EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL EN LA ARGENTINA

CELS
CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES

El derecho a la protesta social en la Argentina

Centro de Estudios
Legales y Sociales
CELS

Coordinación:
Marcela Perelman

Edición:
Ximena Tordini

Equipo de investigación
y redacción:
Sebastián Pereyra
Guadalupe Basualdo
Manuel Tufró
Ignacio Bollier
Victoria Darraidou
Juliana Miranda
Hugo Goeury
Federico Ghelfi
Paula Litvachky

Agradecemos
los aportes de:
María Josefina Martínez
Gustavo F. Palmieri
Federico Efrón
Ezequiel María
Diego Morales

Diseño:
Mariana Migueles

Edición de fotografía:
Jazmín Tesone

-

Financiado por
Open Society Foundations

Asociación Civil Centro de Estudios
Legales y Sociales
El derecho a la protesta social en la Argentina.
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Centro de Estudios Legales y Sociales -
CELS, 2017.
104 p. ; 27 x 21 cm.
ISBN 978-987-4195-00-5
1. Represión . 2. Movimiento de Protesta.
3. Actuación Policial. CDD 323

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

contenidos

06 La protesta social, núcleo de la democracia argentina

08 1. El uso del espacio público en la Argentina

16 2. El Estado frente a la protesta

26 3. Conducción y control políticos de los operativos de seguridad

32 4. La respuesta a los reclamos y demandas

38 5. Regulaciones de la actuación policial

46 6. La violencia policial en las manifestaciones

54 7. La intervención del Poder Judicial durante los conflictos

60 8. El control penal de la acción política

68 9. La respuesta del Poder Judicial a la represión

78 10. Espionaje contra organizaciones sociales y manifestantes

84 11. El rol de periodistas y reporteros

90 Muertos por hechos de violencia en situaciones de protesta social

La protesta social, núcleo de la democracia argentina

La oposición entre dictadura y democracia estructuró la política en la Argentina posterior a 1983. Mientras la plaza vacía es una de las imágenes más evocativas del golpe de Estado, el retorno incremental a las calles, las rondas de las Madres de Plaza de Mayo, la masividad de las protestas hacia el final de la dictadura y las concentraciones de la campaña electoral de 1983 consolidaron el lazo simbólico, social y político entre movilización callejera, derechos humanos y democracia. La vuelta al espacio público está ligada al fin del estado dictatorial, a la lucha por los derechos humanos y a las reivindicaciones de los sectores populares. Protestar es un componente esencial de toda democracia que involucra derechos fundamentales como peticionar a las autoridades y expresarse en libertad. En la historia argentina tiene valores particulares, compartidos por una gran proporción de la sociedad y del sistema político.

Todos los sectores sociales despliegan formas de movilización muy diversas e innovan en las modalidades de protesta en el país. Cuando son muy amplias, las marchas, los cortes y los acampes condicionan la legitimidad de las autoridades, tanto porque la consolidan, como ocurrió frente a los levantamientos militares en la década del 80, como porque la impugnan, de lo que la crisis de 2001 es el ejemplo más extremo. Los gobiernos tuvieron tendencias diversas y combinaron la represión, la negociación y el control de la violencia policial de diferentes modos en cada coyuntura. Cuando recurrieron a la violencia extrema tuvieron que enfrentar la conmoción social y los altísimos costos políticos que ha tenido el homicidio de manifestantes.

En los años 90, protestas populares importantes fueron la antesala del final anticipado de mandatos de gobernadores y de la posterior intervención federal de esas provincias. Luego, dos presidencias concluyeron debido a crisis que alcanzaron su punto máximo con asesinatos causados por represiones policiales. La idea de que la muerte de un manifestante puede hacer caer un gobierno es central en la cultura política argentina, particularmente por las consecuencias de la represión del 19 y 20 de diciembre de 2001 y de los homicidios de Kosteki y de Santillán en 2002

La actuación de policías de civil, el espionaje contra las organizaciones y la detención de manifestantes fueron denunciados por los organismos de derechos humanos en 1988 y 1989, en ocasión de las represiones que marcaron el final del gobierno de Raúl Alfonsín. Sin embargo, la cuestión de la respuesta estatal a la protesta social se configuró como un problema público y de derechos humanos con la intensificación de las represiones a los cortes de calles y rutas protagonizados por el movimiento de desocupados durante el gobierno de Carlos Menem y su agudización durante el de la Alianza. Recién en 2001, en los meses previos a la crisis de diciembre, se comenzó a plantear la cuestión de cómo se podía regular y controlar la actuación policial en las protestas sociales.

Desde entonces, el conocimiento sobre la respuesta estatal a las protestas se ha producido sobre todo desde los organismos de derechos humanos que relevaron y denunciaron la acción de la policía, las responsabilidades penales de las autoridades y la respuesta judicial combinando metodologías de las ciencias sociales y análisis jurídico. En los primeros años el esfuerzo estuvo puesto en fundamentar y defender la existencia del derecho a la protesta y señalar las responsabilidades estatales. Luego se sumó el planteo de que el Estado debe hacer mucho más que tolerar las protestas: su obligación es proteger a los manifestantes y garantizar el pleno ejercicio de los derechos.

El ciclo de gobiernos kirchneristas incorporó la cuestión del abordaje estatal de la protesta como un aspecto central de su agenda y, con decisiones muchas veces criticadas, sostuvo en general y a nivel federal una posición de intervención no violenta. En el desarrollo regional e internacional sobre estándares y regulaciones en materia de seguridad en manifestaciones públicas la experiencia argentina tiene un lugar muy destacado y ha permitido abrir nuevos debates.

El gobierno de Cambiemos tiene una perspectiva restrictiva de la movilización social. Desde que comenzó, difunde mensajes muy negativos sobre el derecho a la protesta que son marco de represiones y acciones de criminalización que diversos actores judiciales y políticos promueven en distintas partes del país. En la actualidad, están en discusión protocolos y otras normas muy regresivas en materia de persecución de manifestantes e intervención policial en protestas. Mientras, las prácticas policiales han abandonado algunas medidas que reflejaban amplios acuerdos sociales y políticos respecto de la necesidad de evitar la ocurrencia de muertes en protestas: en particular, en muchas situaciones recientes se ha ignorado la prohibición de que los policías porten armas de fuego en estos operativos.

Esta publicación se edita 20 años después de que el Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires escribiera el primer capítulo sobre protesta social de un informe anual del CELS[1] que abrió algunas de las cuestiones sobre las que aún trabajamos. Desde entonces, año a año el CELS analiza la situación de la protesta social en el país. En 2003 publicamos *El Estado frente a la protesta social*[2] que contribuyó a señalar a la intervención estatal en protestas sociales como un problema específico y delimitó una cuestión diferenciada de la violencia policial en general, ya que las manifestaciones públicas son un ámbito de actuación en el que funcionarios políticos, judiciales y policiales se desempeñan de modos específicos.

Hoy, dando continuidad a la articulación entre la perspectiva de derechos humanos y los estudios sobre movimientos sociales y acción colectiva, trabajamos esta publicación junto con Sebastián Pereyra, histórico integrante del GEPSAC. El índice de la publicación despliega las dimensiones críticas para la defensa del derecho a la protesta: la centralidad del gobierno político de las fuerzas; las formas de responder a los reclamos de fondo; la regulación de la actuación policial; el uso de la fuerza; las intervenciones poco visibles del Poder Judicial que configuran los conflictos; los modos de criminalización de manifestantes y referentes sociales; cómo el sistema judicial procura respuestas para las víctimas o garantiza la impunidad a los responsables de las represiones; las tramas de inteligencia y espionaje que atraviesan la actuación de los poderes Ejecutivo y Judicial en su intervención sobre las protestas y la importancia del rol de comunicadores y reporteros gráficos para denunciar y probar abusos.

Desde 2001 el CELS articula estrategias de denuncia y litigio con familiares de víctimas, organizaciones sociales y otros organismos de derechos humanos en una línea de trabajo que apostó a participar en la elaboración de regulaciones de la actuación policial. También integramos redes con organizaciones de derechos humanos de otros países, con los que compartimos y comparamos las experiencias locales respecto de la respuesta estatal a las protestas, para incidir en la formulación de marcos regulatorios.

En los últimos años hemos investigado y litigado numerosos casos en los que la respuesta estatal al ejercicio del derecho a la protesta ocasionó muertes, la mayoría de personas muy jóvenes y afectó la salud y la integridad física de cientos de manifestantes. El 19 y 20 de diciembre de 2001, Puente Pueyrredón en 2002, las represiones a las comunidades Qom en Formosa, el asesinato de Mariano Ferreyra, la represión en el Parque Indoamericano, la Masacre de La Cárcova y la cacería policial del 8 de marzo de 2017 luego de la manifestación con la que cerró el Paro Internacional de Mujeres en Buenos Aires son casos que denunciamos y litigamos para buscar justicia y la transformación de las prácticas estatales. A casi cuatro décadas desde que la sociedad argentina recuperó las calles, en este momento es necesario luchar por aspectos básicos de la libertad de manifestar y del derecho a la protesta.

1 Schuster, Federico. "Protestas sociales en la Argentina. 1989-1996", en CELS: *Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1996*, CELS, Buenos Aires, 1997.

2 CELS (2003): *El Estado frente a la protesta social 1996–2002*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI.

capítulo 1

El uso del espacio público en la Argentina

capítulo 1

El uso del espacio público en la Argentina

La movilización social y la protesta tienen en la Argentina una larga tradición. Desde mediados del siglo XIX, cuando existieron importantes episodios de protestas en Buenos Aires, la política en las calles ha tenido una presencia muy significativa en la vida del país.

Hacia 1880, con la consolidación del Estado nacional y de una economía capitalista ligada a la producción de bienes primarios para la exportación, aparecieron los primeros procesos de movilización social modernos ligados al surgimiento y desarrollo de la clase trabajadora. Durante las primeras décadas del siglo XX y hasta 1930 los conflictos obreros –entre capital y trabajo– definieron los aspectos centrales de la protesta social. En las décadas posteriores la movilización social se organizó en relación estrecha con el papel del Estado y en virtud de los procesos de integración social y política de los trabajadores en el marco del ascenso del peronismo. El golpe militar contra el gobierno de Juan Domingo Perón inició un ciclo de inestabilidad política y polarización que culminó a mediados de los años 70 con la última dictadura militar.

Esta dictadura fue un momento de ruptura: a fuerza de represión política y transformación económica regresiva sentó las bases para un cambio de época. En sus últimos años comenzaron a gestarse procesos de movilización que marcaron el final del régimen autoritario y serían muy significativos en las décadas siguientes: protestas sindicales y reclamos vecinales que demandaban por el deterioro de las condiciones de vida; marchas y protestas apoyadas por los partidos políticos nucleados en la multipartidaria y las primeras manifestaciones públicas de los organismos de derechos humanos.

El fin de la dictadura se produjo de la mano de la revalorización de los derechos humanos, del Estado de derecho y de la ciudadanía en sus dimensiones cívica, política y social. Por otra parte, el país que emergió no era el mismo que se había consolidado entre las décadas del 30 y del 40 con la industrialización y la intervención del Estado en la economía. Las políticas neoliberales que se impusieron cambiaron la relación entre Estado y mercado, modificaron el panorama social y transformaron el mundo del trabajo, ámbito que históricamente se relaciona de manera privilegiada con la movilización social. En permanente tensión, el modelo social y económico resultante de la dictadura y la progresiva consolidación de la democracia son dimensiones fundamentales para comprender los reclamos y la fuerza de las protestas. En la Argentina posterior a la crisis socio política marcada por la hiperinflación de 1989, se terminó de producir una transformación profunda en la relación del Estado con el mercado. Las políticas que se impulsaron a lo largo del gobierno de Carlos Menem tuvieron un fuerte impacto en materia de desigualdad social, en particular en relación con el aumento sostenido del desempleo. Los rasgos y las consecuencias de una sociedad cada vez más excluyente se agravaron durante los dos años de gobierno de la Alianza e hicieron eclosión en la crisis de 2001-2002. Una marcada reorientación de la política económica signó la salida de la crisis y configuró uno de los elementos más importantes de los siguientes doce años de gobierno kirchnerista. Las fuertes crisis económicas y políticas que ocurrieron a lo largo de la democracia representan coyunturas ineludibles a la hora de pensar los procesos de movilización social.

Los repertorios de la protesta

En estos últimos treinta años de vida democrática se han registrado formas de movilización y protesta de muy variada intensidad y fisonomía. Desde los años 80, la organización y acción de grupos de protesta se ha vuelto una experiencia cotidiana para los argentinos que viven en las grandes ciudades. Sólo para tomar un parámetro, entre 1984 y 2007 en la prensa gráfica nacional se registró, en promedio, más de una protesta por día[1]. La persistencia de este fenómeno señala un proceso creciente de legitimación de la protesta como un recurso para sostener demandas sociales. Una encuesta realizada en 2013[2] muestra que un 14% de los entrevistados afirmó haber participado de una acción de este tipo en el último año. Esos datos concuerdan con las mediciones realizadas por LAPOP en 2010 que señalan que la Argentina duplica el promedio regional en volumen de participación en estas acciones.

La movilización social no es un fenómeno homogéneo ni constante en materia de actores, demandas y modalidades de acción. Entre 1983 y 1989, sin perjuicio de una importante presencia del movimiento de derechos humanos, la fisonomía de la protesta se adecua al patrón anterior a la dictadura: predominaron las organizaciones sindicales con demandas ligadas a salarios y condiciones laborales y la huelga como formato predominante.

Las principales transformaciones en la configuración de la protesta se registran en el período posterior a la crisis de 1989 durante la implementación acelerada de reformas neoliberales. Las políticas de ajuste fiscal, las privatizaciones y la apertura económica impactaron de modo directo produciendo un deterioro significativo del mercado de trabajo, muy marcado por el aumento sostenido del desempleo[3]. En este contexto tuvo lugar un tipo de acción colectiva de alta intensidad, de carácter episódico y circunstancial, como los saqueos a comercios y supermercados. Este tipo de hecho se registró durante las dos grandes crisis (1989 y 2001-2002) y luego reapareció al calor de una huelga policial extendida en todo el país a fines de 2013. En estas situaciones ocurrieron hechos de violencia institucional graves y otros cometidos por particulares en los cuales numerosas personas perdieron la vida en contextos de extendida represión y ausencia de protección estatal. La deficiencia de las investigaciones judiciales de cada homicidio impide su esclarecimiento, la comprensión de las dinámicas de violencia que tuvieron lugar y la atribución de responsabilidades de diferente nivel.

Entre 1989 y 2003, la protesta sindical disminuyó en términos absolutos y relativos. En 1989, los sindicatos participaron del 74% de las protestas registradas mientras que en 2003 sólo lo hicieron en un 16%. Durante el último semestre del gobierno de Raúl Alfonsín (enero-julio de 1989), los sindicatos participaron en 7 de cada 10 protestas y esa proporción se redujo a la mitad durante el segundo mandato de Menem cuando participaron en menos de 4 cada 10 (36%).

Uno de los datos más significativos de los años 90 es el surgimiento de protestas de desocupados en vínculo estrecho con los sectores sindicales y sociales más afectados por las reformas del Estado y del mercado -empleados públicos, docentes y estudiantes, profesionales de la salud, trabajadores judiciales, entre otros- y en abierta confrontación con las organizaciones sindicales nucleadas en la Confederación General del Trabajo -CGT. Así, los reclamos vinculados con el mundo del trabajo siguieron teniendo un peso central en el escenario de la protesta social pero estuvieron liderados por un nuevo tipo de actor colectivo y, de forma creciente, la confrontación se materializó en mayor cantidad de movilizaciones que de huelgas.

---

1 Los datos que utilizamos surgen de proyectos de investigación nucleados en el Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (IIGG-UBA e IDAES-UNSAM) en los que se elaboró una base de datos de protestas sociales entre 1984 y 2007 que toma como fuente a la prensa gráfica nacional. Ese trabajo utilizó como unidad de análisis la noción de protesta social, entendida como un evento público de carácter contencioso producido por un actor social que implica un esfuerzo de movilización de recursos. La base registró un total de 10.679 acciones de protesta para las cuales se relevaron tres variables múltiples: tipo de organización, tipo de demanda y formato de la protesta.

2 Encuesta nacional realizada en el marco del proyecto "A Crisis of Legitimacy: Challenges to the Political Order in Argentina, Chile and Uruguay", Universidad Diego Portales (Chile) - International Development Research Centre (Canadá).

3 Entre mediados de los años 80 y fines de los 90 el desempleo pasó del 6 a casi el 20%.

El cambio de la política económica luego de la crisis de 2001-2002 recreó algunas de las condiciones bajo las cuales la acción sindical volvió a cumplir un rol importante. El crecimiento económico y la recuperación del empleo –junto con la negociación y alianza con las organizaciones de desocupados más numerosas– favorecieron una disminución de los reclamos por el desempleo que demandaban políticas asistenciales. Las huelgas sindicales resurgieron de la mano de esa transformación paulatina y tendieron a intensificarse en la segunda mitad de la década de 2000 de la mano del aumento de la inflación. Así, estos últimos años han estado marcados por el retorno de los reclamos orientados a la recomposición salarial y las demandas sectoriales, aspectos básicos de la pugna distributiva. La convergencia de reclamos en los años posteriores a la crisis marcó el pico de mayor cantidad de protestas de la democracia, con 702 acciones registradas en 2005.

Al mismo tiempo, durante los últimos veinte años la actividad de protesta fue sostenida por actores cada vez más heterogéneos y en virtud de un complejo abanico de demandas que, junto con las más tradicionales vinculadas con el capital y el trabajo, incorporó otras más específicas, sostenidas por una diversidad de actores sociales. El uso de las calles y espacios públicos para protestar y demandar es un código social y político tan incorporado a la cultura argentina que es utilizado tanto por actores altamente institucionalizados (sindicatos, partidos, corporaciones) como por grupos inorgánicos o de una organización incipiente. Así, las formas de las grandes protestas por transformaciones de tipo estructural fueron replicadas por actores que demandan por una diversidad de afectaciones de derechos que involucran a habitantes de barrios de distinta composición socioeconómica, organismos de derechos humanos, grupos de víctimas de diferentes tipos de hechos -violencia institucional, accidentes, tragedias-, movimientos de mujeres, movimientos por la diversidad sexual, productores agropecuarios, asambleas ambientalistas y, en años recientes, también colectivos de protesta de carácter inorgánico y nucleados por y para convocatorias y temáticas específicas (contra la inseguridad o contra la corrupción, por ejemplo). Otro núcleo de demandas emerge de los ámbitos rurales por las consecuencias sociales de la ampliación de la frontera agropecuaria y por las actividades extractivas, que profundizan las violaciones de los derechos humanos de las comunidades campesinas e indígenas, y afectan especialmente sus derechos al territorio, a la alimentación adecuada y a una vida digna. En estos ámbitos, las estrategias de lucha se confrontan con formas específicas de violencia, en las que los límites entre el Estado y los actores privados aparecen peligrosamente borrados.

La diversificación de las demandas

Al comparar las demandas asociadas a las acciones de protesta se observan transformaciones interesantes. Un primer dato es que aun cuando los reclamos directamente ligados a la dinámica del empleo y al mundo del trabajo en general han sido mayoritarios a lo largo de estas décadas, su peso relativo ha variado notablemente. Ya durante los años 90 estas demandas se desplazaron de los temas clásicos de salarios y condiciones de empleo a cuestiones ligadas al desempleo y las políticas asistenciales. Al mismo tiempo, aunque en los últimos años las demandas más clásicas volvieron a tener un peso considerable, nunca volvieron a tener la centralidad que poseían en los años 80.

Por otro lado, la crisis de 2001-2002 también representó una inflexión respecto de las demandas referidas a temas de política económica que mostraron un sostenido proceso de acumulación durante los 90. Al mismo tiempo, la diversificación posterior da cuenta, por un lado, de la transformación de los reclamos de los sectores populares, que incorporaron la dimensión del hábitat y la vivienda como un tema central junto con otras cuestiones vinculadas con las condiciones de vida cotidiana -como la violencia policial o la seguridad-, que en general encontraron eco en sectores medios y altos. También, como hemos visto al referirnos a los actores, en el escenario posterior a la crisis de 2001 adquirieron un peso relativo muy considerable nuevos reclamos –como los referidos a cuestiones ambientales- que no tenían tradición en el país.

La complejización de los repertorios de confrontación puede observarse también en los cambios en las modalidades de protesta. La huelga fue la modalidad de acción más utilizada durante los años 80. Esa centralidad se desplazó en las últimas décadas a las marchas y manifestaciones que hoy son el formato que tiene mayor peso relativo. Otros formatos se han vuelto muy importantes no tanto por su regularidad como por su impacto. Los escraches y cacerolazos, dos de las innovaciones más destacables en materia de protesta, han sido cruciales como vehículos para el despliegue de reclamos contra la impunidad y también de crítica hacia la clase política y el Poder Judicial.

El cambio más significativo en este período fue el recurso a los cortes de calles y rutas. Los cortes y piquetes –en la modalidad adoptada por las organizaciones de desocupados durante la segunda mitad de los años 90– se volvieron un mecanismo eficaz para señalar la urgencia de los reclamos. Interrumpir el tránsito en rutas o calles implica captar la atención inmediata de las autoridades y de los medios de comunicación. Por la alteración que suponen para la circulación habitual, los cortes suscitan una inmediata evaluación sobre la legitimidad de las demandas y de los actores que los llevan adelante. Los cortes han adquirido tal importancia que se han transformado casi en sinónimo de protestar. Ello se debe, sin duda, a que su presencia se ha vuelto recurrente en los conflictos más intensos ya se trate de reclamos por falta de trabajo, por cuestiones ambientales, por falta de suministro eléctrico o para resistir a medidas de gobierno, como ocurrió en el conflicto entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y “el campo” en 2008. Entre 1997 y 2007 los cortes de calles y rutas se incrementaron en cantidad y no fueron protagonizados únicamente por las organizaciones piqueteras sino también por actores sindicales, productores rurales, estudiantes y ambientalistas, entre otros.

La protesta, en su heterogeneidad, se ha convertido en un modo habitual de participación política. Aunque la evaluación y las actitudes referidas a las distintas modalidades o demandas cambian con el tiempo y las coyunturas, es innegable que salir a la calle para expresar demandas y reivindicaciones es un recurso legítimo para una proporción muy importante de los ciudadanos. Según datos del Latinobarómetro sobre la Argentina, entre 1998 y 2008 la proporción de personas que participó o participaría de una manifestación se incrementó de un 25 al 51% mientras que aquellas que respondieron que nunca lo harían descendió del 74 a un 46%.

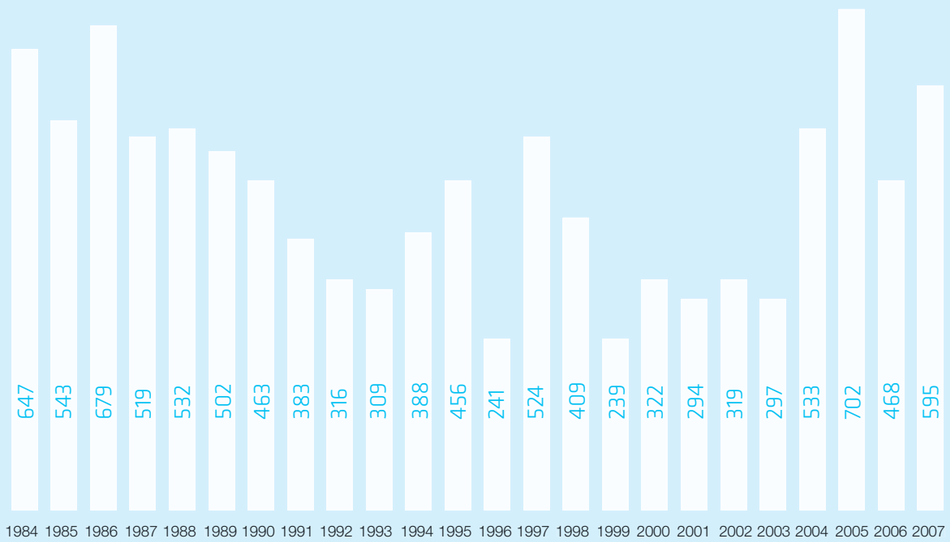
1984

7 de cada 10 acciones de protesta fueron por demandas laborales y salariales

2007

5 de cada 10 acciones de protesta fueron por demandas ambientales, de justicia, de hábitat, de salud, de educación y económicas o de rechazo a decisiones o acciones de gobierno.

Acciones de protesta
-
1984 - 2007



1 acción de protesta por día
[en promedio entre 1984 y 2007]

Luego de la crisis de 2001-2002, la cantidad de acciones de protesta no solo no disminuyó sino que en 2005 se registró el pico de mayor cantidad de toda la democracia.

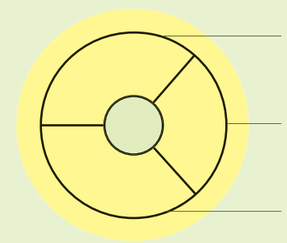
Este gráfico muestra la tendencia en la cantidad de acciones de protesta. Se contabilizó cada evento público realizado por un actor colectivo que implicó un esfuerzo de organización y demanda, sin considerar su volumen. Si uno o varios actores realizaron una acción coordinada se contabilizó como una única protesta. Por lo tanto, la cantidad de acciones no indica el volumen de las protestas y no es un dato suficiente para estimar el nivel de conflictividad social de cada momento.

-

Elaboración propia con base en datos del GEPSAC

Convocantes de acciones de protesta con cortes de calles o rutas
-
1997-2007

1997

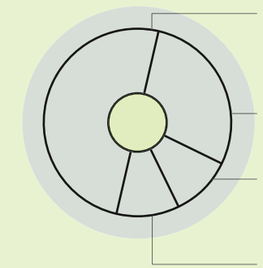


31% Organizaciones socioterritoriales / piqueteras

23% Sindicatos

31% Organizaciones civiles y estudiantiles

2000



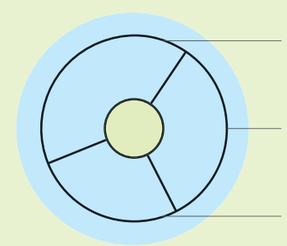
47% Organizaciones socioterritoriales / piqueteras

27% Sindicatos

10% Organizaciones civiles

10% Organizaciones empresarias y de productores rurales

2005

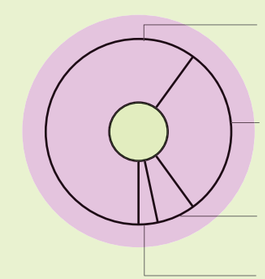


37% Sindicatos

30% Organizaciones socioterritoriales / piqueteras

24% Organizaciones civiles

2007



54% Organizaciones civiles, sobre todo ambientalistas

27% Sindicatos

6% Organizaciones empresarias y de productores rurales

3% Organizaciones socioterritoriales / piqueteras

Elaboración propia con base en datos del GEPSAC

capítulo 2

El Estado frente a la protesta

capítulo 2

El Estado frente a la protesta

La consolidación progresiva del régimen democrático y la vigencia del Estado de derecho vinieron acompañadas de una presencia importante de la protesta en la vida política. Ese doble proceso hace que la pregunta sobre la respuesta estatal se haya vuelto ineludible y por momentos, central; sobre todo por el peso que tiene la cultura de los derechos humanos en el país.

Los modos de reacción del Estado, ya sea del Poder Ejecutivo como del Judicial y el Legislativo, no han sido homogéneos ni constantes. En distintas situaciones se ha mostrado más o menos tolerante y, en virtud de una serie de factores, ha recurrido a formas de represión y/o criminalización. Esa variabilidad es consecuencia de aspectos coyunturales, como el modo de realización de la protesta o la percepción de la opinión pública en un momento dado, pero, fundamentalmente, es efecto de posicionamientos políticos, judiciales y de la ausencia de normas y controles efectivos para la intervención en materia de protesta y conflicto social.

La historia reciente de la Argentina muestra que estos cambios en la respuesta estatal pueden explicarse mayormente por la centralidad que han tenido las decisiones del Poder Ejecutivo nacional, con un alto condicionamiento del Poder Judicial. Muy lejos quedan las intervenciones aisladas del Legislativo, a las que nos referiremos más adelante. Así, la política gubernamental ha alternado entre formas de represión abierta e intolerante y modos de negociación en los conflictos y de limitación explícita del uso de la fuerza. La estructura federal del país, el rol del sistema penal y la tendencia a la autonomía funcional de las instituciones de seguridad agregan complejidad a la comprensión de estos procesos. Los diferentes modos de operación de las estructuras de inteligencia sobre las organizaciones sociales también deben tenerse en cuenta en las explicaciones sobre las tendencias de los poderes ejecutivo y judicial.

La crisis de 2001-2002 es un momento importante para observar las respuestas estatales. Las jornadas del 19 y del 20 de diciembre de 2001 fueron cruentas por la represión de las fuerzas de seguridad en todo el país. Las policías reprimieron las manifestaciones, realizaron cientos de detenciones arbitrarias y 39 personas murieron durante el estado de sitio declarado de forma irregular. Sólo en la Ciudad de Buenos Aires el 20 de diciembre fueron asesinadas cinco personas en la zona de la Plaza de Mayo, se registraron centenares de heridos y más de 300 detenidos. Seis meses después, la salida de la crisis estuvo marcada por los asesinatos de Maximiliano Kosteki y de Darío Santillán –ambos militantes de una organización de desocupados– el 26 de junio de 2002 durante una protesta. El operativo represivo involucró a las fuerzas federales y a la Policía de la provincia de Buenos Aires. Un comisario bonaerense seguido de un grupo de policías persiguió y disparó contra Santillán mientras Kosteki, herido previamente, agonizaba a su lado. El fallido intento de encubrimiento de esta ejecución marcó el final del gobierno interino de Eduardo Duhalde y colocó en el centro de la agenda pública la cuestión de qué debe y qué no puede hacer la policía en las protestas.

En conjunto, ambos acontecimientos marcaron un punto de inflexión por la fuerte reacción social que produjeron el uso indiscriminado y letal de la fuerza policial contra los manifestantes y la exposición pública de la responsabilidad de altas figuras del gobierno nacional. Esa coyuntura marcó el cierre de un ciclo signado por la respuesta represiva por parte del Estado nacional a la protesta social, que se había iniciado en los 90.

Antes de la crisis, el escenario de la protesta había estado caracterizado por la presencia de las organizaciones de desocupados que lideraron, junto a diversos sectores sindicales, la lucha contra las consecuencias de las políticas económicas en materia de empleo y política social de los últimos años del siglo XX. Ese período estuvo marcado por una respuesta altamente represiva a las protestas de desocupados, con aguda intensidad durante el gobierno de la Alianza entre 1999 y 2001. Las policías provinciales así como la Gendarmería Nacional intervinieron con frecuencia para desalojar con violencia los cortes de ruta, un modo de protesta característico de esas organizaciones. Al mismo tiempo, protestas urbanas de distinto tipo -centralmente manifestaciones pero también cortes de calle- fueron relativamente toleradas, sobre todo si eran llevadas adelante por sectores medios urbanos. Emerge allí un dato central sobre el sesgo de clase que tienen las respuestas represivas del Estado, que sin dudas tienden a concentrarse contra grupos marginados.

Algunos rasgos recurrentes de la política represiva y de la actuación policial en protestas de los 90 fueron el descontrol y el abuso en el uso de la fuerza, en particular de las armas de fuego; la ausencia de gobierno y control políticos; la falta de capacitación específica de los agentes policiales; el sesgo represivo y criminalizante en el discurso oficial sobre la protesta y la impunidad judicial ante la intervención violenta e ilegal de las fuerzas de seguridad.

Diferentes casos ejemplifican los desalojos violentos de rutas y puentes en el interior del país. Entre 1997 y 2001, en las provincias de Salta, Neuquén, Corrientes, Córdoba y Jujuy, entre otras, se repitieron operativos represivos para desalojar cortes, en los que se verificó el uso de balas de plomo. Hubo cientos de heridos y 27 muertos. En seis de estos casos ocurridos en el marco de protestas en provincias no se ha determinado si hubo responsabilidad policial en las muertes. Por otra parte, si a los 27 homicidios se agregan los casos ocurridos en la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, las víctimas fatales en protestas sociales entre 1997 y 2001 fueron 44.

En reiteradas ocasiones, las intervenciones fueron más allá del desalojo y continuaron en las zonas aledañas, con prácticas de cacería policial dentro de barrios populares, allanamientos y detenciones ilegales. De hecho, víctimas emblemáticas de la represión de ese tiempo fueron alcanzadas por balas policiales fuera del lugar de la protesta, a causa del carácter extendido y disciplinante de la represión. En diferentes casos, la violencia policial se dio en el marco de decisiones judiciales muy controvertidas que resultaron, por un lado, en procesos penales contra los manifestantes y, por el otro, en investigaciones muy deficientes sobre la actuación de las fuerzas de seguridad.

Luego de la crisis de 2001-2002 el escenario de la respuesta estatal frente a la protesta sufrió transformaciones de peso en el posicionamiento del ejecutivo nacional. Con antecedentes en los últimos meses del gobierno interino de Eduardo Duhalde y con mayor profundidad y sistematicidad desde el inicio del ciclo kirchnerista, durante años se mantuvo una decisión de no reprimir las protestas y de multiplicar los esfuerzos de negociación política con las organizaciones sociales. Por esto, entre 2003 y 2009 no se registraron homicidios de manifestantes por parte de las fuerzas federales. Esta fue la tendencia, sin duda, frente a las protestas de desocupados que registraron una alta intensidad al menos hasta 2005. Así, años que tuvieron la mayor cantidad de protestas en democracia fueron, a su vez, aquellos en los que la confrontación y la violencia en las calles y rutas se redujeron al mínimo del mismo período. Esa política se alimentó de prácticas y órdenes del Poder Ejecutivo y de normativas de diverso nivel. Se cristalizó en la resolución 210/2011 del Ministerio de Seguridad de la Nación que estableció una serie de “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en manifestaciones públicas”. Esa norma es un instrumento sistemático para establecer reglas de actuación operativa sobre el modo en que las policías y los responsables políticos deben responder ante una protesta. Sin embargo, su efectividad en el territorio y su continuidad fueron insuficientes.

Una de las limitaciones centrales fue la dificultad para establecer un piso común para el goce del derecho a la protesta en todo el territorio. El homicidio de Carlos Fuentealba, docente y activista sindical asesinado en una manifestación por la policía de la provincia de Neuquén en 2007, fue un caso extremo de la disparidad entre el gobierno nacional y algunas provincias en los niveles de violencia utilizados en esos años.

Una de las limitaciones centrales fue la dificultad para establecer un piso común para el goce del derecho a la protesta en todo el territorio.

Entre 2010 y 2011 tuvo lugar el inicio de un nuevo ciclo de represiones, esta vez contra otros actores sociales –también marginados- y otro tipo de protestas. Lo que se había conocido como la "política de no represión" tenía serias inconsistencias políticas y en la actuación policial, y hubo nuevamente heridos y muertos por la acción de fuerzas federales y provinciales. La represión se dirigió contra pueblos originarios, grupos que demandaban por cuestiones de vivienda y protestas sindicales. En 2010 hubo diferentes operativos de extrema violencia, como la represión contra las comunidades Qom en Formosa y a la toma del Parque Indoamericano en la Ciudad de Buenos Aires que, entre otros, son ejemplos de renovadas prácticas de violencia abierta contra la protesta.

El enfoque de que el Estado no solamente debe tolerar sino también proteger activamente el derecho a la protesta, es decir, que es responsable por la seguridad de los manifestantes, no estuvo presente en el período. En 2010, el homicidio del militante del Partido Obrero Mariano Ferreyra por parte de una patota sindical en presencia y con la protección de la Policía Federal expuso el desgaste que había alcanzado la política de no represión. Se trató de un homicidio que no fue causado por balas policiales pero que constituyó un hecho de violencia institucional y una grave violación de los derechos humanos.

En este contexto regresivo en materia de respuesta estatal a los conflictos sociales fue creado el Ministerio de Seguridad de la Nación (hasta entonces, era sólo una secretaría del Ministerio del Interior) que tomó la cuestión de la actuación policial en las protestas sociales como un punto central de su agenda. En la mencionada resolución 210/2011, el ministerio sistematizó y mejoró las normativas policiales anteriores que habían respondido a la "política de no represión". A la resolución luego adhirieron casi todas las provincias. Aunque algunas jurisdicciones realizaron esfuerzos específicos de capacitación para implementar estas medidas, la transformación de las prácticas policiales fue débil.

Desde 2012, a la par de cambios políticos en la gestión del Ministerio de Seguridad, los criterios mínimos fueron incumplidos reiteradamente. Si bien un principio rector de aquellas regulaciones fue la prohibición de que los policías portaran armas de fuego en las protestas, se volvió a ver a ver agentes con sus armas reglamentarias. En aquellas normas, el uso de balas de goma se restringió a situaciones en las que se requiere defender la integridad de personas y se lo prohibió como modo de dispersión de una protesta. Sin embargo, en las represiones recientes de mayor intensidad las fuerzas de seguridad dispararon balas de goma a corta distancia, lo que causó heridas importantes en diferentes oportunidades: fue el caso en 2015 en la represión de la Gendarmería a los trabajadores de la empresa Lear en los alrededores de la autopista Panamericana y en agosto en la capital de la provincia de Tucumán en una represión brutal frente a la Casa de Gobierno. En diciembre de 2015, a pocos días de asumir el gobierno de Cambiemos, la Gendarmería reprimió una protesta de trabajadores de la empresa Cresta Roja que reclamaban por el cobro pendiente de sus salarios y la continuidad laboral y pocos días después la Policía Bonaerense reprimió una protesta de trabajadores municipales que habían sido cesanteados en La Plata.

A lo largo de todos estos años, la intervención del Poder Judicial en los conflictos sociales y protestas se caracterizó por una continuidad en la persecución de los manifestantes, sin que esta regularidad se haya puesto en discusión con el mismo nivel con el que se cuestiona la represión. La actuación judicial respecto de la protesta social también ha sido heterogénea en el tiempo y entre las diferentes jurisdicciones. Si bien no existen cifras consolidadas sobre esta problemática, pueden observarse patrones de criminalización a referentes sociales, que encuadran diferentes conductas propias de la protesta en una diversidad de tipos penales, con pocas y débiles pruebas. Estos largos procesos resultan muy lesivos para los acusados, para sus organizaciones y para otras que comparten las prácticas de organización y protesta.

Sin embargo, la investigación y juzgamiento de algunas de las responsabilidades sobre represiones que han causado muertes y heridas a manifestantes han alcanzado sentencias y precedentes muy importantes, como en los casos de los homicidios de Carlos Fuentealba, de Maximiliano Kosteki y de Darío Santillán y en 5 de los asesinatos ocurridos el 19 y 20 de diciembre de 2001 (los de Carlos Almirón, Gustavo Benedetto, Diego Lamagna, Alberto Márquez y Gastón Riva), entre algunos otros. Las condenas por el homicidio de Mariano Ferreyra se destacan por haber establecido diferentes niveles y formas de responsabilidad, ya que además de la responsabilidad directa en el asesinato por parte de personas vinculadas con la estructura del sindicato, juzgó la autoría intelectual de un líder sindical y la participación necesaria de agentes de la Policía Federal. Todos estos juicios fueron acompañados y sostenidos por los familiares de las víctimas, las organizaciones sociales y políticas a las que pertenecían algunas de ellas y los organismos de derechos humanos. La acumulación del conocimiento sobre formas de investigación y producción de prueba a través

A lo largo de todos estos años, la intervención del Poder Judicial en los conflictos sociales y protestas se caracterizó por una continuidad en la persecución de los manifestantes, sin que esta regularidad se haya puesto en discusión con el mismo nivel con el que se cuestiona la represión.

de peritajes especializados, por parte de las querellas y los fiscales, también contribuyó a despejar el horizonte de impunidad en estas causas. El intento por juzgar las responsabilidades políticas en algunos de estos casos se encontró con obstáculos mayores.

En muchos otros casos (como, por ejemplo, en la represión de 2011 en Jujuy que causó tres muertos o en los hechos en la toma del Parque Indoamericano durante la que tres personas fueron asesinadas) persiste la impunidad y la ausencia de investigaciones efectivas. Incluso, existen marcadas diferencias en los modos en que el Poder Judicial investiga distintas conductas ocurridas en un mismo hecho, con fuertes asimetrías entre el avance de las causas que criminalizan a los manifestantes y las que deben investigar la responsabilidad policial en hechos graves, como ocurre con la investigación sobre la represión a la comunidad Qom en Formosa en 2010.

Desde 2014 y con mayor fuerza desde el cambio de gobierno ocurrido a fines de 2015 las propuestas y discursos oficiales relacionados con la protesta social se han centrado en los límites de lo que pueden hacer los manifestantes, en detrimento del peso que anteriormente se había puesto en regular la actuación policial. Ese foco carece de una perspectiva adecuada sobre los derechos en juego y pierde de vista el vínculo que la regulación de las formas de protesta tiene con la criminalización y la represión.

El Poder Legislativo ha sido un actor ausente de los procesos sociales y políticos en relación con la respuesta estatal a la protesta: no ha ejercido las funciones de control ni de legislación que diferentes actores le han demandado. La excepción fue un debate que tuvo lugar en 2014, cuando se discutieron en el Congreso Nacional diferentes "proyectos de convivencia" que no prosperaron. En ese momento, la tendencia general se orientaba a regular las movilizaciones, es decir a establecer qué se puede y qué no se puede hacer en el ejercicio del derecho a la protesta. Sólo en forma excepcional y secundaria algunos proyectos incorporaron propuestas de regulación del accionar policial y de gestión política de los conflictos. La demanda de que el Congreso legisle la actuación policial en las protestas sociales tiene que ver con la necesidad de disponer de una norma de rango legal, a la que puedan adherir las provincias y que establezca un marco preciso para las órdenes y la intervención del Poder Judicial en estos contextos. Sería el modo de consolidar los mejores estándares alcanzados en todo el territorio, garantizar su continuidad en el tiempo y su extensión a todos los poderes del Estado en sus diferentes niveles.

Escalada represiva en un contexto de intensificación del conflicto social

dic 2015 - abr 2017

La gestión de Cambiemos se inauguró con episodios de represión a manos de las fuerzas federales y de la Policía Bonaerense y en los primeros meses de 2017 se reiteraron casos de violencia policial intensa. Desde que asumieron, integrantes del gobierno nacional expresaron posiciones muy negativas sobre la protesta social: que no es una forma de interlocución conducente, que muchas veces es ilegal y que no se pueden tolerar los cortes. También desde el Gobierno de la Ciudad se pretendió diferenciar la legitimidad de las protestas utilizando como criterio sus motivos o, incluso, su tamaño. Las afirmaciones más extremas fueron de los ministros de Seguridad y de Justicia de la Nación, quienes anunciaron desde el desalojo automático de cualquier corte hasta la persecución penal de las y los manifestantes. El gobierno también consideró a algunas organizaciones como amenazas para la seguridad de la Nación, asociándolas con actividades terroristas.

Si bien durante 2016 las autoridades optaron en general por privilegiar la negociación, en 2017 recrudeció la violencia. Hubo hechos muy graves de represión y criminalización de manifestantes en diferentes zonas del país, con participación de fuerzas federales y provinciales y del sistema judicial. Las autoridades avanzaron con protocolos y proyectos de ley que habilitan y agravan la represión y la criminalización. La Policía de la Ciudad de Buenos Aires, creada en los últimos días de 2016 con una ley protectora del derecho a la protesta, protagonizó en sus primeros meses reiterados hechos de represión y cacería de manifestantes.

En diferentes operativos en protestas sociales hubo policías que portaron armas de fuego. Esto desconoce normas vigentes que fueron dispuestas para evitar las muertes en las manifestaciones, como ocurrió en los contextos más represivos de la protesta en democracia.

22 de diciembre de 2015
Provincia de Buenos Aires

La Gendarmería utilizó balas de goma y carros hidrantes para desalojar a los trabajadores de la empresa Cresta Roja que cortaban la Autopista Ricchieri en reclamo del cobro pendiente de sus salarios y la continuidad laboral. Las balas de goma se dispararon a una distancia corta que puede ser letal. El gobierno nacional avaló el operativo y lo utilizó como oportunidad para señalar que debía producirse “un cambio cultural” en las manifestaciones.

8 de enero de 2016
Provincia de Buenos Aires

La Policía Bonaerense reprimió una protesta de trabajadores municipales de La Plata, quienes habían sido despedidos, disparando a mansalva balas de goma y gases. Hubo más de una decena de heridos. El gobierno provincial anunció una investigación para determinar las responsabilidades.

10 de enero de 2017
Ciudad de Buenos Aires

Trabajadores informales que venden productos en el espacio público cortaron la Avenida Rivadavia en protesta por desalojos y decomisos previos. En su primera semana de actuación, la Policía de la Ciudad reprimió, detuvo e hirió a vendedores y reporteros gráficos. Durante más de tres días se produjeron nuevos episodios represivos y detenciones.

Chubut

En la misma semana distintas fuerzas de seguridad reprimieron a los integrantes de la comunidad mapuche Lof Cushamen, en Chubut, en el marco de un conflicto de tierras entre grupos mapuches y empresas privadas. Fueron tres operativos violentos, que incluyeron el uso de balas de goma y de plomo, ocasionaron heridos graves y pusieron en riesgo la vida de quienes protestaban: uno protagonizado por la Gendarmería Nacional y dos por la policía provincial. Se utilizaron autos particulares sin identificación y parte del personal de seguridad estaba encapuchado. Se intentó detener a mujeres con niños, sin orden judicial.

17 de enero de 2017
Ciudad de Buenos Aires

Artes Gráficas Rioplatenses, una empresa del Grupo Clarín, cerró una planta de impresión, en el barrio de Pompeya, y despidió a 300 empleados. En los primeros días del conflicto, la Policía de la Ciudad disparó balas de goma contra los manifestantes que les provocaron heridas, en algunos casos en la cabeza.

8 de marzo de 2017
Ciudad de Buenos Aires

Las policías Federal y de la Ciudad tuvieron un despliegue represivo en la manifestación con la que culminó el Paro Internacional de Mujeres. Hubo una cacería policial que se aprovechó de la desprotección de las personas una vez que terminó la movilización: 15 mujeres fueron detenidas de manera arbitraria y con violencia, y luego fueron requisadas de manera vejatoria. Además, 15 mujeres y 5 varones quedaron imputados con diferentes figuras como atentado, resistencia a la autoridad y lesiones. El CELS ejerce la defensa de Laura Arnes, Agostina Invernizzi y Natalia Milduberger en las causas armadas en su contra y, en representación de Milduberger, la querella contra la policía por las detenciones arbitrarias y las requisas vejatorias.

9 de abril de 2017
Ciudad de Buenos Aires

En un operativo conjunto, las policías Federal y la Policía de la Ciudad reprimieron a los docentes que intentaban instalar una escuela itinerante frente al Congreso Nacional. Los policías utilizaron gas pimienta y golpearon a los docentes, de los cuales por lo menos dos resultaron heridos y otros dos fueron detenidos e imputados penalmente por el delito de atentado y resistencia a la autoridad. La represión ocurrió luego de que las autoridades de Nación y Provincia de Buenos Aires obstruyeran otras expresiones del conflicto docente. Se usó como excusa la supuesta “falta de permiso”. Hacer prevalecer un trámite administrativo por sobre la Constitución implica en los hechos no reconocer el derecho a la protesta. Tras el escándalo público por la violencia policial las autoridades accedieron a que se montara la escuela itinerante.

Conducción y control políticos de los operativos de seguridad

3. gobierno

Conducción y control políticos de los operativos de seguridad

A lo largo del debate social y político sobre la respuesta estatal a la protesta se fueron construyendo y definiendo prácticas y regulaciones de diverso nivel que establecen cómo debe actuar el Estado ante las manifestaciones. La noción de gobierno y control políticos de la intervención en seguridad ha sido central y es coherente con una respuesta estatal democrática y protectora de derechos. Desde esta perspectiva, los operativos policiales son solamente un instrumento de la autoridad. Sin embargo, esta responsabilidad de gobierno político se ejerce en algunas coyunturas y en otras se la ignora delegando decisiones críticas y la conducción de los operativos en la policía.

En la historia reciente, es destacable que entre 2004 y 2009 el gobierno asumió las decisiones que son críticas en materia de abordaje de la protesta social: el uso de la fuerza, la interlocución con las organizaciones sociales y el control sobre la actuación policial. Esta combinación disminuyó notablemente los hechos de violencia y en muchos casos facilitó la canalización de las demandas.

Una política de seguridad dirigida a gestionar de manera democrática el desarrollo de una protesta social requiere, en primer lugar, que la autoridad no asuma una mirada restrictiva o prohibicionista sino una perspectiva que se oriente a la protección del derecho a la protesta. Luego, el gobierno político de la intervención de las fuerzas de seguridad requiere lineamientos para un desempeño democrático y que prevenga la violencia. Esto implica, entre otros aspectos, trabajar sobre la formación conceptual y la capacitación operativa de los agentes; establecer un marco normativo específico que guíe la actuación policial en las manifestaciones públicas; ejercer el control sobre el desempeño en materia de derechos humanos a lo largo de la carrera policial e instrumentar los mecanismos de control necesarios para prevenir, detectar y sancionar acciones arbitrarias o violentas.

Formación y capacitación

La formación inicial y la capacitación continua del personal policial basadas en paradigmas democráticos de la seguridad ciudadana constituyen el marco en el cual el conflicto social puede ser comprendido como un aspecto constitutivo de la dinámica social en democracia. Tradicionalmente, la cultura policial considera que su función es preservar el orden público y que las protestas sociales son disturbios que deben reprimirse para restablecer ese orden y reducir la conflictividad social. A esto se opone una perspectiva de libertades y derechos que implica que la protesta social debe ser protegida por las instituciones de seguridad.

De estas nociones se derivan programas de formación y de capacitación operativa opuestos. Los principios generales democráticos sobre la actuación en protestas sociales deben ser desarrollados en el plano conceptual y en el normativo y reflejados en la preparación táctica y en el entrenamiento. La instrucción operativa debe incorporar estrategias preventivas de la violencia.

Control político de la actuación policial

El diseño de los operativos debe estar pensado para que puedan ser controlados y puedan atribuirse responsabilidades por las consecuencias del accionar. De este modo, los mecanismos de control pueden transformarse en herramientas de gobierno y moldear la actuación en seguridad. Esto ocurre si las medidas de control generan una expectativa real de rendición de cuentas porque tienen capacidad para juzgar casos concretos y reconstruir administrativa y judicialmente los hechos. Es el caso, por ejemplo, de los inventarios detallados de las armas y municiones; la centralización de las decisiones de utilizar la fuerza, la conservación de las modulaciones y otros registros de los operativos, entre otras medidas.

El gobierno político de la intervención de las fuerzas de seguridad requiere lineamientos para un desempeño democrático y que prevenga la violencia.

Criterios políticos para la actuación policial operativa

La autoridad política es responsable de establecer un marco para la actuación de las fuerzas de seguridad en las protestas sociales que fije un piso de estándares acorde a la perspectiva del gobierno democrático. Si se establecen protocolos o criterios generales, la autoridad dirige un mensaje fuerte a las fuerzas de seguridad sobre cuál es la perspectiva que se tiene sobre las protestas sociales, tanto si se orienta a su protección como a su represión.

Los protocolos representan la instancia de reglamentación y difusión de las directivas y disminuyen los márgenes de arbitrariedad de la intervención policial. Fijan las reglas que el funcionario policial debe seguir ante situaciones específicas. Para permitir el monitoreo por parte de la sociedad civil, la normativa que rige la intervención policial en protestas sociales debe ser pública y accesible.

ACUERDOS POLÍTICOS TRANSVERSALES: LEYES QUE REGULAN LA ACTUACIÓN POLICIAL EN PROTESTAS

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Cuando en noviembre de 2016 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley de Sistema Integral de Seguridad Pública uno de los ejes principales del debate legislativo fue la intervención policial en las manifestaciones públicas. Esta ley es el punto de llegada de un debate de más de 20 años sobre el "traspaso" del servicio de seguridad policial del gobierno federal al gobierno local y autónomo de la ciudad y fue aprobada con el voto de 55 de los 60 legisladores.
La ley prohíbe que los policías porten armas de fuego y municiones de poder letal en las protestas y establece la obligación de vestir uniforme y ostentar identificación. El proyecto original presentado por el Poder Ejecutivo no incluía ninguna disposición sobre manifestaciones públicas pero fueron introducidas a partir de aportes del CELS y del bloque opositor del Frente para la Victoria.
Este importante nivel de acuerdo sobre aspectos nodales del principio de "no represión de la protesta social" muestra la fuerza y vigencia de esta posición en el sistema político. Al incorporarse en una ley, estos principios se vuelven vinculantes para el sistema de seguridad de la ciudad y para el Poder Judicial.

PROVINCIA DE CHACO

La provincia de Chaco es la jurisdicción que cuenta con la norma más completa y de mayor jerarquía en materia de regulación de la actuación policial en protestas sociales.
La Ley Provincial 7710 de 2015 es la única que incorpora los"Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas", sancionados como resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación en 2011.
Además de darle rango legal a los "Criterios", la ley chaqueña establece medidas disciplinarias y sanciones para el personal policial que transgreda las disposiciones. El texto deroga de manera explícita toda disposición previa que se oponga a esta, lo cual despeja la falta de claridad característica de la superposición de normas policiales, con frecuencia desconocidas para la sociedad.

PARQUE INDOAMERICANO

diciembre 2010

500 policías intervinieron en el operativo.

7 personas recibieron disparos de plomo.

581 disparos de balas de goma.

3 personas fueron asesinadas durante el conflicto.

41 policías están imputados.

Hechos

2010

3 DIC
- Para demandar viviendas, muchas familias ocuparon varias hectáreas del Parque Indoamericano, en Villa Soldati, Ciudad de Buenos Aires.

7 DIC
- La jueza de la Ciudad María Cristina Nazar ordenó allanar y desalojar el parque. Un operativo conjunto de la Policía Federal (PFA) y la Policía Metropolitana (PM) reprimió, persiguió y golpeó a los ocupantes. Siete personas recibieron disparos de plomo; dos, murieron: Rossemary Chura Puña, 28 años, y Bernardo Salgueiro, 24 años.

8 DIC
- Luego de la represión, el Estado no protegió el predio. La toma se reactivó y se sumaron centenares de familias.

9 DIC
- El gobierno nacional y el porteño se retiraron de la toma. En el medio del abandono y la falta de protección fue asesinado de un disparo en el pecho Emiliano Canaviri Álvarez, 38 años.

  El jefe de gobierno de la ciudad, Mauricio Macri, criminalizó la toma asociándola con "la delincuencia y el narcotráfico" y dijo que la crisis habitacional era producto de la "inmigración descontrolada". También reivindicó la actuación de las fuerzas de seguridad.

10 DIC
- La presidenta Cristina Fernández de Kirchner cuestionó la violencia policial y creó el Ministerio de Seguridad. Días después la cúpula de la PFA fue relevada.

11 DIC
- El gobierno nacional abrió el diálogo y censó a las familias. La Gendarmería desplegó un nuevo operativo que limitó la violencia, aunque también tuvo un efecto intimidatorio. Las familias comenzaron a irse.

14 DIC
- Los gobiernos nacional y de la ciudad anunciaron un plan de viviendas. Luego del anuncio, el Parque quedó vacío. El plan de viviendas nunca se realizó.

2011

2 AGO
- Una decisión de la Cámara Penal, contravencional y de faltas de la ciudad de Buenos Aires condujo al procesamiento de los referentes de las organizaciones sociales por el delito de usurpación. En 2014, fueron absueltos en el juicio oral.

2013

12 MAR
- En la represión que se ordenó para desalojar la Sala Alberdi, participaron policías de la Metropolitana investigados por la represión del Indoamericano. Lo mismo ocurrió un mes después en la represión en el Hospital Borda.

2014

25 FEB
- 700 familias, habitantes de villas, que no tuvieron respuesta a sus demandas de vivienda participaron de la toma "Barrio Papa Francisco" en la misma zona. A muchas de ellas se les había prometido una solución cuando se desalojó el Indoamericano. En agosto, fueron desalojadas con violencia. Muchas siguen sin una solución habitacional.

6 MAY
- 3 jefes de la PFA, 5 jefes de la PM, 8 agentes de la PFA y 25 agentes de la PM fueron procesados por los homicidios de Rossemary Chura Puña y Bernardo Salgueiro, las lesiones ocasionadas a otras personas durante la represión y por abuso de armas.

18 JUL
- La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional dictó la falta de mérito y el sobreseimiento de los 41 policías de la Federal y la Metropolitana que estaban procesados. Todos los jefes fueron sobreseídos.

2017

MAYO
- Todavía no hubo sanción para los responsables de la represión. Las familias de las víctimas esperan justicia.

Dimensiones

Demandas de fondo: Vivienda

El conflicto se originó por la falta de acceso a una vivienda digna. La primera respuesta del Estado fue violenta.

Para que las personas abandonaran el Parque, los gobiernos asumieron compromisos que no cumplieron.

La crisis habitacional de la ciudad no mejoró. Muchas de las familias que ocuparon el Parque siguen sin acceder a un hábitat digno.

Uso de la fuerza policial

Los policías reprimieron, golpearon, persiguieron y dispararon a personas que participaron de la toma y a muchas otras que no.

Hubo 581 disparos de balas de goma y 7 personas recibieron disparos de plomo.

Rossemary Chura Puña, boliviana, de 28 años, y Bernardo Salgueiro, paraguayo, de 24 años fueron asesinados por balas de plomo policiales.

Los heridos y los muertos lo fueron en los límites del Parque e incluso afuera del predio y cuando éste ya estaba desalojado. Esto muestra que además de violento el accionar fue arbitrario.

La Metropolitana no tenía protocolos de actuación y los agentes de la PFA no respetaron las normas.

Gobierno y control de las fuerzas de seguridad

El gobierno de la Ciudad reivindicó la actuación de las dos fuerzas de seguridad. Los agentes de la PM no fueron sancionados administrativamente y el Ministerio de Seguridad los defiende en la causa penal. Policías metropolitanos que actuaron en el Indoamericano participaron de las represiones en la Sala Alberdi y el Hospital Borda.

En el Poder Ejecutivo Nacional se produjo un quiebre sobre cómo encarar el gobierno de la seguridad y se revalorizó el abordaje político de los conflictos sociales. Se creó el Ministerio de Seguridad, fue relevada la cúpula de la PFA y se pasó a disponibilidad a los policías involucrados.

Poder Judicial

No intervino para proteger derechos: la jueza ordenó el desalojo sin intentar ninguna mediación con los ocupantes. En lugar de protegerlos, su accionar fue condición para la represión y criminalización. La orden de desalojo no incluyó ninguna indicación para evitar la violencia ni para garantizar los derechos de los ocupantes.

Criminalización: 5 referentes de organizaciones sociales que trabajan en las villas de la ciudad fueron procesados y juzgados. Estuvieron acusados durante 5 años, obligados a destinar recursos al proceso judicial. Fueron absueltos.

Impunidad: los policías que reprimieron y que ocasionaron la muerte de dos personas todavía no fueron condenados. Tampoco se investigó el asesinato de Emiliano Canaviri Álvarez.

41 policías fueron imputados, entre ellos 8 jefes policiales federales y metropolitanos como responsables. En la actualidad, los 41 imputados tienen falta de mérito. Hasta mayo de 2017, no había habido sanción para los responsables de la represión y los asesinatos.

Gestión política de los conflictos sociales

Luego de la represión, el gobierno nacional y el porteño se retiraron. La toma se reactivó y se sumaron centenares de familias. En este contexto fue asesinado Emiliano Canaviri Álvarez.

El jefe de gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri, dio un fuerte mensaje discriminatorio responsabilizando de los hechos a la "inmigración descontrolada".

Tras una demora en intervenir que tuvo consecuencias gravísimas, el gobierno nacional validó a los referentes, abrió el diálogo y dispuso dispositivos censales y logísticos. Finalmente, las familias abandonaron el parque sin que hubiera más heridos.

4. gestión política

La respuesta a los reclamos y demandas