



CEJA · JSCA



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por

giz
Deutsche Zusammenarbeit
für Internationalisierung
GIZ/Projekt Nr. 1502/2019

Documento de Trabajo PROTESTA SOCIAL Y DEMOCRACIA

FORO PERMANENTE SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA Y DERECHO A
LA SALUD EN AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA
DEL COVID-19



© 2022 Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA
San Pio X 2460 oficina 1602, Providencia, Santiago de Chile
Tel. +(56 - 2) 274-2933
www.cejamericas.org

Foro permanente sobre acceso a la justicia y derecho a la salud en América latina en el contexto de la pandemia del covid-19, actividad realizada en conjunto con DIRAJus de GIZ.

Equipo Editorial y Gráfico
CEJA

ISBN
978-956-8491-93-2

FORO PERMANENTE SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA Y DERECHO A LA SALUD EN AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19¹

GRUPO DE TRABAJO 2: PROTESTA SOCIAL Y DEMOCRACIA²

-
- 1 Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la opinión o posición oficial del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y del Programa DIRAJus de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ).
- 2 La coordinación del Grupo de Trabajo sobre Protesta Social y Democracia correspondió al experto colombiano Mauricio Albarracín Caballero. Este documento fue elaborado, junto a él, por Carlos Sierra (CIPRDEH, Honduras), Marta Cisterna (Comisión de Observadores Casa Memoria José Domingo Cañas, Chile), Manuel Tufro (CELS, Argentina), Óscar Ramírez (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Colombia) y Mirta Moragas Mereles (abogada feminista, Consultorio Jurídico Feminista, Paraguay). En el grupo de trabajo también participaron Álvaro Másquez Salvador (IDL, Perú), Rafael Uzcátegui (PROVEA, Venezuela), Saúl Antonio Baños (FESPAD, El Salvador), Raissa Belinatini (CONECTAS, Brasil), Manuel Jacques y Alexander Schubert del Programa DIRAJus de la GIZ.

Índice

1.	Introducción y metodología de trabajo	9
2.	Autoritarismo, pandemia y los tres Estados: de derecho, social y policial	13
	2.1. Deterioro del Estado de derecho	13
	2.2. Estado social: entre la ausencia y la debilidad	18
	2.3. La mano de hierro del Estado policial	21
	2.4. ¿Y qué rol juega el derecho en este debate?	23
3.	Protestar en pandemia: trayectorias, reclamos, repertorios y represión	25
	3.1. Trayectorias de las protestas	25
	3.2. Reclamos, causas y razones para protestar	28
	3.3. Repertorios de movilización	28
	3.4. Represión de las protestas	29
	3.5. El derecho a la protesta: en vía a su consolidación	30
4.	Las salidas democráticas para fortalecer el Estado y atender los reclamos de las protestas	31

Presentación

El “Foro Permanente sobre Acceso a la Justicia y Derecho a la Salud en América Latina en el contexto de la pandemia del COVID-19” es un esfuerzo conjunto implementado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Programa DIRAJus de la Cooperación Alemana/GIZ.

El Foro se ha concebido como una instancia colaborativa de intercambio, análisis y divulgación de información referente a la situación del acceso a la justicia y el derecho a la salud en la región latinoamericana, en el contexto de la pandemia del COVID-19. El Foro sesionó durante el año 2021 y estuvo conformado por un grupo amplio y diverso de organizaciones sociales, instituciones académicas y personas expertas de distintos países de la región para quienes los impactos de la pandemia en el acceso a la justicia y en el derecho a la justicia han sido motivo de preocupación académico-profesional.

El principal objetivo del Foro fue analizar cómo las medidas adoptadas para contener la pandemia provocaron o pudieron haber provocado una afectación a los derechos humanos. Con esto se buscó entregar criterios y propuestas para fortalecer el rol de la justicia en la contención y superación de dichas afectaciones, en sus dimensiones individual y colectiva, que derivan de lagunas normativas y prácticas que atentan contra derechos en tiempos de crisis.

Dentro del Foro se constituyeron tres grupos temáticos, que contaron con sendas moderaciones. Los temas individuales de los grupos fueron los siguientes. El Grupo 1 trató el tema del Estado de Derecho y el acceso a la Justicia; el Grupo 2 la afectación de las libertades en los estados de excepción decretados en muchos países y las reacciones sociales en situación de excepción pandémica; el Grupo 3 la definición del “Derecho a la Salud” y lo que se denomina la “gobernanza sanitaria global” durante la pandemia.

Con este documento se quiere hacer conocer los temas tratados en los subgrupos del Foro a un público más amplio: autoridades y funcionarios estatales, representantes de altos tribunales de justicia, miembros de la academia y la sociedad civil, medios de comunicación y la comunidad latinoamericana en general.

1. Introducción y metodología de trabajo

Este documento recoge la síntesis de tres sesiones del grupo de trabajo “Protesta social y democracia durante la pandemia del covid-19 en América Latina”, en el contexto de la pandemia de COVID-19. Estas sesiones se desarrollaron los días 10 de septiembre, 29 de septiembre y 27 de octubre de 2021. Durante estas sesiones participaron defensores de derechos humanos, especialistas en las protestas y la situación social y política de sus respectivos países.

En el marco del Foro, el Grupo de Trabajo sobre Protesta Social y Democracia estuvo destinado a estudiar las relaciones y tensiones sociales e institucionales que han surgido durante la pandemia en América Latina en torno al entendimiento del Estado, el derecho y la movilización social. La triple relación con la que se aglutinó el grupo fue fundamental para analizar la complejidad de situaciones que han ocurrido desde marzo de 2020 en la región y tiene potencialidad de generar conocimiento y experiencia para enfrentar futuras pandemias.

El grupo de trabajo tuvo como punto de partida las respuestas extraordinarias de los Estados latinoamericanos, eventualmente calificadas por algunos como manifestaciones del autoritarismo y justificadas por el sanitarismo, pero mueve una mirada crítica tanto del conflicto social que expresan las protestas y proyecta su visión hacia las soluciones democráticas que han sido concebidas desde las sociedades e instituciones latinoamericanas. Durante las discusiones se exploraron las distintas formas jurídicas que ha adquirido el derecho en estos debates, particularmente, el uso del derecho de excepción, el lugar de los derechos en las reclamaciones sociales y las salidas desde el estado democrático de derecho.

El objetivo general trazado por las expertas y expertos fue el de analizar las relaciones entre el poder político y la sociedad en medio de la crisis social, económica y sanitaria creada por la pandemia. Particularmente, nos interesamos por evaluar las prácticas e instituciones estatales, eventualmente calificadas por algunos como manifestaciones del autoritarismo, para controlar la crisis y la consecuente ola de protestas sociales que han surgido



como respuesta a esta forma de gobernanza y a la desigualdad estructural aumentada por las medidas gubernamentales.

Finalmente, el grupo de trabajo realizó un reconocimiento de buenas prácticas sociales e institucionales que han dado respuestas democráticas al modelo autoritario y han atendido los reclamos sociales movilizadas por manifestantes en la región. Estos reclamos tienen como eje la superación de las condiciones de desigualdad y discriminación estructural que sufren grupos históricamente excluidos. De esta manera, buscamos proponer ideas democráticas para enfrentar futuras pandemias y su impacto en las sociedades y los Estados.

A nivel metodológico, el grupo se articuló a lo largo de tres sesiones de trabajo que se detallan a continuación.

En la primera sesión, denominada “Respuestas autoritarias a las crisis generadas por la pandemia del COVID-19 en América Latina”, se identificaron y analizaron las prácticas e instituciones autoritarias que han surgido a lo largo de la región para responder a la crisis social, económica y sanitaria generada por la pandemia del COVID-19. Para ello, la conversación giró en torno a tres preguntas:

- a. ¿Qué prácticas e instituciones autoritarias han sido predominantes en su país tanto a nivel nacional o subnacional durante la pandemia de COVID-19?
- b. ¿Qué justificaciones sustentaron las prácticas e instituciones autoritarias que han sido predominantes en su país tanto a nivel nacional o subnacional?
- c. ¿Qué usos se han dado a formas legales ordinarias o de excepción para establecer prácticas e instituciones del autoritarismo sanitario?

En la segunda sesión, llamada “Ola de protestas sociales durante la pandemia del COVID-19 en América Latina”, se hizo un análisis de las protestas sociales en América Latina como respuesta a las prácticas e instituciones autoritarias, así como a las condiciones de desigualdad y discriminación estructural. Estas condiciones eran preexistentes, pero se vieron aumentadas por la pandemia y las inadecuadas respuestas estatales. La conversación giró en torno a tres preguntas:

- a. ¿Cómo y por qué se han movilizad las personas frente al autoritarismo, la desigualdad y la discriminación ocurrida durante la pandemia?
- b. ¿Cómo fue la respuesta del Estado a las protestas previamente descritas?
- c. ¿Qué medidas deben tomarse para garantizar el derecho a la protesta en contextos de pandemia?

En la tercera sesión, titulada “Buenas prácticas y salidas democráticas para responder al autoritarismo y atender los reclamos sociales durante la pandemia del covid-19 en América Latina”, se identificaron buenas prácticas desde el Estado democrático de derecho frente al modelo autoritario y que han atendido a los reclamos sociales expresados en las protestas. Para profundizar en este análisis, se usaron las siguientes preguntas como guía de la discusión:

- a. ¿Qué respuestas institucionales han garantizado derechos y simultáneamente han contribuido a enfrentar la pandemia del covid-19?
- b. ¿Qué estrategias jurídicas y de incidencia desarrolló la sociedad civil para lograr que se respetaran los derechos humanos en el contexto de las protestas durante la pandemia?
- c. ¿Qué intervenciones judiciales o de instituciones encargadas de proteger los derechos humanos han sido efectivas para enfrentar los desafíos derivados de la pandemia?

Este informe recoge las principales reflexiones y análisis que surgieron de estas conversaciones con el fin de presentar un primer acercamiento analítico de la relación entre autoritarismo, protestas y democracia en América Latina, ocurrido desde que inició la pandemia del coronavirus. La estructura del documento sigue el mismo orden de las sesiones antes mencionadas.

2. Autoritarismo, pandemia y los tres Estados: de derecho, social y policial

La conversación inició con la pregunta sobre el autoritarismo en el contexto de la pandemia. Luego, las expertas y expertos se preguntaron sobre las formas que adopta el Estado y cómo se despliega en América Latina. A lo largo de nuestro diálogo, se identificaron tres formas: el deterioro del Estado de derecho usando la pandemia como justificación, la ausencia o la debilidad del Estado social para hacer frente a la crisis humanitaria vivida y la respuesta represiva del Estado policial para confrontar la resistencia ciudadana.

2.1. DETERIORO DEL ESTADO DE DERECHO

En primer lugar, el Estado de derecho se deterioró en gran parte de los países latinoamericanos. Como bien lo resaltó Mirta Moragas: “fue un choque muy fuerte al inicio de la pandemia con relación a las justificaciones de las medidas sanitarias y, además, como todo era muy apocalíptico al inicio; entonces, como se estiraban los marcos legales y constitucionales en Paraguay y entiendo que en varios países también para justificar medidas que eran difíciles de encontrar un asidero legal importante de entrada; entonces, se justificaba por el miedo la muerte, la pandemia; además no había vacunas en ese momento; para mí fue muy compleja ese debate entre el bien común y el estiramiento excesivo de las normas jurídicas para justificar medidas que en realidad serían de bastante dudosa constitucionalidad”. La excepcionalidad como forma de justificación de las medidas fue un común denominador en las narraciones de varias de las expertas y expertos.

Junto a la justificación, en muchos países el estado de excepción fue usado como forma jurídica que enmarcó la actuación gubernamental. Para el caso de Honduras, Carlos Sierra resaltó que el estado de excepción se ha mantenido durante toda la pandemia y esto generó muchos efectos sobre el buen funcionamiento del Estado de derecho, particularmente en lo que se refiere a la falta de transparencia por la aprobación de una ley de clasificación de documentos, hechos de corrupción en compras de suministros de salud,



aprobación de leyes cruciales como de carácter penal para endurecer delitos relacionados con la protesta y reformas electorales ad portas de un proceso electoral general. Mientras se usaba el estado de excepción como forma de gobierno, señaló Carlos Sierra que el Poder Legislativo se mantuvo de manera virtual con lo cual se deterioró el debate público.

El caso de El Salvador es similar al hondureño respecto al uso del estado de excepción. Saúl Baños recordó que, desde la firma de los acuerdos de paz de 1992, no se tenía un estado de excepción, que luego se transformó en una ley de emergencia. En la práctica, se continuó en la aplicación de la Ley de Emergencia Nacional, la cual tiene un rango menor al estado de excepción, pero en la práctica funcionó de la misma manera.

Señaló, además, que la pandemia abrió la posibilidad de la remilitarización de la sociedad, lo cual contrastó lo establecido en los acuerdos de paz que limitaban la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito público y estableció funciones diferenciadas con la Policía Nacional como garante de la seguridad pública y el Ejército para la seguridad nacional. Este enfoque militar se vivía desde el acordonamiento de algunos municipios hasta en el sistema de salud.

Como ocurrió en otros países de la región, Saúl Baños denunció retrocesos en el acceso a la información pública y presuntas prácticas de corrupción en el manejo de los recursos públicos en El Salvador. Según el experto salvadoreño, el actual presidente Nayib Bukele se ha venido enfrentando al Poder Judicial y ha logrado cooptar varias entidades estatales claves como la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General. Además, añade que su influencia y poder mediático se han incrementado por el uso de medios de comunicación como la radio, el cual denuncia que se utilizó para estigmatizar a todas las personas que se oponen al manejo oficial de la pandemia y para realizar actos publicitarios relacionados en materia de salud que tuvieron réditos políticos.

Para Saúl Baños, esta fue la manera en que el partido gobernante logró la mayoría cualificada en las elecciones para la Asamblea Nacional. Cabe señalar que dicha institución fue la que destituyó a los magistrados de la Sala Constitucional y otras salas de la Corte Suprema salvadoreña, así como al fiscal general, concentrando la institucionalidad al servicio del presidente. El experto agregó que esto generó tres efectos adicionales: el retiro forzoso

de jueces y juezas mayores de 60 años, una propuesta de reforma casi a la totalidad de la Constitución y la autorización de la reelección del presidente por parte de la nueva sala constitucional.

El caso venezolano fue analizado en detalle por Rafael Uzcátegui, quién describió las distintas formas que el Estado adoptó desde la pandemia. En primer lugar, nos recordó los dos puntos de partida de Venezuela: la erosión de la institucionalidad democrática y una situación humanitaria compleja. Esto hizo que las autoridades vieran esta situación no tanto como una amenaza a la salud y bienestar de la población, sino más bien como una amenaza a la propia gobernabilidad.

Frente al avance de la pandemia, el gobierno venezolano recurrió a las Fuerzas Armadas para organizar la respuesta estatal. Según Uzcátegui, las fuerzas militares no solo vieron la pandemia como una amenaza, sino como una oportunidad para aumentar los mecanismos de control territorial y sobre la población civil. Para ello, indica el experto venezolano, usaron el estado de alarma como forma jurídica que les permitió tomar medidas de confinamiento, represión a quienes incumplieron medidas sanitarias y, en general, se presentó un amplio grado de discrecionalidad para aplicar estas normas.

Este aumento del poder, en un Estado que ya era autoritario de base, ha estado acompañado de una gran opacidad sobre la realidad de la pandemia. Los críticos de la situación de salud han sido censurados y perseguidos, como es el caso de la Academia de Ciencia Naturales, personal de salud, periodistas, trabajadores humanitarios y defensores de derechos humanos. Uzcátegui menciona como ejemplo de la represión las 160 detenciones arbitrarias ocurridas durante los primeros seis meses de la pandemia que apuntaban a perseguir cinco perfiles de personas que hacían denuncias sobre el manejo de la pandemia: voceros de partidos políticos, personal médico, periodistas, sindicalistas y trabajadores humanitarios y de derechos humanos.

Para ello, se usaron varias leyes previas como la ley de lucha contra la delincuencia organizada de 2012 y la ley contra el odio, que fue aprobada después de las manifestaciones de 2017. Los delitos que se les endilgaban eran: asociación para delinquir, incitación al odio (estos se referían a las denuncias sobre el acceso a vacunas, medicamentos y oxígeno) y terrorismo. Incluso, la estigmatización alcanzó a los migrantes retornados que tuvieron



que volver a Venezuela cuando las medidas económicas en otros países hicieron más difíciles las condiciones de vida en los países de recepción. El presidente Nicolás Maduro calificó a las personas venezolanas retornadas como “bioterroristas”, por supuestamente trasladar el virus al país.

Un rasgo que se repitió en varios contextos es el aprovechamiento de la situación sanitaria para impulsar otras medidas de reestructuración del Estado que tuvieron un profundo impacto en la democracia. En el caso de Venezuela, Uzcátegui mencionó como ejemplo el proyecto de ley de ciudades comunales que cambiaría la división política y territorial del país y sustituiría a figuras de autoridad locales y regionales electas por el voto popular, por autoridades designadas por el ejecutivo nacional.

En el caso del Perú, Álvaro Másquez consideró que se aplicó un estado de emergencia que no tuvo en principio resistencia de la mayor parte de la población. Incluso, añadió, en algunas regiones del país el uso de estados de excepción está bastante normalizado, incluyendo en situaciones de conflictividad socioambiental por industrias extractivas, sin que los mecanismos de control funcionen adecuadamente. Como recuerda el experto peruano: “basta que el Ejecutivo lo declare y se suspenden los derechos fundamentales. Se adoptan estas medidas sin ninguna discusión, se mantienen los estados de emergencia con algunas variaciones. No se ha cuestionado”. Másquez considera que, en regiones andinas como Cusco o Apurímac, esto ha conducido a una militarización de la vida social, con impactos perjudiciales especialmente sobre todo para los pueblos indígenas y defensores ambientales, como se abordará más adelante en la siguiente sección.

Otros países no tuvieron estados de excepción declarados, pero se tomaron medidas administrativas que limitaban derechos fundamentales sin el control político y judicial que existe para la declaratoria de un estado de excepción. Este fue el caso de Paraguay, Colombia y Argentina.

En Paraguay se establecieron las medidas sanitarias por decreto, porque la declaratoria del estado de excepción es muy estricta en términos constitucionales y tampoco se entendió que se cumplieran los presupuestos para hacerlo. Entonces, las restricciones a las libertades como cuarentenas se tomaron teniendo como base el Código Sanitario de 1980, una legislación preconstitucional de la dictadura militar.

Mirta Moragas destacó que estas eran medidas de “constitucionalidad dudosa, pero fue difícil de rebatir por el discurso apocalíptico. Eran medidas sanitariamente correctas, pero jurídicamente no era el instrumento. El discurso del miedo justificó medidas extremas, racistas, discriminatorias, clasistas; los lugares de mayor control policial/militar eran en barrios de clases populares, de gente más pobre, personas sin hogar, personas trans... Nos llamaban a quedarse en casa, pero en la práctica no todos tienen casa, por tanto, hubo una aplicación de patrón discriminatorio de medidas de mano dura”. Agregó, además, que todo esto llevó a que se inmovilizara la sociedad civil, entre ellos, la comunidad de derechos humanos en Paraguay.

En el caso de Colombia la situación fue similar. La emergencia sanitaria se mantiene vigente con una norma sanitaria preconstitucional y no se ha declarado un estado de excepción formal por la pandemia. Únicamente se declaró un estado de emergencia económica para tomar medidas de carácter fiscal y presupuestario que permitieran hacer frente a los desafíos que implicó la llegada del coronavirus.

Oscar Ramírez destacó que a pesar de que no hubo un estado de excepción declarado, la pandemia fue excusa perfecta para no hacer (particularmente por parte de los entes de control y ausencia de política social) y para hacer. En relación con esto último, se llevaron adelante asuntos de la agenda política, las medidas económicas por medio del estado de emergencia para beneficiar empresas, planes militares para la erradicación de cultivos ilícitos de manera forzada.

Sobre el asunto de los campesinos cocaleros, el experto colombiano señaló: “en la Campaña para Defender la Libertad se lideró un programa de “cuarentena sin abuso”, los primeros abusos policiales se presentaron en protestas cocaleras donde se exigían medidas para la sustitución voluntaria. Allí se utilizaron armas de fuego y hubo la intervención arbitraria del estado sin la presencia de entes de control”.

Un elemento adicional que aceleró la pandemia fue la virtualización de muchos de los servicios, lo cual tuvo ciertas luces y sombras. En relación con lo positivo, se facilitaron algunos trámites que no era necesario hacerlos de manera presencial. Por otro lado, no todas las personas tienen acceso a la tecnología con lo cual se hizo evidente la brecha digital.



En el caso de Argentina tampoco se declaró un estado de excepción y las medidas se tomaron por decreto. Manuel Tufró destacó que hubo debates sobre las libertades fundamentales porque las medidas tuvieron como objetivo restringir la circulación de personas con fines sanitarios, pero no se utilizaron para restringir la movilización social. De hecho, se produjeron protestas contra las medidas sanitarias, contra las vacunas, entre otras.

Si bien aún regía el ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio) en el país, para el experto argentino las protestas no fueron reprimidas ni dispersadas. También recordó que el carácter federal de países en la región, como Argentina o Brasil, introducen una complejidad adicional para el análisis, particularmente señaló que algunas provincias endurecieron códigos de faltas y contravenciones para tener mayor control social.

Finalmente vale la pena destacar el caso de Brasil, donde la actuación del gobierno ha sido errática y represiva en el campo del manejo de las protestas. Al respecto, Manuel Tufró se refirió a este como “un caso de autoritarismo sanitario sin lo sanitario”. Raissa Belinatini fue enfática en decir que la situación en Brasil era muy grave y triste. Al momento de nuestra conversación, eran casi 600 mil las muertes oficiales por la pandemia. El Estado ha actuado siempre de forma muy irresponsable y temeraria, recordó. Las fallas del Gobierno federal han sido múltiples: la vacunación demoró mucho, no se decretaron medidas de aislamiento, se ha negado la ciencia y todo esto agravó una crisis institucional que ya se venía desarrollando. Belinatini destacó que la pandemia ha venido a agravar todas las crisis posibles: la económica, la sanitaria, la política. Todo esto *ad portas* de las elecciones presidenciales en el país.

2.2. ESTADO SOCIAL: ENTRE LA AUSENCIA Y LA DEBILIDAD

Fue Manuel Tufró quién introdujo la cuestión del Estado social y su deterioro en este momento crucial para la supervivencia de las sociedades. Para ilustrar el punto, recordó que Argentina venía de una crisis económica profunda y de un gobierno que había debilitado la salud pública. Por tanto, la emergencia sanitaria fue necesaria para reconstruir el sistema de salud y articular una respuesta a la pandemia. Una situación similar se presentó en El Salvador dónde el sistema de salud también era frágil.

Este antecedente del deterioro del Estado social ya había sido sujeto a amplia controversia en la región desde las protestas del 2019. Marta Cisterna recordó que en Chile se vivía una intensa crítica social desde el estallido social y eso se vio agravado por la pandemia, ya que las personas no tenían condiciones para poder sobrevivir. Esta situación se materializó en la atención en salud y, en otros casos, al permitir que las personas utilizaran sus ahorros de pensión para enfrentar la precariedad económica que generaban las medidas de confinamiento.

El caso peruano sirvió para ilustrar la tensión entre medidas de confinamiento e impactos socioeconómicos en países con alta informalidad, como lo son muchos en la región. Un caso similar es el de Colombia con una informalidad histórica y dónde las poblaciones excluidas tienen dificultades para encontrar un empleo formal como es el caso de las personas migrantes provenientes de Venezuela.

Álvaro Másquez recordó que Perú fue uno de los primeros en tomar medidas de confinamiento y cierre de fronteras, a pesar de que no había una cantidad importante de contagios en ese momento. Las medidas fueron aplaudidas a nivel nacional durante las primeras semanas; pero, después, el confinamiento tuvo un enorme impacto perjudicial en la economía, porque dejaba sin sustento sobre todo a las personas que dependen del trabajo ambulante. Esto llevó a que el gobierno tuviera que crear un sistema de auxilios económicos de emergencia que, a juicio de Másquez, fue poco efectivo, desordenado y hasta produjo más contagios por las aglomeraciones que promovió en espacios reducidos.

Un auxilio de 300 dólares también se prometió en El Salvador, pero no fue dimensionado y no se pudo cumplir para todas las personas, por lo cual cambiaron a una ayuda con canastas de productos.

En el caso de Colombia, Óscar Ramírez señaló que las medidas económicas para ayudar a sectores populares y clase media fueron mínimos y las medidas adoptadas estaban más destinadas a apoyar a los empresarios y sectores más poderosos, aumentando así la desigualdad estructural en el país.

También se registraron denuncias sobre el uso de las ayudas sociales para beneficiar a partidos políticos o actos de presunta corrupción, como señala Carlos Sierra para el caso de Honduras. En ese país, indica el experto, se ampliaron los presupuestos para atender la emergencia en salud y



esto llevó a un aumento del gasto y con ello denuncias de corrupción, por ejemplo, en la contratación o compra directa de medicamentos y otros servicios. Sierra manifiesta incluso que sufrieron una estafa internacional con la adquisición de hospitales móviles.

La falta o insuficiencia de medidas llevaron a que las personas protestaran para que se activara el Estado social. Por ejemplo, en El Salvador, las personas empezaron a protestar espontáneamente con banderas blancas en sus casas o en las carreteras por la difícil situación socioeconómica, algo que también se dio en Colombia, pero con banderas rojas.

Junto con reclamos socioeconómicos, se empezaron a profundizar problemas ambientales y territoriales. Carlos Sierra contó que, en Honduras, empresas involucradas en megaproyectos circulaban libremente con salvoconductos, mientras defensores y defensoras de derechos humanos no podían hacerlo. Esto hizo que tanto conflictos anteriores se exacerbaran porque se empezaron a impulsar medidas económicas, como las zonas especiales de desarrollo. La pandemia llevó a que las organizaciones de derechos se inmovilizaran y se avanzará en medidas que favorecieron el extractivismo contra el bienestar de las comunidades y la protección de la naturaleza. Similar situación se vio en Perú, donde se han dado todas las garantías para la continuación de megaproyectos extractivos aumentando la conflictividad social.

Una mención especial sobre la ausencia de Estado debe hacerse respecto al disfrute del derecho a la educación que fue destacado para los casos de Perú y Chile, pero que bien puede extenderse a varios países de la región donde la educación pública presencial prácticamente se cerró por completo y se virtualizó sin la infraestructura suficiente para este cambio.

En Perú, Álvaro Másquez señaló que las escuelas públicas se cerraron, mientras que las privadas y más exclusivas de Lima fueron las primeras en obtener autorización para brindar clases semipresenciales, con lo cual la brecha educativa por clases sociales se incrementó. Para el caso chileno, Marta Cisterna añadió que tampoco se les daban las condiciones dignas de trabajo al personal docente, con lo cual era muy difícil garantizar el derecho a la educación.

2.3. LA MANO DE HIERRO DEL ESTADO POLICIAL

En nuestras deliberaciones se hizo clara la idea de que el Estado de Derecho se ha debilitado mientras que el Estado Social ha sido débil o inexistente. Sin embargo, otra dimensión del Estado se ha fortalecido: la mano de hierro del Estado policial. Oscar Ramírez recordó que, para el caso colombiano, desde los anuncios sobre la pandemia, participaban integrantes del sector Defensa, como el ministro, los militares y la Policía.

El espacio público pasó a ser gestionado, organizado y regulado por la Policía que empezó a tener una amplia discrecionalidad y arbitrariedad en la aplicación de las medidas sanitarias. Entre las medidas más usadas, según Ramírez, se aplicaron multas, detenciones preventivas/administrativas y la judicialización.

Añade el experto colombiano que, a la par que crecía el poder represivo, los entes de control del Estado y el Poder Judicial se confinaron aterrorizados. Aseguró Ramírez: “los medios de control de las autoridades desaparecieron” y la posibilidad de acceder a la justicia se disminuyó. También recordó cómo durante la pandemia hubo motines en las cárceles del país, incluyendo uno en la cárcel Modelo de Bogotá que culminó con el asesinato de 23 personas. Ramírez señaló que durante la pandemia también la violencia policial se incrementó. Prueba de ello fue el caso de Javier Ordóñez, un hombre que fue asesinado por la Policía en el mes de septiembre de 2020 en la ciudad de Bogotá.

Este hecho de violencia quedó grabado en video y fue divulgado ampliamente en el país. La reacción social no se hizo esperar y la noche del nueve y la madrugada del diez de septiembre de aquel año personas hicieron protestas espontáneas en estaciones locales de Policía, llamadas centros de atención inmediata (CAI). Durante estas manifestaciones, catorce personas fueron acribilladas, decenas fueron heridas con arma de fuego y varios CAI fueron incinerados.

Una situación similar se ha vivido en Chile, que desde marzo de 2020 mantuvo estado de excepción constitucional permanente, lo que se ha traducido en restricciones en la movilidad de las personas con toques de queda, control de aforos, limitaciones territoriales a la circulación, entre otros. Como bien lo señala Marta Cisterna, el control político, militar



y territorial que se vivió en el estallido social se fortaleció durante la pandemia.

En opinión de la experta chilena, esto ha generado que las fuerzas militares y de la seguridad pública sean las más autoritarias durante la pandemia. Las nuevas circunstancias se combinaron con viejas formas de represión de larga data. Este fue el caso del Decreto Supremo 1086, que data desde la dictadura cívico militar, en el cual se exige la autorización previa para las manifestaciones públicas. En este contexto, los carabineros (policía militarizada) justificaron la represión porque las manifestaciones no tuvieron permiso según esta norma.

Otro ejemplo de estas formas represivas se presentó en julio de 2020, durante el estado de excepción. En aquel entonces, se aprobó un instructivo para movilidad en las distintas zonas en razón del covid, y está medida que parecía general terminó afectando principalmente a la prensa independiente.

En Perú se vivió un momento crítico durante la pandemia que demostró la severidad de la represión, tal y como lo recuerda Álvaro Másquez. En noviembre de 2020, cuando el gobierno de Martín Vizcarra fue sustituido por el de Manuel Merino, los y las jóvenes salieron a las calles a protestar. La Policía y el Gobierno intentaron disuadir la protesta debido a las medidas sanitarias, incluso las avenidas principales de Lima fueron cercadas físicamente para evitar aglomeraciones. Esto no impidió que las personas salieran a protestar contra el gobierno de Merino.

Según el experto peruano, la Policía adoptó entonces las medidas de control más autoritarias de las últimas dos décadas en el país. Al igual que en Chile, el manejo de las protestas se ha endurecido en Perú y la violencia policial ha aumentado. Esta forma de violencia ha ocurrido también y con más crudeza en la zona norte del país, incluyendo la costa y la Amazonía, donde incluso han asesinado a manifestantes que se han movilizado contra megaproyectos extractivistas. Esta violencia policial, añade Másquez, contrasta con una necesidad de seguridad en varios lugares donde la Policía está ausente, lo que ha llevado a una crisis de violencia que en el año 2020 resultó en la muerte de ocho indígenas y de otros siete en 2021.

2.4. ¿Y QUÉ ROL JUEGA EL DERECHO EN ESTE DEBATE?

En la primera sesión, se debatió frecuentemente sobre la actuación del Estado. Sin embargo, una pregunta surgió durante el debate y estuvo gravitando en las respuestas: ¿qué papel juega el derecho en toda esta situación? Tanto Manuel Jacques y Alexander Schubert del Programa DIRAJus insistieron en esta pregunta desde dos perspectivas distintas.

Por una parte, Manuel Jacques se preguntó sobre el papel de los movimientos críticos y alternativos del derecho en todos estos debates, y si estas visiones estaban teniendo impacto en los repertorios de actuación de las organizaciones de la sociedad civil. Hizo varias preguntas que se citan a continuación: “¿cómo se pueden usar visiones críticas del derecho (porque el derecho también está en crisis) o el derecho mismo en este momento histórico que estamos viviendo? Se combinan las protestas sociales con el grito de asambleas constitucionales. ¿Se pueden unir protestas con nuevos pactos sociales? ¿Estamos frente a una nueva forma de entender el derecho? ¿Existe un camino distinto más allá de la ley formalizada? ¿Qué valor le damos a la experiencia de las organizaciones y a la comunidad?”.

Por otra parte, Alexander Schubert recordó que existe tanto una crisis del derecho como de la justicia, que no sólo es latinoamericana, sino que también es global. Sobre esta última, resaltó que la Organización Mundial de la Salud está discutiendo un nuevo reglamento sanitario internacional con el fin de organizar la gestión de la pandemia a nivel nacional y global. A su juicio, se trata de: “la discusión de un nuevo tratado pandémico global, dónde las diversas fuerzas que están influyendo en las estrategias científicas, ideológicas, económicas, junto con el debate de la distribución mundial de las vacunas”.

3. Protestar en pandemia: trayectorias, reclamos, repertorios y represión

Durante la segunda sesión se discutió sobre la ola de protestas en los distintos países participantes. Como categorías analíticas de esta sesión se propusieron cuatro y estas organizan esta sección del documento. En primer lugar, se dará cuenta de las trayectorias, entendidas como los tipos de protesta, antecedentes, ciclos y comportamiento de las protestas. En segundo lugar, se detallarán las razones de las protestas que se agruparán bajo el concepto de reclamos. En tercer lugar, se describirán los mecanismos mediante los cuales se han dado las protestas, enfatizando en las formas prácticas en que estas se desarrollaron. Finalmente, se analizarán las formas de represión de las protestas. En esta sección se resumen las discusiones del grupo bajo las categorías antes mencionadas.

3.1. TRAYECTORIAS DE LAS PROTESTAS

Las protestas en América Latina han sido un constante histórico y han tenido un resurgimiento en los últimos años. Comunidades urbanas y rurales se han movilizado durante décadas por condiciones dignas de vida, contra los autoritarismos y las dictaduras y, en general, por la realización de la democracia. Sin embargo, cada país tiene unas condiciones históricas particulares que hacen que las protestas tengan trayectorias situadas localmente.

A continuación, se presentan de manera general estas trayectorias por cada uno de los países participantes para tener un panorama general que enmarca la ola de protestas durante la pandemia.

- a. **Brasil:** Raissa Belinatini detalló que el caso brasileño tiene particularidades por el ascenso al poder de Jair Bolsonaro y el impacto que este político ha generado en la sociedad. La ciudadanía brasileña se encuentra profundamente dividida y esto ha hecho que se consoliden tanto los movimientos tradicionales, como el movimiento negro e indígena, pero han surgido expresiones de movilización



desde la derecha política que articulan ideas guerreristas, de libre mercado y contra las medidas de salud pública. Un ejemplo del primer grupo es el campamento indígena frente al Supremo Tribunal Federal para pedir justicia, el cual reunió alrededor de 6 mil personas. Un ejemplo del segundo grupo ocurrió en las celebraciones el día de la independencia en 2021, en el cual se movilizaron fuerzas afines a Bolsonaro, incluyendo policías.

- b. **Perú:** Álvaro Másquez informó que en el caso peruano las movilizaciones han estado marcadas por la profunda crisis política que vive el país desde años atrás, en un escenario de profundo deterioro de la institucionalidad democrática en el país. Esto implica que los cambios institucionales generaron protestas o que las protestas produjeron cambios institucionales como fue el caso del gobierno de Merino descrito en la sección anterior. Por otro lado, fuera del circuito urbano, las protestas por conflictos socioambientales siguen siendo las más frecuentes y letales desde hace décadas, en especial para los pueblos indígenas en la región andina y amazónica.
- c. **Venezuela:** Rafael Uzcátegui recordó que es un país que ha tenido grandes movilizaciones que datan de años atrás, siendo las más destacadas las de 2014, 2017 y 2019. Manifestó además que estas movilizaciones fueron severamente reprimidas tanto mediante violencia contra manifestantes como por distintas formas de persecución penal y política. Sin embargo, continuó Uzcátegui, hoy en día en el país no existen grandes movilizaciones y existe leyes muy represivas que ponen en riesgo a quienes se oponen al Gobierno.
- d. **Chile:** Marta Cisternas presentó el caso chileno que es paradigmático en el estudio de las protestas tipo “estallido social” debido que desde el año 2019 se ha venido desarrollando un proceso de movilización social que impulsó un cambio político significativo: la Asamblea Nacional Constituyente. Junto a este fenómeno de movilización social generalizada se han venido fortaleciendo otras formas de movilización tales como los movimientos indígenas, ambientalistas, de mujeres, de ciclistas, entre otros. El fenómeno migratorio también ha producido movilizaciones tanto a favor como en contra de las personas migrantes.

- e. **Paraguay:** Mirta Moragas destacó que este país tuvo una movilización tipo estallido social en marzo del año pasado, en el cual se movilizó un grupo importante de personas por varias razones y que tuvo como centro la inconformidad del partido político gobernante. De hecho, la sede del partido fue incendiada.
- f. **Honduras:** Carlos Sierra indicó que el país ha tenido protestas muy reducidas durante la pandemia y han estado muy ligadas también a los cambios políticos en el país.
- g. **El Salvador:** Saúl Baños hizo un recorrido por la larga historia de movilización de este país. Sin embargo, después de una década de gobiernos de izquierda (2009-2019) hubo un desmonte de las capacidades organizativas. El presidente Bukele y la pandemia han sido un desafío para crear respuestas efectivas por parte de los movimientos sociales. Las movilizaciones más recientes que se destacan son las del 8 de marzo por parte del movimiento de las mujeres, la del 28 de junio por parte del movimiento LGBTI y la del 18 de septiembre pasado que buscó articular varias razones de inconformidad frente al gobierno de Bukele.
- h. **Colombia:** Oscar Ramírez recordó que este país tiene una larga historia de movilización pero al mismo tiempo una horrenda tradición de violencia contra sindicalistas, líderes sociales, activistas políticos de oposición entre otros. Sin embargo, desde la Constitución de 1991 las movilizaciones han aumentado y posterior a la firma del Acuerdo de Paz muchas más personas han hecho sentir su voz. Particularmente se vivió un Paro Nacional en 2019, luego protestas esporádicas (particularmente, contra la violencia policial) durante el 2020 y finalmente el Paro Nacional de 2021 que fue de los más largos y extendidos de la historia del país.
- i. **Argentina:** Manuel Trufó señaló que la protesta en la sociedad argentina es un medio clásico de participación en política. De hecho, es un país reconocido internacionalmente por usar la protesta por distintos motivos, teniendo como epicentro la ciudad de Buenos Aires.

De las trayectorias se puede concluir que existen algunos aspectos comunes, por ejemplo, la incidencia del cambio político en la movilización



social, la permanencia de movimientos sociales muy consolidados y emergentes, la existencia de movilizaciones de grupos más tradicionalistas y en favor del statu quo. En todo caso, las protestas en América Latina están siendo una herramienta central en la lucha política democrática y una forma de expresión de las necesidades sociales.

3.2. RECLAMOS, CAUSAS Y RAZONES PARA PROTESTAR

Los tipos de reclamos que han producido las movilizaciones han sido muy variados. Se destacan los siguientes: respuesta social al autoritarismo (en Venezuela por las movilizaciones); los cambios políticos (en Perú por la crisis institucional); el debilitamiento institucional (en El Salvador por reformas judiciales o la reforma a la Constitución); las condiciones precarias de vida (en Argentina por el caso de los desalojos y ocupaciones de tierra, o en Colombia y El Salvador con banderas rojas y blancas); la desigualdad socioeconómica, la indebida atención de la pandemia (en Paraguay por una baja tasa de vacunación); la crisis económica producida por las medidas de confinamiento (en Honduras por las movilizaciones de pequeños comerciantes); cambios económicos que afectan la calidad de vida (en El Salvador por la ley de *bitcoin* y en Colombia por la reforma tributaria); por violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades (en Colombia por la violencia policial y en Chile por los presos políticos); por asuntos ambientales (en Perú y Honduras); contra las medidas de confinamiento o de salud pública (en Argentina y Brasil); por razones migratorias (por ejemplo, las movilizaciones de migrantes o de personas antiinmigrantes); por asuntos relacionados con la política de drogas (en Colombia por cultivadores de coca); en defensa del *status quo* (en Brasil por el caso de los movimientos a favor de Bolsonaro o los empresarios colombianos durante el Paro Nacional); y por un acumulado de inconformidades sociales, que se expresan en las movilizaciones tipo estallidos sociales.

3.3. REPERTORIOS DE MOVILIZACIÓN

Las formas de movilización se han visto profundamente afectadas por la pandemia. El temor creado por la COVID-19 generó una desmovilización inicial que poco a poco se fue disipando por las difíciles condiciones

sociales, políticas y económicas de la región. Los principales actores de estas movilizaciones han sido personas jóvenes quienes tienen, en general, menos miedo a la pandemia.

A esto se ha sumado una diversidad de actores como las mujeres, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, personas LGBTI, entre otros. La frecuencia y ubicación de las protestas varían de país a país, pero se destaca que se han incrementado las protestas más locales, barriales o, incluso, desde casa o en automóvil, a través de señales como las banderas o a través de acciones simultáneas sonoras como los cacerolazos y pitos.

Un elemento muy interesante sobre los repertorios de movilización es que han sido mediatizados y a partir de este intercambio de información en la región se han hecho aprendizajes y adaptaciones de formas de protesta de un país a otro.

La falta de negociación política, la violencia policial, la radicalización de algunos manifestantes y las enormes fracturas sociales han llevado a que la violencia también haga parte del repertorio de los manifestantes, incluso afectando a población civil, miembros de fuerzas de seguridad o bienes públicos y privados.

3.4. REPRESIÓN DE LAS PROTESTAS

Por último, es importante señalar los mecanismos mediante los cuales se han reprimido las protestas. Inicialmente se ha usado la pandemia como la excusa perfecta para desincentivar y reprimir las protestas ciudadanas. Esto se ha usado tanto como mecanismo simbólico, a través de los discursos como mecanismo instrumental a través de sanciones efectivas.

La represión también ha adquirido la forma de leyes y procesos penales (criminalización) en varios países. Esto ha incrementado las penas, cambiado los delitos o creado algunos nuevos (por ejemplo, en Honduras, Venezuela, Chile y Colombia). Tal y como lo han reportado distintos medios de comunicación, familiares y organismos de verificación de derechos humanos, se han cometido graves violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas que constituyen una forma de represión muy preocupante como homicidios, lesiones personales (entre ellas lesiones oculares), detenciones arbitrarias, entre otros.



En este contexto se usan armas contra manifestantes que son llamadas “menos letales”, pero que en muchos casos causan graves violaciones de derechos humanos. Esta violencia también se enmarca en un dispositivo político dedicado a estigmatizar a los manifestantes, bien sea por medios oficiales o por medios de comunicación (por ejemplo, en Colombia, Paraguay y El Salvador).

A pesar de que estas formas de represión están extendidas, no operan de manera uniforme frente a todas las personas manifestantes; operan según la ideología de la Policía, como ocurre en el caso de personas que protestan contra migrantes en Chile o la clase media en Argentina, donde las autoridades aparentemente han reprimido menos. Es así como la represión se aplicó de forma discriminatoria, según la clase social, ubicación (rural o urbana), la raza y etnia, entre otras razones.

3.5. EL DERECHO A LA PROTESTA: EN VÍA A SU CONSOLIDACIÓN

Durante esta sesión varios de los participantes enfatizaron en la necesidad de la consolidación del derecho a la protesta como un derecho protegido por los derechos nacionales e internacionales.

En el caso de Argentina, es un derecho consolidado ya hace varios años. En Colombia se ha venido consolidando vía decisiones judiciales de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, algo que también ocurrió recientemente en Perú por decisión del Tribunal Constitucional. En el caso de Chile se busca que este derecho quedé establecido en la nueva constituyente. Para el caso de Honduras se ha buscado que el Relator de Naciones Unidas para la Asamblea y Reunión Pacífica haga una visita a ese país. Esta consolidación se debe seguir trabajando tanto a nivel nacional como interamericano.

4. Las salidas democráticas para fortalecer el Estado y atender los reclamos de las protestas

En la tercera sesión nos propusimos indagar sobre las buenas prácticas democráticas durante estos dos años en nuestra región. Fue una tarea difícil porque, en general, las expertas y expertos estuvieron de acuerdo en que la reacción estatal contra las protestas ha sido muy agresiva durante la pandemia.

A continuación, se ofrece un listado de algunas de las salidas democráticas que logramos identificar:

- Consolidar acciones desde los gobiernos locales para que tomen medidas sociales y de seguridad que garanticen los derechos humanos de las personas manifestante.
- Establecer mesas de trabajo con manifestantes para atender sus reclamos y tomar medidas de carácter humanitario en momentos de alta tensión social por las protestas.
- Fortalecer órganos de control para que puedan ejercer su trabajo con suficiente personal que garantice la cobertura de todos los territorios.
- Adelantar investigaciones penales y disciplinarias por deficiencia del Estado o por graves violaciones de derechos humanos.
- Interponer acciones judiciales por parte de la sociedad civil y órganos de control contra acciones y normas inconstitucionales de los gobiernos.
- Lograr canales de comunicación y acción por parte de la comunidad internacional y órganos de derechos humanos, tanto a nivel interamericano como universal.
- Fortalecer la rama judicial para que pueda tomar decisiones prontas y efectivas para garantizar los derechos humanos en contextos de pandemia.



- Establecer bajo un diálogo democrático criterios mínimos y protocolos para la actuación policial.
- Tomar medidas contra el hacinamiento carcelario y garantizar los derechos mínimos de las personas privadas de la libertad.
- Documentar violaciones de derechos humanos con destino a instituciones como el Consejo de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.
- Elevar la conciencia de derechos entre la población en general con el fin de que hagan más reclamos y los articulen en un lenguaje de exigibilidad.
- Consolidar un uso de la tecnología que permita la defensa de los derechos humanos.



@CEJAoficial



@CEJAoficial



@CEJAoficial



@CEJAoficialok

www.cejamericas.org