la Constitución de 1993: además se prevé la posibilidad de entregar el control del orden interno a las Fuerzas Armadas. Más allá de estas medidas de tipo represivo, la Constitución no dice nada. En ese sentido, es un mecanismo altamente ambiguo y que ofrece amplio lugar para discreción por parte del presidente.⁹

El estado de sitio. Se puede declarar “en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan” y, por lo tanto, las circunstancias contempladas se vinculan fuertemente con la guerra. En términos de las medidas excepcionales que se pueden implementar frente a estas circunstancias, se presenta una contemplación implícita de una importante suspensión de los derechos humanos dado que se dispone que en el decreto se incluya la “mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio

⁷ Sobre los militares y la Constitución de 1979, véase Rubio Correa (1989).

⁸ La única diferencia tiene que ver con la cuestión de suspensión de derechos en vez de garantías, una discusión que se suscitó en Perú, véase García Sayán, 1989 y Opinión consultiva OC-9/87 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁹ Recojo la opinión de un abogado defensor de derechos humanos en una entrevista personal en Lima, abril de 2007.

no se restringe o suspende”. De la misma forma que el “estado de emergencia”, el “estado de sitio” es un mecanismo bastante ambiguo en términos de las circunstancias.

2. *El uso de los estados de emergencia en la tercera ola de la democracia*¹⁰

En primer lugar, es importante resaltar que el “estado de sitio” nunca se ha declarado en Perú desde su inclusión en la Constitución de 1979. Más bien lo que ha sucedido es un uso sistemático y permanente del “estado de emergencia” para enfrentar el conflicto interno suscitado por las actuaciones de Sendero Luminoso durante la década de los ochenta y gran parte de la década de los noventa. Desde el primer momento se produjo un debate acerca de la eficacia del estado de emergencia como mecanismo para hacer frente al terrorismo. De hecho, en diciembre de 1980, José María de la Jara y Ureta, entonces ministro del Interior, afirmó que no hacía falta recurrir a este mecanismo constitucional frente al terrorismo; por lo tanto, en un primer momento, el gobierno peruano intentó enfrentar a Sendero Luminoso sin recurrir al estado de emergencia, no obstante, el 11 de octubre de 1981, con el ataque al puesto policial de Tambo en Ayacucho, se decretó el estado de emergencia en el país por primera vez en el contexto de la lucha armada. Después de esta fecha se declaró el estado de emergencia con más frecuencia y se convirtió en una herramienta clave en la lucha contra el terror, asimismo, entre 1981 y 1988 se emitieron un total de 65 decretos supremos que declaraban o prorrogaban estados de emergencia en el país.¹¹

Con la elección del presidente Alan García y el cambio de gobierno en julio de 1985, se expresaron severas críticas a la falta de una estrategia cohesionada para derrocar el terrorismo, y con el uso del estado de emergencia, sin embargo, el empleo del régimen de excepción por García también fue muy amplio, sobre todo en Lima y Callao, donde se implantó un estado de emergencia desde febrero de 1986 hasta el final de su primer mandato en 1990. Por si fuera poco, en 1986, existía una preocupación general de que se declarara el estado de sitio en todo el país, algo que al final no pasó.

En contraste con el debate y la reticencia a la hora de usar el estado de emergencia en la década de los ochenta, en los noventa ya existía una clara tendencia en cuanto a la aplicación del mecanismo, y la característica

¹⁰ La información sobre el uso del estado de emergencia hasta 2000 proviene en gran medida del informe final de la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación (2003).

¹¹ Dato de Power Manchego-Muñoz, 1989.

del momento fue una gran preocupación por la seguridad ciudadana. En 1991 se declaró el estado de emergencia en varias provincias de Cuzco y se prorrogó el estado de emergencia vigente en Lima y Callao tres veces. Para diciembre del mismo año, un 47 % del territorio nacional se encontró bajo estado de emergencia (Jaskoski, 2012). De hecho, resulta muy difícil establecer cuándo se usó y cómo se gestionó durante este periodo, lo cual refleja el hecho de que suele haber menos controles sobre el estado de emergencia bajo regímenes autoritarios que democráticos. Las Naciones Unidas, en 1992, expresó su preocupación por la situación de un estado de emergencia de facto en el país: "...el Comité observa que... la asunción del poder por las fuerzas militares en las zonas donde se ha declarado el estado de emergencia ha hecho que la aplicación de los derechos y libertades garantizados en el Pacto [Internacional de Derechos Sociales y Políticos] sea ineficaz".¹² A decir verdad, la lucha contra Sendero Luminoso tendría un importante efecto desmovilizador sobre la sociedad civil peruana (Burt, 2007).

Por lo tanto, queda claro que el "estado de emergencia" en el caso de Perú no se puede separar de su historia como mecanismo en la lucha contra Sendero Luminoso. Además de suspender el disfrute de los cuatro derechos civiles contemplados en la Constitución y otorgar a los militares el control del orden interno, en el marco de los estados de emergencia y en el marco de los comandos político-militares, las fuerzas armadas llegaron a coordinar los sectores públicos y privados (Degregori y Rivera, 1998: 8). Como afirmó un abogado del Instituto de Defensa Legal en una entrevista personal: "Sí termina siendo el estado de emergencia un elemento que define un nuevo escenario político y un régimen político de facto".¹³ De manera interesante, en 1995 dos leyes de amnistía (26479 y 26492) garantizaron impunidad para los actos cometidos en las zonas declaradas bajo estado de emergencia, hasta que una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2005 resolvió que las leyes no se podían aplicar (Jaskoski, 2012).

A partir de 2000 y con la restauración de un régimen formalmente democrático en Perú en 2001, se siguió empleando el estado de emergencia para hacer frente a las cédulas remanentes de Sendero Luminoso. En este sentido, es importante destacar que entre 2003 y hasta el día de hoy se ha aplicado un estado de emergencia de forma permanente en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAE) (Wright, 2012 b). No obstante, cabe señalar que también se decretaron varios estados de emergencia

¹² Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Perú, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.8.

¹³ Entrevista Lima, abril de 2007.

entre 2000 y 2010 para reprimir protestas sociales suscitadas en el contexto de conflictos socioambientales (Wright, 2012 b). Cabe recordar que la extracción de minerales y gas se aceleró a partir del *boom* de *commodities* que se dio en 2007 y consigo se dio un aumento muy marcado en conflictividad socioambiental (Wright y Martí i Puig, 2012). Un episodio muy sonado en este sentido es el caso de Bagua, donde un paro de los indígenas amazónicos en 2009 llevó a la declaratoria de un estado de emergencia y la muerte de varios policías y manifestantes”.¹⁴ Después de este trágico caso se efectuaron otras declaratorias de estados de emergencia que tenían el efecto de criminalizar la protesta indígena en el contexto de conflictos socioambientales (Wright, 2013). Todos los casos se pueden interpretar como manifestaciones de importantes desencuentros entre diferentes conceptos y prioridades en materia de desarrollo y una respuesta que pasa por la violencia tanto física como simbólica. En el siguiente apartado se ofrece un estudio de caso sobre el uso del estado de emergencia para criminalizar la protesta indígena en el conflicto en Cajamarca. Dicho caso es particularmente interesante, dado que fue el objeto de dos declaratorias de estado de emergencia, una en 2011 y otra en 2012.

3. Criminalización de la protesta indígena en Cajamarca¹⁵

Perú cuenta con reservas considerables de plata, oro, cobre y plomo, además de petróleo y gas.¹⁶ El proceso de extractivismo se aceleró a partir de 2000 después del fin de la guerra contra Sendero Luminoso y la apertura de varios proyectos para explotar los recursos naturales del país. La inversión extranjera en la exploración y aprovechamiento de recursos naturales ha aumentado a la par de los precios. Por ejemplo, en 2013 la inversión total en el sector minero llegó a casi diez millones de dólares¹⁷ y la inversión en petróleo sobrepasó los 1.5 millones de dólares.¹⁸ Dado el con-

¹⁴ Adrianzén M., Alberto, “En la selva sí hay estrellas”, columna de opinión publicada en *La República* el 6 de junio de 2009.

¹⁵ El estudio de caso representado en estas páginas proviene de una investigación previa, véase Wright, 2013.

¹⁶ Dato de Grupo Propuesta Ciudadana, *Concesiones mineras en el Perú, análisis y propuestas de política* (Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, septiembre de 2014), disponible en: <http://goo.gl/Mufdaa>.

¹⁷ Grupo Propuesta Ciudadana, *Concesiones mineras en el Perú, análisis y propuestas de política*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, septiembre de 2014, disponible en: <http://goo.gl/Mufdaa>.

¹⁸ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, *Hidrocarburos en cifras*, Lima, SNMPE, enero de 2013, disponible: <http://goo.gl/cgCFtm>.

texto en el que las empresas multinacionales han tenido acceso a territorios indígenas sin mecanismos de participación adecuados, se han producido varios conflictos. La incidencia de conflictos socioambientales ha aumentado a lo largo de la última década y ha sido sujeta de diversos informes por parte de la Defensoría del Pueblo y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Conflictos emblemáticos que incluyen los casos de las Bambas, Espinar y —particularmente— la tragedia de Bagua ya referida anteriormente. Por su parte, el caso de Conga en Cajamarca también fue un conflicto muy sonado y es el que se detalla a continuación.

Conga es un proyecto para extracción de oro y cobre ubicado en las provincias de Cajamarca y Celendín en el departamento de Cajamarca, Perú. El proyecto está desarrollado por la minera Yanacocha que está constituida por la Newmont Mining Corporation (Estados Unidos), la Compañía de Minas Buenaventura (Perú) y la Corporación Financiera Internacional. Los trabajos de exploración empezaron en 2004, seguido por estudios de impacto ambiental y actividades de perforación. En 2010 se realizó una audiencia pública para presentar los resultados del estudio de impacto ambiental, que fue altamente criticado por la población local que temía la probable contaminación de cuatro lagunas y el daño al ecosistema local. El conflicto se exacerbó en julio de 2011 cuando Newmont anunció la aprobación de la financiación del proyecto Conga, con el inicio de la producción planificada para 2014. Frente a este anuncio se produjeron una serie de reuniones y encuentros entre organizaciones sociales locales, que llevaron a cabo marchas en contra del proyecto, incluyendo bloqueos de carretera. Los manifestantes exigieron que la minera retirara la maquinaria.

La oposición social al proyecto llegó a un punto culminante en noviembre de 2011. De acuerdo con información de la Defensoría del Pueblo,¹⁹ las autoridades, los representantes de organizaciones de la sociedad civil y los comuneros de las provincias de Celendín y Hualgayoc en Cajamarca, seguían demandando que el proyecto minero se declarara inviable debido a los impactos ambientales negativos, susceptibles de generarse en cuatro lagunas que se consideran “cabecera” de cinco cuencas hidrográficas. En este contexto, se produjo un paro indefinido que inició el 24 de noviembre de 2011 y a pesar de celebrarse una reunión el 4 de diciembre entre autoridades nacionales, regionales, locales y de sociedad civil organizada, no se llegaron a acuerdos.

¹⁹ Reporte de conflictos sociales núm. 93, noviembre de 2011, Defensoría del Pueblo Perú, disponible en: www.defensoria.gob.pe.

Frente a esta situación, el presidente Ollanta Humala emitió el DS N° 093-2011-PCM el 4 de diciembre de 2011, declarando un estado de emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá, del departamento de Cajamarca. La declaratoria se fundó en lo siguiente: “Que, el ejercicio de derechos fundamentales de la población... vienen siendo perturbados por actos de violencia que impiden su normal ejercicio, afectando la integridad física de civiles y miembros de la Policía Nacional del Perú, así como la propiedad pública y privada en algunas provincias del departamento de Cajamarca”.

En dicho decreto se refiere a la “magnitud de los hechos acaecidos” y la necesidad de “restablecer el orden interno y procurar la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos y los servicios públicos y privados”. Como respuesta, se aplican las dos medidas contempladas en la Constitución: restringir las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y tránsito en el territorio,²⁰ y autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas para apoyar a la policía nacional (Resolución suprema núm. 591-2011-DE). Sobre la última medida se especifica que:

La actuación de las Fuerzas Armadas estará dirigida a garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales para el normal desarrollo de las actividades de la población afectada, facilitando de este modo que los efectivos de la Policía Nacional del Perú concentren su accionar en el control del orden público...

Por lo tanto, no se le otorga control del orden interno pero sí control de puntos estratégicos y un importante papel en tareas de vigilancia en la ciudad de Cajamarca. El 6 de diciembre se detuvieron a varios dirigentes sociales que fueron puestos en libertad después de ocho horas, acción que suscitó críticas por parte de la sociedad peruana, sobre todo porque la causa de la detención no quedó clara.

De acuerdo con la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (Conacami), debido a esta intervención militar las autoridades campesinas levantaron las medidas de protesta.²¹ Al terminar el estado de emergencia se instauró una mesa de diálogo para abordar los

²⁰ Ya en la década de los ochenta se acordó que son los derechos y no las garantías, los que se pueden suspender bajo un régimen de excepción (García-Sayán, 1989) por lo tanto, ese elemento representa un retroceso en términos de la protección de los derechos humanos.

²¹ “Por fin se levantó estado de emergencia en Cajamarca”, 15 de diciembre de 2011, disponible en: www.conacami.pe.

impactos del proyecto Conga, que había sido la causa de las protestas. Además, las principales organizaciones indígenas del país (Aidesep, CCP, Conacami y Onamiap) emitieron un comunicado conjunto para buscar apoyo frente a su situación: “Hacemos un llamado de auxilio nacional e internacional por violación de nuestros derechos humanos contra nuestros pueblos y comunidades, que lo único que hacen es defender sus recursos hídricos y su derecho a elegir su propio modelo de desarrollo, basado en actividades sustentables para la actual y las futuras generaciones”.²²

El uso del estado de emergencia frente a las protestas en Cajamarca llamó la atención de la prensa nacional, con una serie de artículos en los diarios de mayor tiraje.²³ Los artículos de prensa se limitaron a describir el contenido de la declaratoria, cómo la calma volvió a las calles de las provincias afectadas y cómo la medida se levantó. De forma interesante parece que durante el estado de emergencia el diálogo siguió,²⁴ pero con una presión evidentemente mayor para los dirigentes sociales. Además, después de suspender el paro, otra nota de prensa afirma que una comisión de alto nivel viajaría desde Lima a Cajamarca para consultar con los representantes de la sociedad civil y las comunidades campesinas.²⁵ Finalmente, cabe destacar la publicación de otro artículo en el que se explica que se anunció otro paro en provincias de Cajamarca para rechazar la medida.²⁶

En resumidas cuentas, la aplicación del primer estado de emergencia en el conflicto producido en Cajamarca (2011) frenó las protestas y se reanudó el diálogo a corto plazo. Sin embargo, no puso fin al conflicto latente en cuanto a visiones encontradas de desarrollo, ya que las protestas siguieron después de unos meses. De hecho, en julio 2012 los mismos actores sociales volvieron a demandar la inviabilidad del proyecto minero Conga por los impactos ambientales negativos que se generarían, frente a la afectación de las cuatro lagu-

²² “Pacto de unidad rechaza estado de emergencia contra Cajamarca”, 5 de diciembre de 2011, disponible en: www.conacami.pe.

²³ Por ejemplo: “Lerner explicó por qué se declaró estado de emergencia en Cajamarca”, 5 de diciembre de 2011, disponible en: www.elcomercio.pe; “Ejecutivo levanta oficialmente estado de emergencia en Cajamarca”, 16 de diciembre de 2011, disponible en: www.larepublica.pe; “Anuncian un paro de 48 horas contra el estado de emergencia”, 8 de diciembre de 2011, disponible en: www.peru21.pe.

²⁴ “Lerner explicó por qué se declaró estado de emergencia en Cajamarca”, 5 de diciembre de 2011, disponible en: www.elcomercio.pe.

²⁵ “Ejecutivo levanta oficialmente estado de emergencia en Cajamarca”, 16 de diciembre de 2011, disponible en: www.larepublica.pe.

²⁶ “Anuncian un paro de 48 horas contra el estado de emergencia”, 8 de diciembre de 2011, disponible en: www.peru21.pe.

nas, consideradas cabecera de las cinco cuencas hidrográficas mencionadas.²⁷ El 24 de junio el gobierno anunció que tenía voluntad para dialogar con las organizaciones indígenas, pero cinco días más tarde la empresa Yanacocha informó que había iniciado los trabajos de construcción de un reservorio. Como consecuencia, el 3 de julio se llevaron a cabo una serie de protestas en las que tres personas fallecieron debido a enfrentamientos entre manifestantes y las fuerzas del orden en la ciudad de Celendín (posteriormente falleció otra persona que había quedado herida). Sin duda, estas protestas resultaron mucho más tensas que las que se produjeron en 2011.

Frente a esta situación, el 3 de julio del 2012, el presidente Ollanta Humala en el Consejo de Ministros emitió el Decreto supremo núm. 070-2012-PCM declarando por segunda vez el estado de emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc, del departamento de Cajamarca. En este caso la justificación de la declaratoria fue la siguiente: “Que, como es de público conocimiento, actos de violencia y alteración del orden público vienen poniendo en riesgo la seguridad de los ciudadanos y miembros de la Policía Nacional del Perú; así como, afectan la propiedad pública y privada en algunas provincias del departamento de Cajamarca...”. Una vez más se restringen los derechos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. En este caso, la policía queda exclusivamente a cargo de mantener el orden público y por lo tanto no se contempla la intervención militar.

En un comunicado la organización indígena Conacami critica la imposición del estado de emergencia como medida de fuerza: “Condenamos y repudiamos enérgicamente al gobierno de Ollanta Humala Tasso, por la imposición del mega proyecto Conga en Cajamarca, utilizando las armas y la fuerza con un «estado de emergencia» sin escuchar sus justas demandas del pueblo de Cajamarca”.²⁸ Además, se rechaza “el modelo de criminalización de la protesta social implementada por el ejecutivo” y se busca la “integridad y la vida de humildes campesinos y ronderos que vienen defendiendo la dignidad de todos los peruanos y su derecho a elegir su propio modelo de desarrollo”. Finalmente, denuncia que “en aquellos pueblos ubicados bajo la influencia directa de las empresas transnacionales están suspendidas las garantías constitucionales”. De hecho, cuando se prorrogó la medida, se suscitaron más protestas en otras provincias y en las afectadas se lleva-

²⁷ Reporte de conflictos sociales núm. 101, julio de 2012, Defensoría del Pueblo, Perú, disponible en: www.defensoria.gob.pe.

²⁸ “CONACAMI condena violación de derechos humanos en Cajamarca”, 4 de julio de 2012, disponible en: www.conacami.pe.

ron a cabo acciones de protesta sutiles, tales como el cierre voluntario de negocios.²⁹ Por su parte, el Comando de Lucha Regional de Cajamarca se apropió del lenguaje de emergencia de forma simbólica: “Declaramos *estado de alerta* ronderil por atentar contra la seguridad ciudadana y comunal a la presencia de elementos extraños y de las fuerzas de ocupación policial y militar en nuestras comunidades campesinas”.³⁰

El episodio tuvo un considerable impacto en la agenda pública, dado que se publicaron varios artículos relativos a este segundo estado de emergencia que se declaró en Cajamarca de 2012.³¹ La mayoría de los artículos se centran en la declaración y el levantamiento de la medida aunque se resalta un dato importante: el hecho de que los pobladores, las comunidades y las autoridades no respetaran la declaratoria y llevaran a cabo paros durante la vigencia de la misma, acusando al gobierno de “autoritario”.³² Es más, en varios artículos se hace hincapié en la prórroga que se dio a la medida y se cita al dirigente social Ydelso Hernández, quien afirmó: “La prórroga dada el mes pasado fue una muestra de soberbia e intransigencia del gobierno. Con estado de emergencia o no nuestra lucha sigue firme”.³³ En este momento, que sin duda fue mucho más tenso que en 2011, hasta que se levantó el estado de emergencia no se volvió al diálogo.³⁴

Por lo tanto, el caso del conflicto en Cajamarca muestra cómo el estado de emergencia no siempre frena las protestas, más bien es contrario. Aunque en el primer momento (2011) las organizaciones indígenas se vieron presionadas para cesar su protesta frente a la criminalización de la protesta, el conflicto siguió latente y volvió a estallar el siguiente año. En este segundo momento (2012) el intento de criminalización de la protesta no fue aceptado por la sociedad más amplia, que más bien buscó apoyar la causa de los indígenas con medidas de protesta fuera de la zona del conflicto. Ambos casos ejemplifican las consecuencias violentas que resultaron de visiones encontradas en cuanto al desarrollo y la violencia tanto física como simbólica, que resulta de la sus-

²⁹ “Perú: anuncian nuevas movilizaciones en Cajamarca en rechazo a proyecto minero Conga”, 3 de agosto de 2012, disponible en: www.servindi.org.

³⁰ “Perú: anuncian nuevas movilizaciones en Cajamarca en rechazo a proyecto minero Conga”, 3 de agosto de 2012, disponible en: www.servindi.org.

³¹ “Cajamarca: desafían estado de emergencia y anuncian paro de 48 horas”, 4 de agosto de 2012, disponible en: www.comercio.pe.

³² “Cajamarca: desafían estado de emergencia y anuncian paro de 48 horas”, 4 de agosto de 2012, disponible en: www.comercio.pe.

³³ “Cajamarca ya no están en estado de emergencia pero fuerzas del orden seguirán”, 2 de septiembre de 2012, disponible en: www.larepublica.pe.

³⁴ *Idem*.

pensión de algunos derechos esenciales a la democracia, aunque de forma transitoria, a través de la declaratoria de un estado de emergencia.

Es importante resaltar que, debido a las continuas protestas, en 2012 la empresa Newmont anunció la suspensión de sus actividades en la zona³⁵ y en 2016 anunció su salida definitiva del proyecto.³⁶ Debido al incumplimiento del estudio de impacto ambiental y la vulneración de las normas ambientales, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) de Perú sancionó a la minera Yanacocha. Por su parte, en 2014 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exhortó al gobierno a proteger los derechos de los líderes sociales que tenían juicios legales pendientes con la empresa. El caso de Máxima Acuña, quien —con otros dirigentes sociales y activistas ambientalistas— fue sentenciada en 2014 a ocho meses de pena privativa de la libertad, suspendida por una disputa sobre la tenencia de tierras en la zona del proyecto, se ha convertido en un referente en la lucha contra el modelo extractivo en América Latina. Frente a importantes críticas sociales, en diciembre del mismo año Acuña fue absuelta pero después fue víctima de diversos ataques sobre su propiedad. En abril de 2016 recibió el prestigioso Premio Medioambiental Goldman en reconocimiento a su defensa del medio ambiente.

En el contexto de un choque de dos visiones de desarrollo —una orientada al desarrollo económico a cualquier caso y otra a la protección del medio ambiente— el caso de Cajamarca muestra cómo la criminalización de la protesta indígena resultó contraproducente. Es un asunto que apunta a la importancia de la información y al diálogo como mecanismos para resolver este tipo de disputas que reflejan una contradicción importante en el modelo de desarrollo dominante.

VI. CONCLUSIONES

A través del presente estudio se ha ofrecido un acercamiento empírico al desenlace violento de paradigmas encontrados de desarrollo entre pueblos indígenas y un Estado latinoamericano. Específicamente, se ha analizado cómo el estado de emergencia se ha empleado para criminalizar la protesta de los pueblos indígenas en Perú. La intervención del gobierno mediante este

³⁵ Reporte de conflictos sociales núm. 103, septiembre de 2012, Defensoría del Pueblo, Perú, disponible en: www.defensoria.gob.pe.

³⁶ Véase <http://larepublica.pe/imprensa/politica/762203-newmont-mining-corp-se-alejaria-de-proyecto-conga>.

mecanismo se caracteriza por la violencia física y simbólica, amparada en la aplicación de un mecanismo contemplado en la suprema norma del Estado para eventos realmente *catastróficos y excepcionales* de acuerdo con la doctrina de la amenaza excepcional. Cabe recordar que Naciones Unidas ha establecido que la protesta social no es una causa legítima para la declaratoria de un régimen de excepción y la suspensión de derechos que conlleva (Despouy, 1999). Además, la tensión creada por la aplicación de este mecanismo deja ver muy claramente las dos caras del conflicto: por un lado la alteridad del *otro* como crítica de la legitimidad dominante y, a su vez, como criterio interpretativo del cambio y desarrollo social y político, y por el otro lado la violencia *legítima* de la autoridad. Tanto el diseño institucional del “estado de emergencia” como su aplicación en la práctica merecen revisarse para evitar abusos de este tipo en el futuro.

Para terminar el capítulo cabe resaltar dos hallazgos clave que podrían arrojar luz sobre la criminalización de la protesta en otras latitudes:

- i) Aunque el estado de emergencia *siempre* sirve para detener e intimidar a través de la criminalización de la protesta, *no siempre* sirve para frenar la protesta: todo depende de la correlación de fuerzas entre el gobierno y el actor social. En este estudio, los resultados están acordes con los hallazgos de los estudios sobre el uso de la ley antiterrorista en Chile (Mella Seguel, 2007; Wright, 2012 a).
- ii) En las décadas de los ochenta y noventa, el estado de emergencia se usó en Perú de forma sistemática como *respuesta militar al terrorismo*. En los últimos años se ha empleado este mismo mecanismo *para limitar el derecho a la protesta*. Esta equiparación sutil de la protesta con el terrorismo socava y amenaza el mismo derecho a la protesta, algo que como ya se ha destacado, queda plasmado en normas de derechos humanos internacionales. Nuevamente parece ser un fenómeno que se repite en otras latitudes y que atenta de forma grave contra el estado de derecho y la democracia (FIDH, 2011).

VII. FUENTES DE CONSULTA

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2014), *España el derecho a protestar, amenazado*, disponible en: www.amnesty.org

ASSIES, Willem (2003), “David versus Goliath: Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Cochabamba”, *Latin American Perspectives*, Bolivia, 30(14).

- BEBBINGTON, Antony (2009), “The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes?”, *NACLA Report*, disponible en: www.manchester.ac.uk.
- y HUMPHREYS BEBBINGTON, Denise (2010), “An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Promoting Extractive Industries”, *BWPI Working Paper*, 117.
- BENJAMIN, Walter (2010), *Crítica de la violencia*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- BURT, Jo-Marie (2007), *Political Violence and the Authoritarian State in Peru. Silencing Civil Society*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- CABRERO, Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003), “Cronología 1978-2000”, *Informe final*, disponible en: www.cverdad.org.pe.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1973), *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era.
- CÓRTEZ MORALES, Edgar (2008), “Criminalización de la protesta social en México”, *El cotidiano*, vol. 23, núm. 150.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2010), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, México, Siglo XXI.
- DEGREGORI, Carlos Iván y RIVERA PAZ, Carlos (1993), “Perú 1980-1993: Fuerzas Armadas, subversión y democracia. Redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático”, *Documento de trabajo núm. 153*, Instituto de Estudios Peruanos.
- DESPOUY, Leandro (1999), *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM.
- DUSSEL, Enrique (2007), *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*, Madrid, Trotta.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2011), *Seria preocupación por el uso indebido de la figura del terrorismo*, disponible en: www.fidh.org.
- FIX ZAMUDIO, Héctor (2004), “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
- GARCÍA JARAMILLO, Leonardo (2008), “La relación entre el derecho a la protesta y las teorías deliberativas de la democracia en la obra de R. Gargarella”, *Co-herencia*, vol. 5, núm. 8.
- GARCÍA-SAYÁN, Diego (1989), *Hábeas Corpus y Estados de emergencia*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- (1987), “Perú: estados de excepción y régimen jurídico”, *Síntesis*, 3.
- GARGARELLA, Roberto (2005), *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, Madrid, Siglo XXI.

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2013), *La democracia en México*, México, Ediciones Era.
- GUERRERO, Omar (2010), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GUIMARAES, Roberto y BÁRCENA, Alicia (2003), “El desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe desde Río 1992 y los nuevos imperativos de institucionalidad”, en LEFF, Enrique (coord.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT DE CATALUNYA (2005), “Perfiles nacionales de gobernabilidad: República de Perú”, disponible en: www.iigov.org
- JASKOSKI, Maiah (2012), “Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation and Mission Performance in Peru”, *Armed Forces and Society*, vol. 38, núm. 1.
- KENNETH, John (1910), *Barbarous Mexico*, Chicago, Charles H. Kerr & Company Co-operative.
- KRUIJT, Dirk y KOONINGS, Kees (2002), *Las sociedades de miedo. El legado de la guerra civil, la violencia y el terror en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- LOVEMAN, Brian (1993), *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- y DAVIES, Thomas M. (1997), *The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America*, Wilmington, USA Scholarly Resources Inc.
- MARTÍ I PUIG, Salvador *et al.* (2013), *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*, Madrid, La Catarata.
- MELLA SEGUEL, Eduardo (2007), *Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*, Santiago de Chile, Lom Editores, Observatorio Ciudadano.
- MIGDAL, Joel (2011), *Estados débiles estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NEAL, Andrew W. (2006), “Foucault in Guantánamo: Towards an Archaeology of the Exception”, *Security Dialogue*, vol. 37.
- ORTIZ-T., Pablo (2011), “Capitalismo extractivo, minería y derechos: ¿pueden cohabitar?”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 39.
- POWER MANCHEGO-MUÑOZ, Jorge (1989), “La Constitución peruana de 1979 (los estados de excepción)”, *Tesis doctoral*, Universidad de Valencia.

- RODRÍGUEZ MIR, Javier (2007), “El Chaco argentino como región fronteriza. Límites territoriales, guerras y resistencia indígena”, *Hispana Nova, Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7.
- ROSSELL ARCE, Pablo (2011), “¿El parteaguas del evismo? Bolivia después del conflicto del TIPNIS”, *Nueva Sociedad*, núm. 237.
- ROUQUIÉ, Alain y SUFFERN, Stephen (1997), “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”, en BETHELL, L. (coord.), *Historia de América Latina. XII: política y sociedad desde 1930*, Barcelona, Crítica, Grijalbo-Mondadori.
- RUBIO CORREA, Marcial (1989), “Fuerzas Armadas y Constitución en el Perú: 1979-1988”, en BERNALES, E. (ed.), *La Constitución diez años después*, Lima, Fundación Friedrich Naumann.
- SÁNCHEZ, Adolfo (2007), *Ética y política*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, Fondo de Cultura Económica.
- TINEL, Francois-Javier (2008), *Las voces del silencio. Procesos de resistencia de los indígenas de Chimborazo durante el gobierno de León Febres Cordero: 1984-1988*, Quito, Flacso-Abya Yala.
- VÉLEZ TORRES, Irene *et al.* (2012), “Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca”, *Cuadernos de Geografía*, vol. 21, núm. 2.
- VILLA, Alfonso (1946), *Los mayas en el actual territorio del Quintana Roo*, México, Enciclopedia Yucatanense.
- WALDMANN, Peter (1995), “Represión estatal y paraestatal en América Latina”, *Hoy*, 10.
- WEBER, Max (2007), *Sociología del poder. Los tipos de dominación*, Madrid, Alianza.
- WRIGHT, Claire (2014), “Poderes de emergencia y regímenes de excepción en América Latina. Una perspectiva política”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. III, núm. I.
- (2013), “Perú. El estado de emergencia como mecanismo de represión de la protesta indígena en el contexto de conflictos sobre recursos naturales”, en Martí i Puig, Salvador *et al.*, *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*, Madrid, La Catarata.
- (2012 a), “Going Beyond the Roman Dictator: a Comprehensive Approach to Emergency Rule, with Evidence from Latin America”, *Democratization*, vol 19, núm. 4.
- (2012 b), “¿De la seguridad nacional a la gestión de riesgos? El uso político de los regímenes de excepción en Bolivia, Ecuador y Perú”, *Tesis doctoral*, España, Universidad de Salamanca.

- y SOLIZ LANDIVAR, Ana (2013), “De instrumentos militares de la dictadura a instrumentos políticos de democracia. Regímenes de excepción en Bolivia 2000-2010”, *Revista Política*, vol. 52, núm. 1.
- y MARTÍ I PUIG, Salvador (2012), “Conflicts over Natural Resources and Activation of Indigenous Identity in Cusco”, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 7, núm. 3.
- ZOVATTO, Daniel (1990), *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana.