



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú contemporáneo: los casos del VRAEM y el Proyecto minero Conga

Tamara Lajtman

Becaria doctoral (CONICET-IEALC-UBA). Investigadora del Centro Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) y parte del GT-CLACSO “Geopolítica, integración regional y sistema mundial”. Correo electrónico: tamara.lajtman@gmail.com

Marina Mendoza

Becaria doctoral (CONICET-IEALC-UBA). Miembro del OBLAT y parte del Ubacyt “Estado, élites y grupos económicos en América Latina (2008-2017)”, dirigido por la Dra. Inés Nercesian. Profesora titular en la UP y ayudante de primera en la UBA. Correo electrónico: marinagmendoza@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 17 de junio de 2018

Aceptado para publicación: 31 de octubre de 2018

Resumen

La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú contemporáneo: los casos del VRAEM y el Proyecto minero Conga

Desde la apertura democrática en el año 2000, Perú ha experimentado una revitalización de la hipótesis “ideológica” de conflicto y su traducción en dinámicas securitarias que identifican nuevas amenazas según los lineamientos de seguridad hemisférica post 11S.

Considerando que aún los procesos de memoria, verdad y justicia se encuentran en construcción, el artículo se propone analizar el uso de estados de emergencia y la apelación a la figura de terrorismo para controlar el orden interno en situaciones de conflictos territoriales. Nos abocamos al análisis de dos casos en los que se declaró el estado de emergencia “por razones de seguridad nacional”: la declaración del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro como zona de emergencia en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (VRAEM); y la utilización de este recurso jurídico para contener y reprimir la protesta social contra el proyecto minero Conga en la región de Cajamarca.

Intentaremos demostrar que la utilización del estado de emergencia en gobiernos democráticos se ha aplicado en situaciones que no representan una amenaza a la independencia y seguridad del Estado, ni ponen en peligro la vida de la nación, sino que consolidan prácticas extraordinarias como modos regulares de preservación del orden interno.

Palabras clave: criminalización; estado de emergencia; protesta social; terrorismo; extractivismo

Summary

The use of the state of emergency as a repressive tool in contemporary Peru: the cases of the VRAEM and the Conga Mining Project

Since the democratic opening in 2000, Peru has experienced a revitalization of the “ideological” hypothesis of conflict and its translation into security dynamics that identify new threats according to the post-9S hemispheric security guidelines.

Considering that the processes of memory, truth and justice are still under construction, the article proposes analyzing the use of states of emergency and the appeal to the figure of terrorism to control internal order in situations of territorial conflicts. We focus on two cases in which the state of emergency was declared "for reasons of national security": the declaration of the Valley of the rivers Apurímac, Ene and Mantaro (VRAEM) as an emergency zone in the fight against terrorism and drug trafficking; and the use of this legal resource to contain and repress social protest against the Conga Mining Project in Cajamarca.

We will try to demonstrate that the use of the state of emergency in democratic governments has been applied in situations that do not represent a threat to the independence and security of the State, nor endanger the life of the nation, but rather consolidate extraordinary practices as regular modes of preserving the internal order.

Keywords: criminalization; state of emergency; social protest; terrorism; extractivism

Introducción

La judicialización de los conflictos sociales, la flexibilización del uso de las fuerzas policiales y militares, el endurecimiento de las penas para los actores involucrados y la estigmatización de determinados colectivos, configuran un escenario de gradual represión de la conflictividad social que en el Perú contemporáneo expresan claras relaciones de continuidad con las prácticas desplegadas durante los “años de la violencia”.

Se denomina “años de la violencia” al período comprendido entre 1980 y 2000, en el que se desarrolló el “conflicto armado interno” ante el levantamiento en armas del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru y la respuesta armada del Estado (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003).

Desde la apertura democrática, Perú ha atravesado procesos diversos de profundización y repliegue de la democratización efectiva de las relaciones sociales, signados predominantemente por una radicalización del carácter regresivo de los derechos sociales. La amenaza de la subversión terrorista “normalizada” hacia los años 2000, se ha conjugado en este país con la resignificación del terrorismo desplegada tras los ataques del 11-S y la advertencia mundial sobre su peligrosidad.

En el contexto securiticio internacional post 11-S y ante la reorientación de la política externa estadounidense bajo la consigna del antiterrorismo global, fueron aprobados diversos acuerdos en materia de seguridad, fortalecimiento de la democracia y desarrollo con los Estados latinoamericanos, acompañados por tratados de libre comercio (TLCs con Perú, Colombia; TLCAN México, EEUU y Canadá, Alianza del Pacífico) que reconfiguraron el rol geopolítico de los países de la región.

En efecto, tras la aprobación, en junio de 2002, de la Convención Interamericana contra el Terrorismo de la OEA, se habilitó un sistema continental de represión al terrorismo (Copley, 2008) que comenzó a expandirse por América Latina con consecuencias disímiles. Sostenemos que estas políticas de Estados Unidos hacia la región pueden comprenderse como un impulso a la militarización de los conflictos y la “securitización de la agenda”. (Aravena, 2010)

En Perú, la utilización del “operador terrorista”, la flexibilización del uso de las fuerzas de seguridad para contener la protesta social y la generación de un marco legal que protege las principales actividades económicas del país, se ubican en un marco de operaciones preventivas y represivas que pretenden limitar o frenar el accionar de grupos, asociaciones o movimientos sociales que amenazan de manera directa o indirecta el poder establecido. En este contexto situamos la tendencia progresiva a la utilización de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna, así como la creciente militarización de ciertas áreas estratégicas.

Antecedentes: la distinción amigo-enemigo como fundamento político de los estados de excepción

La utilización del estado de excepción como tecnología de gobierno, ha sido analizada desde diversas corrientes teóricas. Desde la perspectiva jurídico-política, destacan los trabajos pioneros de Carl Schmitt, como *El concepto de lo político* (1932), donde sostiene que la especificidad de lo político se establece a partir de la distinción amigo-enemigo. En dicha distinción, fundante de lo político, no intervienen criterios morales, éticos o de índole económica: “simplemente es el otro, el extraño, y para determinar su esencia basta con que sea existencialmente distinto y extraño en un sentido particularmente intensivo” (p.2).

El enemigo es, desde la postura schmittiana, construido con una intencionalidad que se explicita públicamente. La delimitación de las fronteras estatales y la construcción de una nacionalidad sobre las que se erigen los estados nacionales, parten de esta distinción entre un *nosotros*

y los *otros*. Es, por ello, el Estado, la unidad política sobre la cual recae la capacidad de determinar quién es ese enemigo y desplegar las estrategias -bélicas- necesarias para combatirlo.

En *Teología política* (1922), ya había señalado que esta capacidad de decisión de parte del Estado, se encuentra ligada al concepto de soberanía. El estado de excepción es, en tanto suspende el orden jurídico sobre el que se asienta la existencia de tal unidad, la máxima manifestación del poder soberano. Como tal, se enmarca en un contexto histórico preciso en el que se pone en riesgo la existencia misma del Estado.

La exaltación de un nosotros por sobre otros, evidencia la distinción, en un sentido foucaultiano, entre la vida digna de ser vivida de aquella cuya preservación puede prescindirse. La antinomia deseable-indeseable, ya no en términos de diferencias idiomáticas o étnicas sino en términos biológicos, expresa lo que Foucault denomina racismo de Estado, “un racismo que una sociedad va a ejercer sobre sí misma, sobre sus propios elementos, sobre sus propios productos; un racismo interno, el de la purificación permanente” (Foucault, 2010: 66).

Estas hipótesis serán retomadas por Agamben, quien en la parte II de su obra *Homo sacer*, titulada *Estado de excepción* (2007), expresa que la suspensión del derecho no se establece por un período determinado, sino que es la garantía misma de su propia continuidad. Esta “democracia protegida” deviene práctica normal de gobierno. Casi medio siglo antes, en plena Segunda Guerra Mundial, Walter Benjamin en su octava *Tesis de filosofía de la historia* (1940), advertía que los mecanismos de emergencia se habían convertido en la forma ordinaria de gobierno, difuminando las fronteras entre la excepcionalidad y la “normalidad” constitucional.

Abraham Siles retoma éstas y otras teorizaciones para analizar la “normalización constitucional” de la emergencia en el Perú como instrumento de control interno frente a crisis de naturaleza político-social, a partir de un proceso histórico amplio que abarca todo el periodo republicano. Asimismo, afirma que desde que esta figura jurídica ha sido contemplada a nivel constitucional en 1979, ha dado lugar a distorsiones y malas prácticas, principalmente durante los años del conflicto armado en que el régimen de excepción se instrumentalizó como pieza clave de la respuesta militar del Estado frente a la violencia política de Sendero Luminoso y MRTA (Siles, 2015, 2016).

A partir de estas discusiones, intentaremos observar en dos casos concretos la utilización del estado de excepción como una práctica permanente de gobernabilidad de la conflictividad social en el Perú contemporáneo.

Desde la instauración de una suerte de consenso en los países latinoamericanos en torno a la exportación de commodities a los países centrales como modelo de desarrollo económico (Svampa, 2012), se ha establecido una lógica binaria entre quienes promueven y quienes obstaculizan el crecimiento.

En Perú, las comunidades indígenas, activistas ambientales y organizaciones de la sociedad civil que defienden sus derechos, aparecen como amenazas al modelo político-económico neoextractivista. Esta lógica se refuerza en la opinión pública a través de la proliferación del discurso de la inseguridad jurídica y coloca a estos actores como los culpables del atraso del país, en tanto crean un clima poco propicio para el establecimiento de proyectos de inversión extranjera.

En los últimos años, el sistema penal peruano ha introducido una serie de transformaciones para controlar la disidencia, garantizando de este modo el marco jurídico necesario para la continuidad de “milagro económico” que venía gestándose *pari passu* la perpetuación de la situación de dependencia externa. Estas legislaciones sancionan normativas que institucionalizan la discriminación de determinados colectivos, profundizando aún más la ruptura entre los sujetos legítimos y los abyectos. Operan recortando derechos a esa fracción –sean limitaciones en la propiedad de las tierras, en el desarrollo de sus propias formas económicas, en su vínculo con la

naturaleza- y justificando la persecución de estos grupos y la judicialización de sus formas de protesta.

La distinción entre ciudadanos (personas) y enemigos (no personas) establece que no es la cantidad de derechos de que se priva a alguien lo que cancela su condición de persona, sino que se lo priva de algún derecho bajo el pretexto de constituirse en un ente peligroso. El establecimiento de una respuesta represiva-punitiva ante problemas políticos trasciende la concepción del derecho penal como última ratio y lo convierte en una herramienta para perseguir la disidencia.

Esta concepción del enemigo contribuye a impulsar estados de emergencia cuando es necesario o intervenciones preventivas, intentando regular la acción futura de los grupos catalogados como peligrosos. Respecto a esta última estrategia, remite a la doctrina de guerras preventivas, que exige la demarcación de un grupo social como amenaza y el consecuente despliegue de un arsenal policial y militar para contenerlo, a lo que se suma el refuerzo ideológico cristalizado por los medios de comunicación (Winer, 2015).

Cuando la estigmatización de un Otro se torna política de Estado, la antinomia deseable-indeseable y el manejo biopolítico de la conflictividad social -separando quienes son dignos de mantener la vida frente a quienes no lo son- alcanzan niveles de aceptabilidad frente a los cuales es tolerable el cometimiento de asesinatos esporádicos por parte de las fuerzas de seguridad.

Exposición del marco legal

En este trabajo nos concentramos en el estado de emergencia como dispositivo de control de la protesta social en un país con débiles estructuras institucionales, y en cómo la recurrencia de su utilización suspende el estado de derecho cuando las élites gobernantes se ven desbordadas por la conflictividad social.

Sin ánimo de profundizar en los pormenores jurídicos, nos enfocamos en una breve exposición de los principales marcos normativos que facilitan y respaldan respuestas violentas del Estado frente a las disidencias sociales.

En primero lugar, en relación al estado de emergencia, el artículo 137 de la Constitución peruana de 1993 estipula que podrá ser decretado por el Presidente de la República y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente:

en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio (art. 137)¹

Llama la atención la falta de determinación y ambigüedad en el texto constitucional en lo que se refiere a “perturbación de la paz o del orden interno” y “graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”. En relación a ello, Abraham Siles advierte sobre la “gran laxitud en la invocación y aplicación de las causales del estado de emergencia consagradas en el artículo 137.1 de la Constitución” (Siles, 2016: 20) y se concentra en la problemática de la determinación de la gravedad/necesidad y la temporalidad/transitoriedad. Considerando la falta de contenidos precisos en la jurisprudencia nacional, el autor acude a diversos acuerdos internacionales de derechos

¹La otra posibilidad de excepción planteada por la constitución es el Estado de Sitio “en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso” (art 137).

humanos y menciona que los principales tratados vigentes en el Perú permiten la suspensión de obligaciones internacionales en virtud de la configuración de un estado de excepción, pero exclusivamente frente a situaciones de una amenaza existencial o situación excepcional que se cierne sobre la vida de la nación o que esté a punto de disolver la comunidad política (Siles, 2016: 21).

Otra cuestión de importancia refiere al principio de temporalidad. Según el texto constitucional, el estado de excepción no puede exceder los sesenta días; sin embargo, es posible de ser prorrogado mediante un nuevo decreto, lo que ha posibilitado malas prácticas relativas a la renovación permanente de una situación de anormalidad constitucional, consagrando la normalización de la emergencia o la permanencia de lo excepcional (Siles, 2016: 26-27).

El endurecimiento de las penas en el marco de protestas sociales a mediados de 2007 durante el gobierno de Alan García (2006-2011) constituye una primera evidencia del recrudecimiento de la criminalización, que incluye la imposición de penas de 25 a 30 años de cárcel por movilizaciones y garantiza la impunidad de las fuerzas de seguridad estatales ante los asesinatos ocurridos en las manifestaciones. Estas normas y modificaciones han sido aprobadas mediante decretos legislativos, es decir “por delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo”, apelando al combate de “la criminalidad organizada (bandas, narcotráfico y lavado de activos)” (Licurgo Velazco Rondón y Quedena Zambrano, 2015: 15).

En septiembre de 2010, García aprobó la modificación del decreto legislativo 1095 que regula la acción de las Fuerzas Armadas en territorio nacional, habilitando su utilización en acciones de apoyo a la Policía Nacional sin la necesidad de declarar Estado de Emergencia. Esto conduce a una militarización de los conflictos sociales, en tanto la disipación de las protestas es frecuentemente encargada a fuerzas de élite (Dirección de Operaciones Especiales-DINOES), entrenadas en lucha antisubversiva y antiterrorista. En efecto, la Defensoría del Pueblo de Perú, en su decimosexto informe anual (2013), identificó más de quince conflictos militarizados desde la modificación de la ley en 2012.

Asimismo, el decreto aprueba la utilización de armamento bélico para controlar la protesta social y, en tanto se consideran “escenarios de guerra”, si se cometiesen crímenes, la investigación y juzgamiento de los mismos estarían a cargo del fuero militar (Licurgo Velazco Rondón y Quedena Zambrano, 2015: 16).

De acuerdo con el artículo 4 del decreto, la intervención de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno se puede desarrollar en tres escenarios: 1. al enfrentar un grupo hostil para garantizar el control del orden interno, previa declaración del estado de emergencia; 2. proporcionando apoyo a la Policía Nacional, previa declaración del estado de emergencia; y 3. prestando apoyo a la Policía Nacional, frente a casos de narcotráfico, terrorismo o “protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales” (El Peruano, 2010).

Ahora bien, de acuerdo con el ya mencionado artículo 137 de la Constitución peruana, cualquier forma de intervención de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional debe tener carácter excepcional, por lo que se exige una declaración previa del estado de emergencia. Como se puede observar, este requisito sólo está presente en los dos primeros escenarios planteados por el decreto 1095. En este sentido, la posibilidad de intervención de las Fuerzas Armadas planteada por el inciso 3 es claramente una disposición inconstitucional.

El decreto define como *grupo hostil* a una:

pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: i) están mínimamente organizados; ii) tienen capacidad y decisión de enfrentar al Estado, en

forma prolongada por medio de armas de fuego, *punzo cortantes o contundentes en cantidad*;
iii) participa en las hostilidades o colaboran en su realización (El Peruano, 2010).

Tras gran presión popular, en agosto de 2015 algunas disposiciones del texto original del decreto fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. La sentencia excluyó la expresión “punzo cortantes o contundentes en cantidad” de la definición de grupo hostil argumentando que responder militarmente a grupos u organizaciones ciudadanas que, en el marco de protestas sociales podrían atacar a las fuerzas de seguridad con lanzas, piedras o palos, era absolutamente desproporcionado y que este tipo de objeto no permitiría dotar a quienes los portasen de una potencia armada objetivamente superior a la de la policía.²

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional mantuvo la posibilidad de intervención de las Fuerzas Armadas en labores de orden interno sin previa declaratoria de estado de emergencia tanto en situaciones totalmente indeterminadas (“casos constitucionalmente justificados”) como para la “protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país”. Esta última posibilidad es claramente aplicable en situaciones de conflictos socioambientales como son, por ejemplo, el corte de rutas de acceso o la toma de instalaciones de empresas mineras.

Un antecedente de esta reglamentación, fue la promulgación de la Ley N° 28.222 en abril de 2004, durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) que permitía la intervención de las Fuerzas Armadas en el control interno, en todas aquellas circunstancias en que la capacidad operativa de la Policía Nacional se viera superada, tales como “actos de terrorismo o de violencia con armamentos de guerra o artefactos explosivos, como atentados y ataques armados a entidades públicas o privadas o servicios públicos” (Alda, 2016: 53). Este pedido de intervención podía ser efectuado por autoridades políticas o miembros del propio cuerpo policial.

Otra evidencia de esta flexibilización la podemos hallar en la Ley N° 30151 aprobada en septiembre de 2014, que algunos especialistas denominaron “ley de licencia para matar” y que modificó el código penal (inciso 11 del artículo 20) en relación al uso de armas por parte de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Esta ley, promulgada durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), considera como exento de responsabilidad penal a todo el personal de las fuerzas de seguridad que “en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte”.

También es preciso mencionar la aprobación de la Ley N° 30339 de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo, en agosto de 2015 que, en coordinación con el ejército norteamericano, bajo sus lineamientos y con aviones de su propiedad, autorizaba a la fuerza aérea a interceptar aviones civiles, en el marco de la lucha contra el narcotráfico. En su cuerpo reglamentario, se hace referencia a qué se define como “acto hostil” (art. 5) o “aeronave hostil” (art. 6), en vinculación con el citado decreto 1095. Si bien esta legislación sigue vigente, el derribo de aeronaves civiles no vinculadas con el tráfico ilícito, generó la interrupción del flujo de recursos del congreso norteamericano al peruano, prohibiéndole asimismo la utilización de aeronaves fabricadas o con piezas provenientes de Estados Unidos. La Marina también cuenta actualmente con potestad para interceptar navíos considerados sospechosos, tal como se indica en el decreto legislativo 1241 de septiembre de 2015 en el artículo 19, capítulo V (El Peruano, 2015).

Por otra parte, una práctica usual en los proyectos de concesiones mineras, sector de mayor peso en la economía peruana, es el establecimiento de convenios entre las fuerzas policiales y las empresas. Por modificación vía decreto supremo de la Ley N° 27238 en 2009, la Policía Nacional del Perú está facultada a brindar servicios extraordinarios complementarios a personas privadas, sin que

²Ver fundamentos 374 y 375 de la sentencia 00022-2011-PI/TC.

La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú... Tamara Lajtman y Marina Mendoza

ello constituya una incompatibilidad con su función pública. Aquí, el poder del Estado se confunde con el de las multinacionales; mientras se asiste a una ausencia cabal de la intervención estatal encargada de garantizar los servicios mínimos de salud, acceso al agua potable y educación, las empresas mineras emplean fuerzas de seguridad pública en la protección privada de los campamentos mineros. Esto conlleva a una privatización del accionar estatal y a una mayor criminalización de las comunidades indígenas y campesinas que se oponen a la explotación *in toto* o parcialmente, o bien que reivindican el derecho a ser consultados para su instalación (como se estipula en la Ley N° 29785 de Consulta Previa aprobada en agosto de 2011.³)

Finalmente, podríamos mencionar dos últimas normativas que sobrecriminalizan la protesta social y obstaculizan el acceso a la justicia para los sectores más vulnerables. Se trata, por un lado, de la Resolución Administrativa 136-2012-CE-PJ, de julio de 2012, que dispone “la competencia única y exclusiva de la Sala Penal Nacional -cuya sede está en Lima y sus miembros sólo viajan a las provincias en contadas ocasiones- para el juzgamiento de casos de conflictividad social en zonas declaradas en estado de emergencia”. Del mismo modo, la Ley N° 29986 de diciembre de 2012, permite “el levantamiento de cadáveres por parte de personal militar o policial sin presencia de un fiscal, en las zonas declaradas en estado de emergencia” (Licurgo Velazco Rondón y Quedena Zambrano, 2015: 18).

Para este artículo, nos abocamos al análisis de dos casos en los que se declaró el estado de emergencia “por razones de seguridad nacional”: el caso del VRAEM o la declaración del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro como zona de emergencia en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; y la utilización de este recurso jurídico para contener y reprimir la protesta social contra el proyecto minero Conga en la región de Cajamarca.



Aplicación de estados de emergencia en VRAEM y Proyecto Conga. Fuente: Elaboración propia en base a mapa

³Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

VRAEM y la normalización de la emergencia

El valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) es un área geográfica de selva alta en el sureste de Perú que abarca parte de los departamentos de Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Junín con una extensión de aproximadamente 5.826 388 hectáreas (5% de la superficie del territorio nacional). Esta región se encuentra en situación de emergencia de forma sostenida desde hace más de una década y tiene la mayor concentración de fuerzas de seguridad del país (Riestra y Gorriti, 2015).

Históricamente ha sido una zona económicamente dinámica hacia la exportación a partir de la producción de barbasco, cacao y de otros productos agrícolas. Durante el conflicto armado interno, la región experimentó un crecimiento de las áreas destinadas al cultivo de hoja de coca, por constituir la principal fuente de ingresos de las familias del valle y la principal fuente de financiamiento de los comités de autodefensa que surgieron de forma autónoma a partir de 1984, para hacer frente a la violencia política de Sendero Luminoso y las fuerzas de seguridad. Desde la década de 1980 se ha consolidado como la segunda cuenca cocalera más importante del país, después del Alto Huallaga (Mendoza y Leyva, 2017).

A partir del año 2000 se registra una expansión significativa de las aéreas cultivadas tras las acciones de erradicación en el Alto Huallaga y desde el 2010 es la principal zona cocalera del país. Según el informe de Monitoreo de los Cultivos de Coca de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito del 2015 (UNODC, 2016), la zona cuenta con la mayor superficie cultivada (18,333 hectáreas, 45.5% del total existente a nivel nacional) y también posee el rendimiento promedio más alto, con un 69% del total producido en el país en este año.

Además de ser el epicentro del tráfico ilícito de drogas (TID), es la única región en el Perú donde persiste la insurrección armada de Sendero Luminoso⁴, con estrechas relaciones con las “firmas” del TID principalmente en lo que se refiere al traslado de la pasta básica de cocaína (PBC) hacia regiones fronterizas o el Pacífico. Algunos analistas argumentan que puede acreditarse también su participación en otras etapas del proceso productivo de la droga (Antezana, 2009).

En periodo democrático, el estado de emergencia fue declarado por primera vez en la zona en el año 2003, durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) en la ocasión del secuestro por miembros de Sendero Luminoso de 71 trabajadores de Techint, empresa argentina a cargo del tendido del ducto de gas desde el yacimiento de Camisea (La Convención, Cusco) hasta Lima. En esta ocasión, la intervención de las Fuerzas Armadas se produjo por medio de un operativo de rescate “exitoso” con la liberación de los secuestrados en menos de 48 horas.

Es en este contexto que se instala la idea de rebrote del terrorismo por los “remanentes” de Sendero Luminoso y la “necesidad” de devolver el protagonismo de las Fuerzas Armadas en la guerra antiterrorista. Ahora bien, es importante tener en cuenta que, aunque esta situación haya sido el disparador para que el gobierno de Toledo instrumentalizara el régimen de emergencia mediante sucesivas prórrogas, no será hasta el gobierno siguiente que las operaciones contrainsurgentes se

⁴Abimael Guzmán y los altos mandos de PCP-SL fueron capturados en 1992 y desde la cárcel en el año siguiente anunciaron los principios para un “acuerdo de paz” que provocaron una crisis interna en la organización. En este contexto la organización se dividió en dos corrientes: por un lado, los que decidieron aceptar la interrupción de la lucha armada y negociar con el gobierno (los “acuerdistas” en la jerga senderista) y, por el otro, de forma minoritaria, los que optaron por mantenerse en armas. El segundo grupo, autodenominado “Proseguir” (en alusión a la continuación de la lucha armada), bajo liderazgo de Feliciano, reestructuró las bases para seguir operando en tres zonas: la región central con Feliciano a la cabeza, el VRAE con Alipio y Víctor Quispe Palomino, y el Alto Huallaga con Artemio (Antezana, 2009). En 1999, Feliciano fue traicionado por los hermanos Quispe Palomino y capturado. A partir del año 2000 el Comité Regional Central (CRC) fue estructurado alrededor de la familia Quispe Palomino.

iniciarán de forma sistemática con el envío permanente de tropas y la extensión de las atribuciones de las Fuerzas Armadas para el control del orden interno.

El proyecto de intervención estratégica “Una Opción de Paz y Desarrollo en Seguridad para el Valle de los Ríos Apurímac y Ene-VRAE”⁵-más conocido como Plan VRAE- lanzado a inicios del gobierno de Alan García (noviembre de 2006) por el entonces Ministro de Defensa Allan Wagner, declaró la zona como “de necesidad pública” y de “preferente interés nacional” con los objetivos de promover la pacificación, combatir el terrorismo y el narcotráfico y promover el desarrollo socioeconómico. Fueron contemplados los pilares militar, policial y de desarrollo, si bien la preeminencia de lo militar es evidente, considerando que el encargado de dirigir y aplicar el plan es el Ministerio de Defensa.

Asimismo, la creación del Comando Especial VRAE (CE-VRAE) ha sido fundamental para garantizar la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en el valle. Otro aspecto importante a tener en cuenta es la determinación de la zona como de intervención militar⁶ que dota de especificidad a los mandatos de prórroga del estado de emergencia, así como la posterior creación de la región militar VRAE⁷ (Sánchez Montenegro, 2011: 120). Entre agosto de 2008 y noviembre de 2009, el CE-VRAE desarrolló el operativo militar “Excelencia 777” en Vizcatán, al sur del valle. En este contexto se registraron denuncias de detenciones arbitrarias, desplazamiento de pobladores, torturas y violaciones⁸. Sobre el CE-VRAE, fuentes de esta institución afirman que:

Hasta hace poco, las Fuerzas Armadas sólo contaban en el VRAE con un destacamento que no gozaba de autonomía presupuestal, ni de recursos humanos y logísticos. Ello limitaba su accionar (...) La creación de este comando significa el inicio de un accionar ofensivo de las Fuerzas Armadas contra los remanentes terroristas en este valle cocalero formado por los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín, señalaron fuentes de esta institución. Diversos distritos y provincias de este valle se encuentran bajo estado de emergencia desde el 2003, año en el que las Fuerzas Armadas asumieron el control del lugar (ffaaperu.blogspot.com., 12 de abril de 2008),

A inicios de la gestión de Ollanta Humala, asistimos a un proceso de expansión territorial del régimen de excepción. Por medio del Decreto Supremo 074-2012-PCM⁹ nuevos ámbitos

⁵ DS. N°003-2007- DE, del 22 de febrero del 2007.

⁶ De acuerdo con el decreto supremo N°021 -2008-DE/SG, del 17 de octubre del 2008, la zona de intervención militar comprende los Distritos de Ayahuanco, Llochegua, Sivia y Santillana de la Provincia de Huanta del Departamento de Ayacucho; Distritos de Ayna, Santa Rosa, San Miguel, Anco, Chungui de la Provincia de La Mar del Departamento de Ayacucho; Provincia de Tayacaja del Departamento de Huancavelica; Distritos de Kimbiri, Pichari y Vilcabamba de la Provincia de La Convención del Departamento de Cusco; Distritos de Mazamari, San Martín de Pangoa y Río Tambo de la Provincia de Satipo del Departamento de Junín.

⁷ D.S. N°001 -2009 DE/EP, del 15 de enero del 2009. “Desde el punto de vista de la Defensa Nacional, una región militar constituye la unidad básica en la que se divide el territorio del Estado con el fin de asignar y distribuir recursos materiales y logísticos para la defensa de su unidad, soberanía e independencia” (Sánchez, 2011: 122, nota 187)

⁸<http://larepublica.pe/politica/374721-comprueban-que-la-operacion-excelencia-en-el-vrae-provoco-367-refugiados> y <http://derechoshumanos.pe/2008/10/vrae-operativo-militar-y-derechos-humanos/>

⁹ de julio de 2012. Intervención directa: Distritos de Ayahuanco, Llochegua, Sivia, Santillana y Huanta de la provincia de Huanta del departamento de Ayacucho; Distritos de Ayna, Santa Rosa, San Miguel, Anco, Samugari y Chungui de la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho; Distritos de Surcubamba, Huachocolpa, TintayPuncu y Colcabamba, de la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica; Distritos de Kimbiri, Pichari y Vilcabamba de la provincia de La Convención del departamento del Cuzco; Distritos de Mazamari, San Martín de Pangoa y Río Tambo de la provincia de Satipo del departamento de Junín, y; Distritos de Santo Domingo de Acobamba y Pariahuanca de la provincia de Huancayo del departamento de Junín. Ámbito de influencia: Distritos de Luis Carranza, Tambo y

provinciales y distritales son incorporados al VRAE, por lo que pasó a denominarse VRAEM (Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro); y se creó la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el VRAEM (CODEVRAEM).

Ahora bien, consideramos de particular relevancia el hecho de que el proceso local de militarización se desarrolla en un contexto regional de incremento de las políticas de seguridad de Estados Unidos orientadas a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Desde la década de 1980, con los primeros programas de erradicación de los cultivos de coca, la política externa de Estados Unidos hacia Perú estuvo concentrada en los esfuerzos antinarcóticos, consolidados con la firma del primer convenio entre los dos países en 1991. Desde entonces, la política antidrogas peruana siempre ha sido dependiente de los dictados del Departamento de Estado norteamericano. En estos años las tensiones entre el gobierno peruano y el estadounidense se daban principalmente porque el primero consideraba “contraproducente” la presión por la erradicación de los cultivos que, al generar fuerte rechazo entre los campesinos cocaleros, alimentaba su mayor acercamiento a Sendero Luminoso.

No obstante, un giro significativo puede ser identificado a partir de la aprobación del Plan Colombia y su extensión en 2002 con la Iniciativa Regional Andina que incluyó a Perú como el segundo receptor de la asistencia estadounidense en este programa (US\$ 194,873, después de Colombia con US\$ 380,500)¹⁰. Frente a un inicio de siglo latinoamericano marcado por el avance de gobiernos de signo progresista, Perú se configuraría, junto con Colombia, como eje de contención en la subregión andina. Es en esta coyuntura que se facilitan las operaciones de la IV Flota que tiene acceso directo a los puertos peruanos para reabastecimiento y se incrementan las acciones de cooperación militar con énfasis en la cuestión del “narcoterrorismo”.

A este respecto, un cable filtrado de la Embajada estadounidense en Lima dirigido al general Douglas M. Fraser (Comando Sur) antes de su visita a Perú en el 2009 afirmaba que:

Con el presidente Alan García, Perú ha sido un socio confiable de los Estados Unidos y ha jugado un papel constructivo en una Sudamérica complicada caracterizada por el populismo resurgente y periódicos momentos de tensión -más recientemente entre Colombia y Venezuela-. A pesar de su reciente crecimiento económico y la disminución de los niveles de pobreza, Perú todavía se enfrenta a amenazas de seguridad, principalmente relacionadas con el tráfico de drogas y el resurgimiento del terrorismo de Sendero Luminoso. Su visita ofrece una oportunidad de subrayar nuestro interés en apoyar a los esfuerzos del gobierno para combatir estas amenazas en las diversas áreas donde estamos mejor posicionados para ayudar (Wikileaks, 2009)¹¹.

Ahora bien, distanciándonos de la nebulosa y a la vez funcional categoría de “narcoterrorismo” entendemos, junto a Ricardo Soberón (2013), que los vínculos con el narcotráfico no inhabilitan el accionar político de Sendero Luminoso, es decir, que no los convierte en un mero grupo criminal con el cual no cabe ninguna discusión política, sino represión y cárcel (Soberón, 2013: 125). Al

Chilcas de la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho; Distritos de Chinchihuasi, Pachamarca y San Pedro de Coris de la provincia de Churcampa del departamento de Huancavelica; Distritos de Acostambo, Daniel Hernández, Pazos, San Marcos de Rochac, Acraquia, Pampas, Quishuar, Ahuaycha, Salcabamba, Huaribamba, Salcahuasi y Ñahuimpuquio, de la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica; Distrito de Andamarca de la provincia de Concepción del departamento de Junín; Distritos de Andarapa, Kaquiabamba y Pacobamba de la provincia de Andahuaylas, del departamento de Apurímac; Distritos de Huaccana, Ongoy, Ocobamba de la provincia de Chincheros del departamento de Apurímac, y; Distrito de Echarate de la provincia de La Convención del departamento del Cusco.

¹⁰ <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html>

¹¹ https://wikileaks.org/plusd/cables/09LIMA1669_a.html

mismo tiempo, los vínculos entre Sendero Luminoso y el tráfico ilícito de drogas no constituyen *per se* una situación de amenaza existencial para el Estado, por lo que el mantenimiento de una estrategia basada en la “normalización” de la emergencia constitucional en los sucesivos gobiernos, además de ineficaz, es injustificada desde el punto de vista constitucional (Siles, 2015: 78).

Durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (julio de 2016-marzo de 2018), en 2017 se aprobó el Plan VRAEM 2017-2021 (inicialmente presentado como Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas) que encargó la conformación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Codevraem). Esta nueva propuesta para resolver el conflicto argumentaba la necesidad de desarrollar la zona a partir de atender a los pedidos de las poblaciones aledañas -y no “desde arriba”- y construir un comité multisectorial capaz de diseñar una estrategia integral. El plan multisectorial fue aprobado por Decreto Supremo N° 102-2018-PCM, bajo el nombre de “Estrategia de Intervención para el Desarrollo de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro. Estrategia VRAEM 2021”, en octubre de 2018, bajo la presidencia de Martín Vizcarra (marzo de 2018-) (El Peruano, 2018)¹².

Sin embargo, la declaratoria de emergencia en la zona sigue vigente y una nueva legislación flexibiliza aún más la intervención de las Fuerzas Armadas en la zona, *so pretexto* de profundizar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. La Ley N° 30796 de junio de 2018¹³, autoriza a las Fuerzas Armadas a realizar “acciones de interdicción terrestre, acuática y aérea contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia”. En otras palabras, a partir de esta nueva legislación, la Fuerza Aérea, la Marina y el Ejército de Perú se encuentran habilitados para interceptar narcotraficantes e incautar drogas sin depender de la Policía Nacional.

El “operador terrorista” en la contención de la protesta socioambiental

El incremento de los ingresos fiscales generados por el sector de hidrocarburos y el sector minero a partir del año 2003 (Fontaine, 2010; Arce, 2016), significó, al mismo tiempo, un crecimiento histórico de la economía peruana -al punto tal que este fenómeno fue catalogado como el ‘milagro de los commodities’- y la emergencia de nuevos focos de inestabilidad. Estos conflictos fueron generados por la incompatibilidad de origen entre la reivindicación ancestral de las tierras de las comunidades indígenas y campesinas que habitan las zonas productivas de la selva y la sierra, y el aparato estatal que necesita usufructuar las mismas con el propósito de garantizar la continuidad de este modelo económico.¹⁴¹⁵

Si bien estos procesos, de reciente emergencia, poseen lazos de continuidad con el histórico avasallamiento de los derechos indígenas y la estigmatización de las comunidades, la inestabilidad generada por la conflictividad medioambiental de los últimos años es tal “que regularmente los gobiernos resultan incapaces de tratar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el derecho” (Fontaine, 2010: 229). Uno de los signos de esta incapacidad es la utilización regular de los estados de emergencia, acompañados de la intervención de las Fuerzas Armadas y fuerzas de elite de

¹²<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-multisectorial-denominad-decreto-supremo-n-102-2018-pcm-1701308-1/>

¹³<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-autoriza-la-participacion-de-las-fuerzas-armadas-en-ley-n-30796-1662055-1/>

¹⁴En relación al extractivismo y la conflictividad socioambiental, ver: Svampa (2013), Gudynas (2015), Bruckmann (2012), Harvey (2004), Alimonda (2011), entre otros.

¹⁵Según un informe de la Defensoría del Pueblo de Perú, hasta julio de 2018, de 198 conflictos sociales, 127 eran de naturaleza socioambiental (64.1%), es decir, ligados al uso, control y acceso al ambiente y sus recursos. El Estado aparece señalado como el principal causante de estos escenarios de conflictividad y el sector minero como el que concentra mayores disputas. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-173-Julio-2018.pdf>

la Policía Nacional, lo que contraviene los estándares internacionales que autorizan la suspensión de derechos únicamente en situaciones “que pongan en peligro la vida de la nación” o en una situación de tal magnitud que amenace la independencia o seguridad del Estado (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2017: 69).

Entre el 2001 y el 2015 se han realizado 24 declaratorias de emergencia en situación de conflictos socioambientales (5 durante el gobierno de Alejandro Toledo; 12 durante el gobierno de Alan García; 7 durante el gobierno de Ollanta Humala). Durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), en enero de 2018, se declaró el estado de emergencia de manera preventiva en todo el corredor minero del sur que abarca más de 500 km. de vías entre Apurímac, Cusco y Arequipa. Algunos de los distritos comprendidos en este corredor vial ya se encontraban en estado de emergencia desde agosto de 2017 -Challhuahuacho, Haqira y Mara-. Esta situación se mantuvo durante la presidencia de Martín Vizcarra (marzo 2018-), quien prorrogó el estado de emergencia.

Asimismo, considerando la flexibilización de la intervención de las Fuerzas Armadas sin la necesidad de previa declaratoria de emergencia a partir del Decreto Legislativo 1095, “hasta en 15 ocasiones las FFAA han intervenido en conflictos sociales en los periodos de gobierno de Alan García y Ollanta Humala; en 10 de ellas sin declaratoria de emergencia” (Saldaña y Portocarrero, 2017: 17).

Durante el gobierno de Ollanta Humala, una sucesión de conflictos socioambientales generó una serie de crisis ministeriales. Entre ellas, la primera y más significativa, en relación al giro radical que protagonizó el gobierno desde su retórica de izquierda hacia un gradual endurecimiento del tratamiento de la cuestión social, sucedió en diciembre de 2011 por el abordaje del conflicto contra el proyecto minero Conga, de la Minera Yanacocha.

Desde hace más de veinte años Yanacocha, con capitales mayoritarios de la compañía estadounidense *Newmont Mining Corporation*¹⁶, explota un yacimiento de oro a 50 kilómetros al norte de la ciudad de Cajamarca, ubicada a más de 3.400 metros de altura. Si bien los conflictos con la minera fueron, durante la década de 1990, “esporádicos y localizados”, motivados principalmente por la compra de tierras a precios inequitativos, el derrame de mercurio en junio de 2000 en una carretera de Choropampa, generó el fortalecimiento de los actores en protesta y reunió a otros actores, además de los pequeños agricultores directamente perjudicados, entre los que se contaban estudiantes y sindicatos, que conformaron el Frente de Defensa Cerro Quilish. En 2004, bajo la consigna de “El agua vale más el oro”, protagonizaron una serie de movilizaciones y enfrentamientos con las policías locales que generaron cambios profundos en torno a las disputas por los recursos naturales (Arce, 2015:153).

El conflicto sostenido con Yanacocha permitió la introducción de una serie de medidas que luego fueron implementadas a nivel nacional. Entre ellas, destaca la obligatoriedad de efectuar estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) con el objetivo de proteger a los pueblos indígenas de las consecuencias que las actividades extractivas pudieran generar sobre sus formas de subsistencia, otorgar un conocimiento informado respecto del impacto negativo que pudiera generarse al medio ambiente y la obligatoriedad de presentar planes de responsabilidad social. Si bien la aprobación de estos estudios tuvo una buena aceptación entre las comunidades indígenas afectadas por actividades extractivas, no son retroactivos, con lo cual sólo aplican a las concesiones licitadas a partir de su reglamentación en 2009¹⁷. En el caso de proyectos mineros, asimismo, el órgano

¹⁶Newmont posee el 51.35% de las acciones, mientras que la peruana Minas Buenaventura, el 43.65% y la International Finance Corporation, el 5%.

¹⁷ En el año 2001 se aprobó la Ley N° 27446 que creó el Sistema Nacional de Impacto Ambiental, pero la reglamentación necesaria para su funcionamiento se aprobó recién en 2009, en el marco del recientemente creado Ministerio del Ambiente (en 2008). Asimismo, cabe destacar que la creciente institucionalización estatal de la cuestión

encargado de aprobar o rechazar estos informes era, hasta diciembre de 2015, el propio Ministerio de Energía y Minas.

Conga es un ambicioso proyecto de minería a cielo abierto localizado en los distritos de Sorochuco, Huasmín (provincia de Celendín) y La Encañada (provincia de Cajamarca). Con una inversión de casi 5 mil millones de dólares y dos décadas de explotación, el emprendimiento prevé la extracción de oro a cielo abierto en la zona de las lagunas El Perol, Azul, Chica, Mala y Empedrada. Consta de dos tajos abiertos, uno de ellos de 2 km de largo y 1 km de profundidad, ubicado sobre la laguna El Perol. Lleva removidas 92.000 toneladas de roca al día, depositando los desechos sobre la laguna Azul¹⁸ y amenazando no sólo la principal actividad económica del lugar, al alimentarse de los principales cursos hídricos, sino también la salud de sus pobladores. Los daños que la empresa generó al medio ambiente, especialmente en lo que respecta a la desaparición de cursos hídricos, durante los veinte años que llevaba desarrollando proyectos mineros en la región, fortaleció la resistencia a su expansión.

Es importante mencionar que el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental que la empresa Yanacocha presentó al Ministerio de Energía y Minas en febrero de 2010 para continuar sus actividades de explotación en la región, manifestaba su voluntad de ubicarse en la cabecera de las cuencas de los ríos Sendamal (Celendín), Chonta (Cajamarca) y Llaucano (Bambamarca). Esto afectaba “directamente 4 lagunas, que en conjunto constituyen 34 has de espejo de agua, así como 682 manantiales, 102 captaciones de agua para consumo humano y 18 canales de riego” (GRUFIDES, 2015). Este estudio, que fue aprobado en menos de diez meses a pesar de no contar con estudios hidrológicos, en la práctica significaba que los residuos serían vertidos en las lagunas naturales, generando no sólo un impacto directo en tales reservorios, sino también afectando la alimentación de todas las cuencas.

La elección de Ollanta Humala (2011-2016) prometía un gobierno más conciliador y abierto al diálogo con los movimientos sociales. En la campaña electoral, había propuesto una manera distinta de enfrentar los conflictos sociales vinculados a actividades extractivas, en comparación con la política que implementó su antecesor Alan García y que tuvo a la masacre de Bagua como uno de los episodios más dramáticos¹⁹. En efecto, entre sus actividades proselitistas en la región de Cajamarca, había declarado públicamente que apoyaría a las manifestaciones de protesta contra los abusos de la minera Yanacocha, evitando su instalación en dicha región.

Sin embargo, en 2011 la desaceleración de la demanda china de *commodities*, así como la presión de los poderes fácticos del país, comenzó a afectar la agenda de transformaciones que Humala había propuesto introducir al país. A pesar del pedido de revisión del Estudio de Impacto Ambiental que presentaron dos fuertes actores de oposición al proyecto -Plataforma Interinstitucional Celendina y el Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca- al flamante Ministro del Ambiente, Ricardo Giesecke, las negociaciones siguieron su curso. En octubre de 2011, Humala anunció que el proyecto se

ambiental respondió a la necesidad de cumplir con las cláusulas incluidas en el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos de diciembre de 2005.

¹⁸ Ficha sobre el proyecto Conga elaborada por GRUFIDES: <http://www.grufides.org/casos/caso-proyecto-conga>

¹⁹El 5 de junio de 2009, miembros de las comunidades awajun y wampis se enfrentaron con fuerzas de DINOES de la Policía Nacional, en el marco de un conflicto que se desarrollaba desde el año 2008 por la aprobación de los decretos legislativos que favorecerían la explotación de yacimientos de petróleo y otros minerales en la selva amazónica -especialmente los decretos 1064 y 1090 que facilitaban la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pero que dirimían los derechos de territorialidad de las comunidades-. Como producto del enfrentamiento, murieron 33 personas -23 policías y 10 civiles, 5 pobladores de Bagua y 5 indígenas-, 200 personas resultaron heridas -82 por armas de fuego-, 5000 personas fueron desalojadas y hubo un policía desaparecido (Federación Internacional de Derechos Humanos, diciembre de 2009).

La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú... Tamara Lajtman y Marina Mendoza

desarrollaría en la región de Cajamarca, generando la reacción inmediata de las poblaciones directamente afectadas por el proyecto, lo que derivó en un paro regional y múltiples manifestaciones de rechazo (GRUFIDES, 2015).

Luego de los primeros días de paro regional, Humala manifestó en conferencia de prensa que el proyecto de Yanacocha es “importante para el país porque le va a permitir realizar la ‘gran transformación’” y que “aquí rechazamos posiciones extremas: o el agua o el oro. Nosotros planteamos una posición sensata: el agua y el oro”²⁰. Las mesas de negociación impuestas por el gobierno central excluyeron a los más afectados y ello derivó en una radicalización del conflicto. Debido a los enfrentamientos sostenidos entre las fuerzas de seguridad y los opositores al proyecto minero que se venían desarrollando desde noviembre, en diciembre de 2011 Ollanta Humala declaró el estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca, dejando suspendidas las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio²¹; y enviando tropas combinadas de la Policía Nacional y del ejército. (CNDH, Grufides, Derecho Sin Frontera, Society for Threatened People, 2013: 19)

La declaración de emergencia se produjo en el momento en que el presidente del gabinete de ministros, Salomón Lerner, negociaba con los dirigentes campesinos que conducían la protesta. Su impulsor, Oscar Valdés, quien en ese entonces era ministro del Interior, ordenó asimismo la detención de los dirigentes campesinos. Esta puja significó la renuncia de Lerner y su reemplazo por Valdés, teniente coronel retirado del Ejército (Noriega, 2011). La declaración de la zona en estado de emergencia -tras la muerte de 3 habitantes de Cajamarca- y la detención de los dirigentes al frente de las protestas campesinas, motivaron los primeros roces entre los miembros del gabinete que pugnaban por una solución dialoguista y quienes buscaban la solución más rápida para destrabar el “clima de inseguridad financiera” que generaba el conflicto. Con la renuncia de Lerner, dejaron su cargo nueve ministros más.

Los conflictos continuaron con medidas de resistencia pacífica, como la Gran Marcha Nacional del Agua de febrero de 2012 y las guardias permanentes de comuneros sobre las cuencas de los ríos. Ésta y otras manifestaciones de rechazo a la minera, llevaron a Humala a declarar nuevamente el estado de emergencia en julio de ese año, que fue, además, prorrogado por sesenta días²². En ese período aproximadamente 110 personas fueron denunciadas, entre ellos el presidente regional Gregorio Santos, se registraron decenas de heridos y cinco comuneros muertos por las fuerzas de seguridad.

Ahora bien, tal como lo demuestran José Saldaña y José Portocarrero (2017), la intervención de las Fuerzas Armadas provocó, en la práctica, una continuación del estado de emergencia más allá del límite temporal señalado en la declaratoria, en términos preventivos. Los autores sostienen que “la presencia militar en la zona antecede y sobrepasa los límites temporales establecidos legal y constitucionalmente, lo que genera zonas grises de legalidad en las que se reproducen actos de violencia denunciados continuamente por la población local” (p. 21). Es decir, mientras que la primera intervención de las Fuerzas Armadas, entre diciembre de 2011 y febrero 2012, corresponde a la declaratoria de emergencia, entre mayo y julio de 2012, su intervención fue en apoyo a la Policía Nacional y solo un mes después se declaró el estado de emergencia.

²⁰“Ollanta Humala: proyecto Conga permitirá realizar la ‘gran transformación’ y la inclusión social” en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=13009>

²¹ Decreto Supremo N° 093-2011-PCM que Declara Estado de Emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá, del departamento de Cajamarca.

²² DECRETO SUPREMO N° 082-2012-PCM

La suspensión del proyecto por parte de la minera disminuyó la conflictividad, aunque la presencia de maquinaria para la construcción de lagunas artificiales que, según Yanacocha, aliviarían el impacto generado en el sistema hídrico, inauguró un nuevo ciclo de movilizaciones en 2014. Los últimos dos años de la gestión Humala se caracterizaron por una clara criminalización de la protesta socioambiental, lo que en el caso de Cajamarca se evidenció en el enjuiciamiento de campesinos y dirigentes involucrados en los actos de protesta²³.

En abril de 2016, el presidente de la empresa Buenaventura -segundo accionista-, anunció que el proyecto ya no era económicamente viable ante la caída del precio internacional de los metales. Sin embargo, en la segunda mitad de 2017, la Minera Yanacocha logró la aprobación de un nuevo proyecto, Quecher Main, que prolonga las operaciones de explotación de oro y cobre en Cajamarca hasta el año 2027, en los tajos existentes (Rumbo Minero, febrero de 2018). Si bien el proyecto Conga continúa suspendido, en la práctica esta empresa, cuya responsabilidad con el medio ambiente y las comunidades afectadas ha sido profundamente cuestionada, sigue operando en la zona, con el apoyo del gobierno central y las fuerzas de seguridad²⁴.

En el marco del conflicto con la Minera Yanacocha, una suerte de consenso mediático-empresarial-político se ha conjugado en torno a la utilización del “operador terrorista” para calificar a toda clase de oposición al proyecto. Con la presión del lobby minero local e internacional y el apoyo de las corporaciones mediáticas más importantes del país, han pugnado por estigmatizar como criminales a los defensores, activistas y comuneros involucrados en un conflicto de naturaleza socioambiental y territorial²⁵.

Conclusiones

Tal como se ha intentado demostrar en este trabajo, la utilización de la figura jurídica del estado de emergencia se viene aplicando en situaciones que no representan una amenaza a la independencia y la seguridad del Estado, ni ponen en peligro la vida de la nación.

La estrategia del Estado en el VRAEM se ha construido sobre la fabricación de una territorialidad artificial de emergencia (VRAE-VRAEM) en la que coexisten dos problemas de naturaleza distinta: la producción de pasta base de cocaína y la subversión de Sendero Luminoso (Soberón, 2014); y además favorece a la criminalización del sector más débil de la cadena de producción de la droga, el campesino productor, que es visto como “narco campesino”.

Desde las instituciones estatales (sobre todo Ministerio de Defensa e Interior), los grandes medios de comunicación y ONGs financiadas por Estados Unidos (como CEDRO, InfoRegión) (Cabieses, 2008), se manipula de la idea de “guerra interna” para justificar la permanencia de una

²³ Los juicios involucraron una variedad de delitos que incluyen desde desacato a la autoridad, entorpecimiento al funcionamiento del transporte público, secuestro agravado, usurpación de tierras y delitos contra la propiedad, contra integrantes de los Frentes de Defensa y Rondas Campesinas, autoridades del Gobierno Regional, distrital y provincial, pobladores de Cajamarca y líderes ambientales que se manifestaron en contra del proyecto en alguna instancia del conflicto. Más de la mitad de los casos fueron archivados en 2017 y los líderes acusados de secuestro -para los cuales se habían pedido penas de hasta 36 años- fueron absueltos.

²⁴ Cabe destacar que la minera mantiene con la Policía Nacional un convenio de “servicio extraordinario complementario”. Si bien estas prácticas son habituales en Perú y son de público conocimiento, los que se firmaron con Yanacocha -así como con *Sulliden Shabuindo* y *Gold Fields La Cima*-, poseen cláusulas de confidencialidad. (CNDH, Grufides, Derecho Sin Frontera, Society for Threatened People, 2013).

²⁵ En el marco del violento conflicto por el proyecto cuprífero Tía María (Islay, Arequipa) con la *Southern Peru Mining Corporation* -de capitales mexicanos-, un ejecutivo de la empresa sostuvo en un programa radial en marzo de 2015 que el proyecto corría riesgo debido al “terrorismo antiminero” y la incapacidad del Estado de controlarlo. Esta estigmatización permitió dotar de sentido a un conjunto de imaginarios relativos a los movimientos antiextractivistas -también llamados ecologistas- que poco a poco se fue consolidando en el discurso corporativo y político. (Silva Santisteban, 2016)

estructura militarizada en el VRAEM frente a una supuesta amenaza “senderista”, “terrorista”, narcoterrorista”. Esta política belicista no ha logrado desarticular ni al Sendero Luminoso de los hermanos Quispe Palomino, ni al narcotráfico, pero ha contribuido tanto en el proceso de recuperación institucional de las Fuerzas Armadas (Sánchez Montenegro, 2011), como a los dictámenes de Washington.

Mientras que en el VRAEM se identifica una normalización de la emergencia tras el argumento, siempre funcional, de la guerra antiterrorista, la aplicación sistemática de estados de emergencia y la intervención de las Fuerzas Armadas en situación de conflictos socioambientales, contribuye a consolidar prácticas extraordinarias como modos regulares de preservación del orden interno. En el conflicto con Yanacocha, la activación de una situación de excepcionalidad frente a las demandas de protección del medio ambiente y los recursos hídricos vitales para la subsistencia de todas las comunidades aledañas a las cuencas -protegidos por las normativas supranacionales a las que el Perú ha adscrito-, expresa la voluntad política de militarizar la protesta social.

Aunque en estos casos no se apele “oficialmente” a la amenaza del terrorismo como justificación de la emergencia, el *operador terrorista* es difundido por medios de comunicación y funcionarios gubernamentales que apelan a imaginarios y representaciones de violencia terrorista. La construcción simbólica de las comunidades afectadas y los defensores ambientales como obstructores del desarrollo, terroristas o apologetas de la violencia subversiva, es un recurso cada vez más utilizado en gobiernos democráticos para tornar justificable ante la opinión pública, los asesinatos, desapariciones y persecuciones judiciales de los diversos actores sociales que rechazan un modelo económico que recorta derechos al generalizar una situación de excepcionalidad.

Bibliografía

- Agamben, G. (2002). Parte II: Estado de excepción, en *Homo Sacer*. Madrid: Editora Nacional.
- Alda, S. (2016). ¿Qué modelo de fuerzas es necesario para el actual escenario de inseguridad? Una propuesta para el Perú, en *Revista Temática Centro de Altos Estudios Nacionales*, N°2, pp. 47-48
- Alimonda, H. (2011). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.
- Antezena, J. (2009). *De Sendero Luminoso a neosenderismo articulado al narcotráfico*. Disponible en: <http://puntoedu.pucp.edu.pe/entrevistas/de-sendero-luminoso-a-neosenderismo-articulado-al-narcotrafico/>
- Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de PUCP.
- Arellano, J. (2011). *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: PUCP, UARM e IEP.
- Benjamin, W. (2005) *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. México DF: Contrahistorias.
- Bruckmann, M. (2012). La unidad de los pueblos por la vida y por el agua, en *Alainet*. Disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/52561>
- Cabieses, H. (2008). “En defensa del VRAE y sus gentes”, en *Revista Quehacer*, n° 172, Desco.
- CNDH, Grufides, Derecho Sin Frontera, Society for Threatened People. (2013). *Policía mercenaria al servicio de las empresas mineras. La responsabilidad de Suiza y del Perú en las violaciones de derechos humanos en los conflictos mineros*. Cajamarca: Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible.
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación. (2003). *Informe Final*. Disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú...
Tamara Lajtman y Marina Mendoza

Defensoría del pueblo. (2013). *Decimosexto Informe Anual. Enero-Diciembre 2012*. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/Decimosexto-Informe-Anual.pdf>

Defensoría del Pueblo. (julio de 2018). *Reporte de conflictos sociales N° 173*. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-173-Julio-2018.pdf>

Federación Internacional de Derechos Humanos. (diciembre de 2009). *Perú-Bagua, derramamiento de sangre en el contexto del Paro Amazónico. Urge abrir diálogo de buena fe*. Disponible en: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/amer/pe529e.pdf>

Foucault, M. (2010). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fontaine, G. (2010). Capítulo 6: La petropolítica como factor de crisis de gobernabilidad en los Andes. En *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO.

GRUFIDES. (2015). *Conflicto Minero Conga*. Disponible en: http://www.grufides.org/sites/default/files//Documentos/fichas_casos/CONFLICTO%20MINERO%20CONGA_0.pdf

Gudynas, E. (2015). *Extractivismos, ecología, economía y política de un modo de entender la naturaleza*. Lima: Redge-CLAES-PTDG-Cooperación.

Harvey, D. (2004). El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión, en *Socialist Register*. Buenos Aires: CLACSO.

Jiménez, B. (22 de octubre de 2018). "Comprueban que la 'Operación Excelencia' en el VRAE provocó 367 refugiados". *La República*. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/374721-comprueban-que-la-operacion-excelencia-en-el-vrae-provoco-367-refugiados>

Licurgo Velazco Rondón, D. y Quedena Zambrano, R. M. (2015). *La criminalización de la protesta social y el caso Majaz*. Lima: Fedepaz-OXFAM

Mendoza, W. y Leyva, J. (2017) *La economía del VRAEM. Diagnóstico y opciones de política*. CIES: Lima.

Noriega, C. (13/12/2011). Humala con gabinete más técnico. En *Página/12 Mundo*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-183263-2011-12-13.html>

Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca. (2002). *Iniciativa Regional Andina*. Disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html>

Riestra, E.V. y Gorriti, G. (2015). "Métricas de guerra", en *IDL Reporteros*. Disponible en: <https://idl-reporteros.pe/metricas-de-guerra/>

Saldaña, J. y Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socio-ambientales en el Perú, en *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP*, n° 79, pp. 311-352.

Sánchez Montenegro, J.P. (2011). *Las Fuerzas Armadas y el estado de emergencia como instrumento de su recuperación institucional durante el período 2001-2010*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Lima: PUCP.

Schmitt, C. (2009). *Teología política: cuatro ensayos sobre la soberanía*. Madrid: Editorial Trotta.

Schmitt, C. (1991[1932]). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.

Siles, A. (2015). "La lucha antiterrorista en el Perú: agujeros negros legales, agujeros grises y el arduo camino constitucional. Lecciones peruanas para la guerra contra el terrorismo global", en *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, pp. 75-94.

Siles, A. (2016). "Problemática constitucional del estado de emergencia en el Perú: algunas cuestiones fundamentales" (no publicado).

La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú...
Tamara Lajtman y Marina Mendoza

Silva Santisteban, R. (2016). Perros y antimineros: discursos extractivistas y prácticas represivas en el Perú. En *Tabula Rasa*, N° 24, enero-junio 2016. Bogotá. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n24/n24a04.pdf>

Soberón, R. (2013). VRAEM: narcotráfico, terrorismo y militarización. En Werner Jungbluth, M. (comp.). *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO.

Soberón, R. (2014) “El Vraem es el verdadero país de todas las sangres”, en *Revista Quehacer*, n° 193, ene-mar 2014, Desco, pp. 29-41.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (16 de noviembre de 2011). “Ollanta Humala: proyecto Conga permitirá realizar la ‘gran transformación’ y la inclusión social”, en *Revista Actualidad Ambiental*. Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=13009>

Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico latinoamericano, en *OSAL*, N° 32.

UNODC (2016). *Monitoreo de Cultivos de Coca, 2015*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/MonitoreoCoca/Monitoreo_de_coca_Peru_2015_WEB.pdf

Wikileaks, Public Library of US Diplomacy. (2009). *Cable 09LIMA*. Disponible en: https://wikileaks.org/plusd/cables/09LIMA1669_a.html

Winer, S. (2015). *Doctrina de inSeguridad mundial. Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región*. Buenos Aires: Prometeo.

“Yanacocha: Quecher Main alcanzaría la producción comercial en el 2019”. (Febrero de 2018). *Revista Rumbo Minero*. Disponible en: <http://www.rumbominero.com/noticias/mineria/yanacocha-quecher-main-alcanzaria-la-produccion-comercial-en-el-2019/>

La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú...
Tamara Lajtman y Marina Mendoza