

4. gestión política

La respuesta a los reclamos y demandas

La gestión política de los reclamos es un aspecto central de una respuesta estatal democrática a los conflictos sociales. Los canales que el Poder Ejecutivo abre o, por el contrario, obtura para gestionar las demandas de los manifestantes son menos visibles que la represión policial y que la actuación del Poder Judicial. Distintas agencias del Estado actúan en los conflictos, en general en un ámbito distinto a donde ocurre la protesta. Sin embargo, este aspecto suele estar ausente de las coberturas informativas, de las denuncias y de las propuestas de política pública.

La interlocución sobre los reclamos de fondo que el Poder Ejecutivo esté dispuesto a tener con quienes protestan es un aspecto de gran relevancia, desdibujado en el debate sobre la respuesta estatal a las protestas sociales. Los dispositivos políticos de gestión de reclamos constituyen una dimensión particular de la política pública respecto de las protestas sociales, que en la experiencia argentina resultó fundamental para prevenir la violencia.

El análisis de las “instancias de negociación” de una protesta suele limitarse a la disposición o a la negativa por parte de los responsables del operativo de seguridad (sean funcionarios políticos o policías) a dialogar con los referentes acerca de aspectos formales de la acción de protesta: el recorrido de una marcha, los tiempos de un corte o los carriles de circulación. Con frecuencia, las autoridades policiales reciben los reclamos de fondo de los manifestantes y no tienen la capacidad ni los enlaces políticos para canalizar esas demandas. Esto limita, a su vez, su efectividad para acordar los aspectos formales de la manifestación.

Una mirada de largo plazo de los conflictos

La respuesta estatal a una protesta abarca los modos de gestionar los conflictos que se despliegan desde diferentes dependencias del Estado. Para apreciar estas interacciones se deben considerar la historia, el desa-

rrollo y la continuidad de un conflicto social más allá de la acción de protesta: las condiciones estructurales del reclamo, los intercambios con diferentes áreas de gobierno, el desempeño de las fuerzas de seguridad y del Poder Judicial durante la protesta, el modo en que se alcanzan acuerdos políticos y las posibles secuelas judiciales, como ocurre cuando los referentes sociales son sometidos a un proceso. Poner las protestas en una perspectiva temporal más amplia permite también identificar vínculos entre diferentes hechos, ya que la gestión política frustrada de un episodio es con frecuencia el antecedente de otros, a veces más violentos.

Una perspectiva integral de los derechos involucrados

En general, las protestas incluyen demandas por la vulneración de derechos fundamentales. El ejercicio de los derechos ligados directamente con el acto de protesta (a la integridad física, a la libre expresión, al uso del espacio público) se complementa con el de los derechos por los que se reclama, con frecuencia vulneraciones de derechos sociales, económicos y culturales de larga data, ligadas a problemáticas como la falta de acceso al empleo, a la vivienda, a la educación y a la alimentación, entre otras.

La “salida política” y el carácter estratégico de su seguimiento

En los casos en los que se alcanzan acuerdos políticos entre los actores de la protesta y el gobierno, la “salida” o “resolución del conflicto” suele incluir el compromiso del Estado de mantener canales formales de gestión de las demandas vinculadas con derechos y en ocasiones el de cumplir con acuerdos específicos. Estas “salidas políticas” pueden ser un mero mecanismo para desactivar momentáneamente el conflicto o una forma de articulación política que realmente fije un nuevo piso para el ejercicio y el reclamo de derechos. Aunque estos acuerdos pueden ser



vistos en la coyuntura como verdaderas conquistas por parte de los involucrados en la protesta –y, en ocasiones, lo son– frecuentemente la capacidad de los actores sociales para reclamar su cumplimiento efectivo disminuye con el paso del tiempo. El anuncio de los compromisos suele tener repercusión pública por la visibilidad adquirida por el conflicto pero, debido al carácter particularizado de algunos reclamos y las formas difusas de monitoreo de su ejecución, el seguimiento tiende a quedar fuera de la agenda pública. La experiencia de compromisos frustrados socava las posibilidades futuras de negociación política y de gestión no violenta de los conflictos.

Los dispositivos políticos de gestión de reclamos constituyen una dimensión particular de la política pública respecto de las protestas sociales, que en la experiencia argentina resultó fundamental para prevenir la violencia.

¿Es posible reglamentar instancias de interlocución política de los reclamos?

La apertura de canales de mediación política para los conflictos es un aspecto necesario de una respuesta no violenta a los conflictos sociales. El valor que estos dispositivos pueden tener para prevenir la violencia y para atender a los reclamos por derechos vulnerados explica lo importante que es avanzar en la formulación de protocolos, políticas públicas y procedimientos que los incluyan. En la Argentina, esto no ha ocurrido.

El único intento de legislar en este sentido tuvo lugar en 2014 en el Congreso Nacional, cuando se discutieron nueve proyectos sobre regulación de la protesta social de orientación muy dispar y que finalmente perdieron estado parlamentario. En cuatro de ellos se incluyeron artículos que definían instancias de mediación y asignaban facultades de interlocución. Tres eran proyectos del entonces bloque oficialista del Frente para la Victoria: uno creaba una “comisión de negociación” integrada por representantes de diferentes ministerios; otro establecía que la mediación del Ministerio de Seguridad debía exceder las cuestiones formales de la manifestación y canalizar las demandas a las áreas correspondientes; un tercero imponía a las autoridades judiciales la obligación de realizar una mediación con los manifestantes antes de disponer la intervención de las fuerzas de seguridad, según protocolos que debía elaborar el Poder Judicial. Además, el proyecto del Frente por la Inclusión Social creaba la figura de “operadores territoriales responsables de la atención al público” con quienes debían articular su intervención los policías presentes en el terreno. Más allá de su viabilidad, estas propuestas mostraban la intención de formalizar los dispositivos de interlocución política con los manifestantes.

Por analogía, también puede pensarse en las instancias previstas en la regulación del derecho de huelga en nuestro país que establece una “Comisión de Garantías” integrada por personas provenientes de distintas disciplinas, independientes del Estado, los partidos y las asociaciones sindicales, y asigna al Ministerio de Trabajo la función de canalizar administrativamente los pronunciamientos de la comisión. También se formalizan mediaciones en protocolos para el desalojo de inmuebles, como el Protocolo de Actuación para la Restitución de Inmuebles Usurpados, que dictó la Fiscalía General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2008. Si bien el funcionamiento de estas instancias formales no garantiza los derechos de los afectados y en diferentes casos, incluso, se denunció que ocurrió lo contrario, estas regulaciones muestran que es posible establecer procedimientos e instancias de interlocución en las normas.

La apertura de canales de interlocución durante el gobierno de Néstor Kirchner

La transformación de los modos de interlocución política fue una de las novedades del abordaje de las protestas sociales a partir de 2002 y, con mayor sistematicidad, desde el cambio de gobierno en 2003. En un documento fundacional¹ de lo que se conoció como “abordaje no violento de la protesta social”, producido por la entonces Subsecretaría de Seguridad de la Nación en 2003, se identificaba la necesidad de “modificar la visión política con que se encara el problema” de la diagramación de los operativos de seguridad en las protestas sociales. Esto requería reconocer a “los actores de la protesta como partes negociantes” y “las problemáticas que los aquejan”. Este doble reconocimiento de los problemas de fondo y de la necesidad de una interlocución efectiva se planteaba como “básico a la hora de entablar un diálogo y un proceso de negociación y entendimiento”. El documento sintetizó un cambio de paradigma que tuvo consecuencias profundas en el modo de vinculación entre el gobierno y las organizaciones sociales. Estos vínculos fueron diferentes según el grado de adhesión o de crítica que tenían los distintos grupos respecto del gobierno.

El Poder Ejecutivo creó dispositivos políticos interagenciales para la recepción de demandas y su canalización política que modificaron los modos de gestión anteriores y tuvieron efectos importantes en la movilización social. Esto implicó, entre otros aspectos, coordinar acciones entre ministerios para responder a las demandas. La habilitación de canales no implicó que los intercambios estuvieran libres de conflictos. Por ejemplo, en 2003 la decisión oficial de reconvertir los planes sociales en otro tipo de programas generó tensiones y desconfianza por parte de las organizaciones. Para éstas, los planes eran una parte muy importante de su organización interna y por años habían sido la materia central de su negociación con las autoridades. Sin embargo, el compromiso inicial de aquel gobierno de no reprimir la protesta social operó como una garantía para la apertura y el sostenimiento del diálogo con muchas organizaciones sociales. Este aspecto es menos conocido de la respuesta estatal a las protestas, pero fue decisivo: las políticas de regulación del uso de la fuerza policial en el contexto de protestas fueron parte de una política más amplia que transformó los modos de relación entre el gobierno y un sector importante de las organizaciones sociales.

¹ “El rol del Estado en el abordaje de la protesta social. Apertura de espacios permanentes de diálogo y consenso”, de Rogelio Iparraguirre y Pablo Rebecco, funcionarios de la Subsecretaría de Seguridad de la Nación. Agosto 2003.

5. normativas

Regulaciones de la actuación policial



5. normativas

Regulaciones de la actuación policial

En la Argentina, a partir de hechos gravísimos de represión, la preocupación principal de ciertas organizaciones y de parte del sistema político sobre la regulación de la protesta social estuvo centrada en cómo limitar la violencia policial. Si bien algunos sectores insistieron en la necesidad de limitar las manifestaciones, entre 2002 y 2014 el eje de las discusiones políticas y sociales fue la regulación de la actuación policial en estos contextos y el propósito, limitar su violencia. Sin embargo, a partir de 2014 en los posicionamientos del Poder Ejecutivo y del Legislativo esta perspectiva de derechos perdió terreno en favor de otra posición que hizo eje en el orden público e intentó establecer condiciones que las protestas deberían cumplir para ser consideradas legítimas y ser amparadas por la normativa. Con esa perspectiva se desdibujaron cuestiones centrales para el ejercicio de derechos como la regulación del uso de la fuerza policial.

Las normativas regionales e internacionales también se ordenan en torno de estos polos: el que plantea como problema central la respuesta estatal y el que se centra en la conducta de los manifestantes. Existen normas que protegen el derecho a manifestar en el espacio público y que establecen pisos mínimos de actuación que deben ser observados por los funcionarios policiales cuando actúan en una protesta. Algunas de estas normas también están orientadas al control y rendición de cuentas del desempeño policial. Y en el análisis comparado de normativas nacionales también se identifican normas que regulan el ejercicio del derecho a la protesta y facilitan la criminalización de manifestantes.¹

La regulación del accionar policial

Los funcionarios policiales están obligados a observar la Constitución Nacional, el Código Penal, la ley de Seguridad Interior y los códigos procesales de cada provincia. Luego, cada fuerza de seguridad cuenta con sus leyes orgánicas, leyes de personal y códigos de conducta². En términos más específicos, algunas tienen directivas especiales sobre el uso de las armas de fuego y sobre la organización de los operativos para ámbitos de actuación específicos, como espectáculos deportivos o protestas sociales. Algunas situaciones tienen características singulares y resultan especialmente sensibles en materia de derechos humanos, como las detenciones, los allanamientos, los desalojos y las protestas, por lo que es muy importante que se dicten regulaciones particulares. Para eso se han desarrollado protocolos que retoman los principios más amplios de los códigos de conducta y otras normas generales y los presentan en forma sistemática y aplicada a estos contextos específicos.

En la Argentina, desde 2002 tuvieron lugar diferentes instancias de intercambio y cooperación entre organismos de derechos humanos, organizaciones sociales y dependencias oficiales para regular la actuación policial en las protestas. A partir de la identificación de prácticas que habían resultado violatorias de derechos en distintas represiones durante 2001 y 2002 se presentaron propuestas que incluían aspectos como la identificación del personal policial interviniente, del armamento y de los vehículos, la obligatoriedad de usar uniforme, la exclusión de agentes comprometidos con hechos de represión anteriores, el control del uso de armamento reglamentario y el registro de las actuaciones para facilitar el control administrativo y judicial.

Las movilizaciones por los dos primeros aniversarios del 19 y 20 de diciembre de 2001 fueron oportunidades de este intercambio y dieron lugar a las primeras normativas internas de las policías. El 19 de diciembre de 2002 la Gendarmería Nacional emitió el Mensaje de Tráfico Oficial DOP 1332/02 que, entre otros aspectos, prohíbe la portación de armas de fuego en los operativos en los que participa esa fuerza. El entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos informó que los policías afectados a los operativos de seguridad utilizarían sus uniformes reglamentarios debidamente identificados, que no se utilizarían vehículos no identificables y que habría un registro del armamento y de la munición provista a cada policía.

En diciembre de 2003, ante el segundo aniversario de los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001, la Policía Federal dictó la Orden del Día Interna N°231 con instrucciones para la ejecución del operativo. La autoridad política exigió que la Policía Federal Argentina (PFA) adoptara medidas similares a las del año anterior, a lo que se sumó la protección del trabajo periodístico y la obligación de conservar registros de la actuación policial, como las modulaciones policiales y las cámaras de seguridad. En materia de armamento, exigió que se extremaran las medidas de control para evitar que los policías portaran armas no reglamentarias o cartuchos de plomo.

A partir de los incidentes del 16 de julio de 2004 frente a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, el entonces presidente Néstor Kirchner ordenó que ningún policía que pudiera entrar en contacto con los manifestantes portara armas de fuego, lo que motivó la renuncia del jefe de la Policía Federal.

Las medidas generales de regulación de la actuación policial fueron formalizadas el 7 de septiembre de 2004 en la Orden del Día Interna N°163, pero recién el 2 de octubre de 2006, la Orden del Día N°184 estableció las “Reglas de Actuación para el Personal Policial Encargado del Mantenimiento del Orden Público en Ocasión de

Concentraciones de Personas” en las que se dispone la prohibición del uso de armas letales para el control del orden público y se centraliza en el jefe del operativo toda decisión relativa al uso de la fuerza. También se incluyeron allí cuestiones más amplias como la obligación de prevenir desbordes mediante la presencia policial masiva y el diálogo con los manifestantes.

Estos principios fueron nuevamente discutidos en 2007 en el marco de un proyecto conjunto de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior, la Academia de Policía de los Países Bajos, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y el CELS. Mediante la observación conjunta de operativos, se elaboraron las “Recomendaciones para intervenciones estatales respetuosas de los derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas” que retomaban y ampliaban los criterios de actuación con una perspectiva de derechos humanos. Estas recomendaciones no fueron sancionadas como una resolución ministerial, como aspiraban los organismos de derechos humanos, pero quedaron como marco de referencia para la discusión de normativas, dado que habían sido consensuadas entre las cuatro fuerzas federales, el Consejo de Seguridad Interior y los organismos de derechos humanos participantes.

En el contexto del asesinato de Mariano Ferreyra y los tres homicidios ocurridos en la represión de la toma del Parque Indoamericano en diciembre de 2010, se transformó el esquema de gobierno de la seguridad y se creó el Ministerio de Seguridad de la Nación, que tomó la cuestión de la actuación policial en protestas como un punto central. El resultado más importante de este proceso iniciado en 2002 se materializó en los “Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas” (Resolución Ministerial N°210/11 del 4 de mayo de 2011). Este documento representa la experiencia más importante del Estado argentino en la protección del ejercicio del derecho a la protesta social y establece las responsabilidades y obligaciones de

¹ CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.a “Uso de la fuerza”, 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/indice.asp>.

² Ver por ejemplo, en el ámbito federal la Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina sancionada por el Decreto Ley 338-58, la ley 19.349 orgánica de la Gendarmería Nacional, la ley orgánica de la Prefectura Naval N° 18.398, la Ley de Personal de la PFA N° 21.965 y su reglamentación aprobada por el decreto 1866/83.

los efectivos policiales y el modo en el que deben ser cumplidos para el efectivo ejercicio de este derecho. Los “Criterios mínimos” apuntan a consolidar el gobierno político de las fuerzas de seguridad y el control sobre el uso de la fuerza, mediante pautas de conducta que definen qué se debe y qué no se puede hacer en los operativos de seguridad en manifestaciones públicas. Fue una forma estratégica y operativa de derogar las normas incompletas y contradictorias de cada fuerza. A los “Criterios mínimos” adhirieron luego casi todas las provincias, aunque su cumplimiento fue variable. El próximo paso era la conformación de una mesa que elaborara los protocolos específicos de actuación de cada una de las fuerzas de seguridad federales. Esos protocolos fueron redactados pero no se aprobaron formalmente. Así se interrumpió un valioso proceso de más de 10 años de intercambio y acumulación entre la sociedad civil y el Estado federal.

La importancia de alcanzar una ley que proteja el derecho a la protesta

Establecer con rango legal el conjunto de políticas y principios que permitan el efectivo ejercicio del derecho a la protesta ha sido una demanda de diferentes actores sociales. Una ley en este sentido sería vinculante al momento de cumplir órdenes judiciales, extendería un piso de derechos parejo a todo el país y reafirmaría el compromiso del sistema político con un abordaje no violento de los conflictos sociales. Sin embargo, no fue posible alcanzar esta regulación a nivel nacional.

A nivel provincial, la experiencia más destacable es la de Chaco que en noviembre de 2015 sancionó por medio de la Ley Provincial 7710 los “Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas”.

De esta forma, los funcionarios policiales cuentan con directivas claras respecto a la legalidad de su intervención y la ciudadanía cuenta con información para controlar su accionar. Por su parte, a las autoridades políticas les corresponde arbitrar los medios para el efectivo cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

En 2008 la ciudad de Buenos Aires sancionó la ley de Seguridad Pública N° 2894 que dispuso la creación de la Policía Metropolitana y estableció principios en materia de uso de la fuerza con el máximo nivel de protección de los derechos: legalidad, oportunidad, razonabilidad, gradualidad y responsabilidad. Además, creó una auditoría general separada de la estructura orgánica de la propia

fuerza, un diseño institucional de control externo superior del que existe para otras fuerzas de seguridad. Sin embargo, la gestión del espacio público de la Policía Metropolitana fue violenta y generó muchos cuestionamientos políticos y judiciales en torno de casos como la toma del Parque Indoamericano en 2010 y la represión en el Hospital Borda en 2013. A pesar de este perfil violento y aunque la ciudad de Buenos Aires fue una de las únicas dos jurisdicciones que no adhirieron al acta de acuerdo por los “Criterios mínimos” de 2011, en 2015 el Instituto Superior de Seguridad Pública de la Ciudad elaboró una “Guía de Actuación para la Intervención frente a Manifestaciones Públicas” que rescata muchos de los estándares incluidos en aquellos “21 puntos”. En lo principal, prohíbe “la portación de armas de fuego y municiones de poder letal [...] y de todo tipo de armas y municiones no provistas por el Estado”, establece la obligación de “garantizar la actividad periodística” y “la seguridad e integridad física de personas integrantes de grupos vulnerables que requieren una protección especial de sus derechos”.

Nuevos límites normativos

Cuando la alianza Cambiemos asumió el gobierno nacional impartió una norma para las fuerzas federales que refleja lo que viene siendo la práctica habitual de la Policía Metropolitana, en contradicción con la “Guía de Actuación” de la Ciudad. En diciembre de 2015, el gobierno planteó que las protestas sociales debían limitarse. Los argumentos centrales fueron que las protestas deben ser previsibles, que no pueden afectar la libre circulación y que los jueces deben actuar con rapidez para ordenar desalojos de cortes de calle o rutas. Esta posición derivó en el anuncio de un “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas” por parte del Ministerio de Seguridad que otorga a las fuerzas de seguridad amplias facultades para reprimir y criminalizar las protestas sociales. El anuncio del protocolo generó un estado de incertidumbre. Fue dado a conocer a través de oficinas de prensa del gobierno nacional, sin número de resolución, ni información sobre su estatus normativo y luego nunca fue publicado en el Boletín Oficial. Altos funcionarios del Ministerio de Seguridad informaron que el protocolo se encuentra “abierto a consultas” y que la resolución ministerial difundida aún no fue formalizada, aunque en intervenciones públicas lo siguieron dando por vigente y algunos jueces lo han considerado operativo.

La falta de información pública, adecuada y veraz acerca

de la vigencia y aplicación del protocolo es un mensaje equívoco respecto de las facultades de las fuerzas de seguridad y genera incertidumbre sobre cuáles son las condiciones del ejercicio al derecho de protesta.

El texto fue elaborado de manera unilateral, sin intervención ni consultas a los actores políticos y sociales que suelen convocar y organizar protestas y manifestaciones. A la vez, la medida desconoció el proceso participativo para la construcción de políticas públicas que en esta materia se realizó entre 2002 y 2012. De hecho, el texto no refiere a las normativas internas de las fuerzas ni a las resoluciones ministeriales como los “Criterios mínimos”, aunque los contradice en muchos aspectos.

Considera que toda protesta que incluya la interrupción del tránsito es un delito, que debe ser disuelta por la policía en el menor tiempo posible y que sólo una vez que la calle está despejada se podrá entablar una negociación con los manifestantes. Define que las conductas de los manifestantes son delito porque violan el artículo 194 del Código Penal y que deben recibir el tratamiento de una conducta delictiva cometida en flagrancia. En otras palabras, habilita a la policía a clasificar cualquier protesta que corte una vía de circulación como un delito haciendo la interpretación más formalista del Código Penal, contraria a otras decisiones judiciales que han sido protectoras del derecho a la protesta.

Al establecer que el “orden público”, la “armonía social” y la “libre circulación” son valores superiores al respeto y la protección de la integridad física de las personas, el derecho a la libertad de expresión, de reunión o el ejercicio de la libertad de prensa, el texto es incompatible con la Constitución Nacional (artículos 14 y 75, inciso 22) y los tratados internacionales sobre derechos humanos (artículos 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 20.1 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos; artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

El nuevo protocolo no prohíbe de manera explícita que los policías que intervienen en las manifestaciones porten y/o utilicen armas de fuego y/o municiones letales, ni tampoco que usen balas de goma para dispersar grupos de personas. Estas omisiones pretenden deshacer las medidas fundamentales en materia de uso de la fuerza que se habían alcanzado. Se reintroduce la posibilidad de uso de armas letales y no se contempla que las llamadas armas “no letales” pueden provocar heridas graves, incluso la muerte, dependiendo de sus usos. Además, el Ministerio delegó en las fuerzas de seguridad federales y provinciales la elaboración de los protocolos operativos que regulen su intervención en las protestas sociales, debilitando sus funciones de gobierno y control político.

El gobierno cambió el paradigma de intervención e incorporó restricciones muy fuertes al derecho a la protesta.

El protocolo tampoco impone medidas para la identificación de los policías como la obligatoriedad de uso de uniforme y la de llevar la placa con su nombre visible. Lo mismo ocurre con los móviles que intervienen en los operativos respecto de la prohibición de utilizar autos sin patente e identificación ostensible. Todas estas omisiones atentan contra la posibilidad de controlar la labor policial y determinar responsabilidades en el ejercicio de sus funciones.

Además, según este texto, la fuerza policial se encuentra habilitada a llevar adelante la dispersión o el desalojo de las manifestaciones públicas sin dar previa intervención a autoridad judicial alguna. Recién en el hipotético caso en que los manifestantes no acaten la orden de retirarse impartida por el jefe del operativo, se debe avisar al juez de turno.

El texto de la resolución también limita el trabajo periodístico ya que la policía indicará a los trabajadores de prensa dónde pueden ubicarse.

El gobierno cambió el paradigma de intervención e incorporó restricciones muy fuertes al derecho a la protesta. La visión general del gobierno de que los cortes “no tienen que ver con el diálogo sino con la prepotencia y el abuso”³ es coherente con esta norma altamente regresiva.

3 “Macri ratificó que el Gobierno avanza en la elaboración un protocolo de protesta social”, Agencia Télam, 21/12/2015.

NORMAS QUE REGULAN LA ACTUACIÓN POLICIAL EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS

2002	Mensaje de Tráfico Oficial de Gendarmería Nacional DOP 1332/02
2003	Orden del Día Interna N°231 de la Policía Federal, 17/12/2003
2004	Orden del Día Interna N°163 de la Policía Federal, 7/9/2004
2006	Orden del Día Interna N°184 de la Policía Federal, 2/10/2006: “Reglas de actuación para el personal policial encargado del mantenimiento del orden público con motivo o en ocasión de concentraciones de personas”
2011	“Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas”, Resolución del Ministerio de Seguridad N°210/11, 4/5/2011. Sometidos a discusión en la “I Reunión Plenaria 2011” del Consejo de Seguridad Interior, realizada el 29/3/2011 y fue ratificado por 22 de las 24 administraciones provinciales
2015	“Guía de Actuación para la Intervención frente a Manifestaciones Públicas” del Instituto Superior de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires Ley de la Provincia de Chaco N°7710 “Criterios Mínimos sobre la Actuación de los Cuerpos Policiales Fuerzas de Seguridad en Manifestaciones Públicas”
2016	“Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas” difundido por el Ministerio de Seguridad de la Nación y sometido a discusión en la reunión del Consejo de Seguridad Interior del 16/2/2016 * Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “Sistema Integral de Seguridad Pública”.

LOS 21 PUNTOS

Los “Criterios Mínimos para el Desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en Manifestaciones Públicas” están organizados en 21 puntos o criterios de actuación:

1. Establece que el objetivo fundamental de las fuerzas de seguridad es proteger los derechos de los manifestantes y reducir las afectaciones de los terceros.
- 2, 3 y 4. Disponen que se deben establecer pautas precisas para la actuación policial en cada una de las etapas que atraviesa una protesta (concentración, desarrollo y desconcentración) que tengan en cuenta si se trata de manifestaciones programadas o espontáneas y la cantidad de asistentes.
- 6, 7 y 8. Establecen los principios de intervención progresiva, empleo excepcional de la fuerza, prevalencia del diálogo político para la solución de conflictos, preservación de la integridad física y reducción de los inconvenientes que puedan sufrir otras personas. También se regulan aspectos de las instancias de negociación política con los manifestantes.

- 9 y 10. Prohíben la participación de personal policial que se encuentre bajo investigación o que haya sido sancionado por irregularidades o por un uso excesivo de la fuerza. También prohíbe la portación de armas de fuego, munición letal y pistola lanza gases para todo el personal policial y de las fuerzas de seguridad que por su función en el operativo pudiera entrar en contacto directo con los manifestantes. En relación con los agresivos químicos y municiones anti tumulto, dispone que solo pueden ser utilizados en última instancia y por el personal especialmente capacitado. Prohíbe expresamente el uso de las balas de goma para dispersar una manifestación.
- 11 y 13. Establecen la obligación de que todos los agentes que intervienen en los operativos porten una identificación clara que pueda advertirse a simple vista y la obligación de registrar el armamento, munición, equipos y los aparatos de telefonía.
14. Estipula que la responsabilidad operativa y la de control deben recaer sobre funcionarios policiales diferentes.
15. Dispone que se deben establecer con claridad los canales de comunicación del personal que interviene en los operativos y también que deben registrarse esas comunicaciones.

16. Establece la disposición de barreras físicas que protejan la integridad de los manifestantes, efectivos policiales y terceros, cuando las protestas sean programadas.
17. Establece que el personal y equipos que corresponden a los cuerpos especiales deben mantener una distancia prudente de la manifestación y que solo intervendrán cuando fuera estrictamente necesario.
18. Indica que todos los vehículos policiales afectados al operativo de seguridad deben estar identificados con los emblemas correspondientes a la fuerza policial a la que pertenezcan.
19. Ordena que se garanticen los derechos de los funcionarios policiales intervinientes, especialmente en lo atinente a su alimentación, provisión de servicios sanitarios y atención médica.
20. Establece que deben disponerse medidas de protección específicas para grupos que lo requieran, como niños, jóvenes, mujeres, ancianos, migrantes, pueblos originarios y personas con capacidades especiales.
21. Indica que las fuerzas policiales deben garantizar la actividad periodística y el personal debe abstenerse de realizar cualquier acción que impida el registro de imágenes o la obtención de testimonios.

* El Ministerio de Seguridad informó que el 80% de las provincias había suscripto la propuesta pero no detalló cuáles habían sido.

6. uso de la fuerza

La violencia policial en las manifestaciones



6. uso de la fuerza

La violencia policial en las manifestaciones

Lejos de impedir u obstaculizar las protestas o de simplemente tolerarlas, el Estado debe protegerlas activamente y garantizar los derechos de todas las personas. El uso de la fuerza policial y en particular el uso de armas deben regirse por este criterio. Sin embargo, en nuestro país se suceden represiones violentas de protestas sociales.

En el proceso de debate político y social acerca de qué debe y qué no puede hacer el Estado ante una manifestación, gran parte de la discusión se orientó al desarrollo de estándares de uso de la fuerza que se plasmaron en regulaciones nacionales y provinciales y que fueron citados en decisiones judiciales.

Principios para el uso de la fuerza

En la segunda mitad del siglo XX, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos dio lugar a principios que regulan y limitan el uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad. Entre los instrumentos jurídicos que los condensan se destacan dos de las Naciones Unidas: el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”¹. Estos textos son generalmente referidos en las normativas de la Argentina² que invocan sus principios:

- **Legalidad:** el objetivo por el que se utiliza la fuerza, el modo y la intensidad deben estar en línea con lo prescripto por las normas.

- **Necesidad:** el uso de la fuerza debe disponerse solamente en caso de riesgo concreto a la integridad física de alguna persona, cuando todos los medios no violentos de intervención resulten ineficaces y siempre y cuando el uso de la fuerza no derive en consecuencias más lesivas que aquellas que se intentan evitar.

- **Proporcionalidad:** el uso de la fuerza debe ser adecuado al nivel de amenaza que se intenta inhibir.

- **Moderación:** el empleo de la fuerza debe estar orientado a minimizar las consecuencias lesivas que su uso puede ocasionar.

- **Gradualidad o progresividad:** la cantidad o nivel de la fuerza debe aumentar de forma gradual de acuerdo a las circunstancias y debe otorgar a los destinatarios la posibilidad de desistir de la acción que se busca inhibir.

- **Responsabilidad:** el uso de la fuerza debe acompañarse de los mecanismos que conduzcan a la rendición de cuentas y a la atribución de responsabilidades.

Las manifestaciones son situaciones específicas con características particulares como la masividad, la presencia de grupos vulnerados y el hecho de que pueden presentar derechos en tensión. Los protocolos de actuación de las fuerzas policiales deben operacionalizar los principios para el empleo de la fuerza a estas circunstancias. Sin embargo, esto no ocurre en la Argentina, donde no están plasmados de manera adecuada en las normativas de diverso nivel y con frecuencia no forman parte de la cultura policial de uso de la fuerza ni del entrenamiento de los integrantes de las fuerzas de seguridad. Tampoco de su formación continua, de modo de dar cuenta de las circunstancias cambiantes de cada tipo de uso de la fuerza, de las nuevas normativas y de las nuevas tecnologías disponibles.

El descontrol del uso de la fuerza: muertos y heridos por represión policial

En los últimos 20 años, el impacto social y político que tuvieron los asesinatos de manifestantes por las policías federales y provinciales ha colocado al uso de la fuerza policial en las protestas como un problema de primer orden.

El descontrol en el uso de la fuerza es un rasgo común a la mayoría de las instituciones de seguridad del país. Se debe, entre otros factores, a las características de la formación y la capacitación de los policías, a falencias en las normativas y criterios de actuación, a deficiencias en el diseño de los operativos, a problemas de la organización institucional, a la ausencia de mecanismos de control adecuados e inclusive en algunas situaciones a la deficiencias del equipamiento.

Según nuestros registros, 70 personas murieron por hechos de violencia en situaciones de protesta social entre 1995 y abril de 2017. Las víctimas llegan a 86 si se tienen en cuenta las muertes ocasionadas por agentes no estatales en disputas por la tierra o durante otro tipo de episodios que no son exactamente situaciones de protesta pero que pueden ser considerados como hechos de violencia asociados al conflicto social. En este grupo se encuentran personas asesinadas en conflictos rurales y durante los levantamientos policiales ocurridos entre el 3 y el 13 de diciembre de 2013.

A partir de 2004, se prohibió que los agentes de fuerzas federales que participan de operativos de seguridad en manifestaciones porten armas de fuego, aunque luego del protocolo anunciado en 2016, no es clara la vigencia de esa regla. Sin embargo, en los últimos años hubo operativos con policías que portaban armas de fuego. Esta situación genera un conjunto de problemas:

Armas de fuego

En la gran mayoría de los homicidios causados por la policía durante protestas sociales se utilizaron armas de

fuego con proyectiles de plomo. En los casos de los homicidios de Teresa Rodríguez (Neuquén, 1997) o Aníbal Verón (Salta, 2000), entre otros, se utilizaron armas cortas reglamentarias. En la mayoría, sin embargo, se utilizaron escopetas, armas largas que suelen portar los policías en estos operativos. Así fue, por ejemplo, en los asesinatos de Maximiliano Kosteki y de Darío Santillán a manos de la Policía Bonaerense en 2002 o las cinco muertes ocasionadas por la Policía Federal el 20 de diciembre de 2001 en el centro de Buenos Aires. En la mayoría de los homicidios causados por la policía en los últimos años en protestas sociales se utilizó munición de plomo en armamento que está destinado al uso de munición de goma.

Escopetas de munición intercambiable

Los integrantes de las fuerzas de seguridad suelen portar escopetas calibre 12/70 en los operativos de control de manifestaciones. Estas armas admiten tanto cartuchos con “proyectiles antitumulto” (de goma) como cartuchos con proyectiles de plomo. Las muertes del 20 de diciembre de 2001 en Buenos Aires, los homicidios de Kosteki y de Santillán, las muertes del Parque Indoamericano en 2010 y los heridos en el desalojo de la Sala Alberdi en 2013 fueron causados por perdigones de plomo disparados desde este tipo de escopetas. Ante los tribunales, los efectivos suelen alegar que confundieron los cartuchos. Sin embargo, se diferencian a simple vista por su color y peso (los de goma son verdes o blancos y livianos, los de plomo son pesados y rojos o negros). En algunos casos no es posible identificar de qué grupo de policías provino el proyectil mortal, porque las escopetas 12/70 no dejan marcas ni estrías en la munición, lo que dificulta identificar de qué arma provino el disparo y atribuir responsabilidades directas, más allá de la posibilidad de establecer responsabilidades jerárquicas.

Escopetas con munición “multipostas”

Otro problema se deriva de la utilización de cartuchos que contienen múltiples proyectiles. El disparo de cada uno de estos cartuchos equivale a nueve disparos simultáneos de las pistolas reglamentarias. Cuando este tipo

¹ El primero, aprobado por la resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el segundo por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

² Por ejemplo, en la ley 13.982 de Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en la ley 24.059 de Seguridad Interior, la ley 26.102 que crea el Sistema de Seguridad Aeroportuaria y en el decreto nacional 637/03.

de munición sale de la boca de la escopeta los nueve perdigones se separan y es imposible predecir su trayectoria. Los disparos múltiples permiten abarcar un área mayor con un solo disparo, suele ser el arma elegida por la policía para desalojar las protestas de forma indiscriminada, lo que es irregular y aumenta el riesgo de causar heridas.

Falta de control de la munición y armamento utilizados

Las instituciones de seguridad generalmente no llevan un registro de las armas y municiones que distribuyen entre los efectivos afectados a un operativo. Un inventario previo y posterior completo permite registrar si hubo disparos y cuántos, atribuir responsabilidades individuales y evaluar la actuación conjunta del personal policial. Este tipo de registros favorece el control del operativo, la rendición de cuentas y permite también aportar pruebas sobre el desempeño policial en cuanto al uso de la fuerza, como ha ocurrido en algunas causas judiciales en las que una fuerza de seguridad pudo documentar con precisión qué armas y municiones reglamentarias fueron efectivamente utilizadas durante un operativo.

Armas “no letales” o “menos letales”

Las más utilizadas en la Argentina son las balas de goma y los gases lacrimógenos. Está probado que estas armas pueden ocasionar un grado alto de lesión e incluso matar. Los proyectiles de goma son extremadamente lesivos cuando se disparan a corta distancia y muy imprecisos cuando se disparan de lejos. Pueden causar lesiones severas en los ojos y aumentan la posibilidad de lesionar a terceros. La utilización de munición de goma para dispersar manifestantes está expresamente prohibida en nuestro país. Sin embargo, los agentes las utilizan con frecuencia para dispersar e intimidar y a corta distancia.

Los irritantes químicos o gases también pueden causar heridas graves³. Los gases lacrimógenos, especialmente cuando son lanzados por una pistola o los que se presentan en forma de granadas, pueden causar lesiones graves y también la muerte.

Aunque su capacidad de lesionar está comprobada, como se las considera “no letales” estas armas tienen niveles de regulación y control más bajos que las armas de fuego. Sin embargo, su nivel de letalidad depende de su correcta y controlada utilización.

3 Physicians for Human Rights, International Network of Civil Liberties Organizations: Letalidad encubierta. Efectos en la salud del uso de las armas “menos letales” en las protestas, 2016. <http://www.inclo.net/pdf/lealtad-encubierta.pdf>

Está probado que las armas llamadas “menos letales” pueden ocasionar lesiones graves e incluso matar. Además, tienen niveles de regulación y control más bajos que las armas de fuego, lo que aumenta los riesgos.

CLAVES PARA EL GOBIERNO Y CONTROL DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL EN PROTESTAS SOCIALES

Medidas generales

Disposición de vallados u otro tipo de delimitación eficiente del espacio público para evitar el contacto cuerpo a cuerpo entre manifestantes y policías.

Provisión de asistencia médica inmediata a quienes lo requieran.

Control del uso de la fuerza

Establecimiento de mecanismos de control y rendición de cuentas del accionar de los efectivos policiales en estos operativos.

Confección de inventarios del armamento, municiones y otros dispositivos de control (como agresivos químicos), con identificación del material asignado a cada agente, previo y posterior a los operativos.

Clara asignación de las responsabilidades jerárquicas, las funciones de todo el personal y el nivel de autorización necesario para disponer usos de la fuerza.

Investigación judicial y administrativa exhaustiva realizada por un organismo de control ante casos de represión injustificada, homicidio o lesiones, independiente del avance de la causa judicial.

Formación y organización

Capacitación de los funcionarios policiales en los criterios y principios que regulan el uso de la fuerza policial en contextos de protesta social.

Instrucción en tácticas no violentas de gestión de las concentraciones públicas, que favorezcan las instancias de interlocución con los manifestantes.

Entrenamiento regular de los agentes de las fuerzas de seguridad en el uso del armamento y municiones. Las prácticas deben incluir la identificación de las distancias de disparo menos lesivas.

Organización de dependencias especiales con la dotación y el equipamiento suficientes para intervenir en grandes manifestaciones.

Testeo y control del equipamiento

Establecer mecanismos de testeo del armamento y munición, previos a su adquisición. Estas pruebas deben considerar su legalidad, precisión, riesgo de letalidad, de lesiones graves o discapacidad, nivel de dolor inflingido y las posibilidades de mal funcionamiento.

Sanción de protocolos de testeo de la munición adquirida para establecer las distancias de disparo adecuadas para minimizar la lesividad, independientemente de lo que indiquen los manuales elaborados por los fabricantes.

Elaboración de protocolos de uso de munición de goma, que está limitado a supuestos de defensa de la vida o la integridad de alguna persona.

Control de la efectividad y capacidad de protección de elementos defensivos como escudos y cascos.

Prohibiciones y regulaciones

Prohibición de portar armas de puño a los policías afectados al operativo y de cualquier arma que pueda disparar munición de plomo.

Prohibición de portar y utilizar escopetas largas (que admiten tanto armamento letal como “menos letal”).

Restricción del uso de las municiones de goma a casos excepcionales de defensa de la vida e integridad física. Estricta prohibición de su uso para dispersar protestas, a corta distancia o dirigidos a la cabeza u otras zonas vitales del cuerpo, donde el impacto pueda ocasionar lesiones graves o la muerte.

Prohibición de disparar granadas o cartuchos de gas lacrimógeno directamente contra una multitud o individuos. También debe prohibirse su uso en espacios cerrados o abiertos en los que no haya salidas seguras.

Regulación de la utilización de irritantes químicos (gases lacrimógenos y otros) y de las sustancias que los componen. Se deben tomar precauciones y establecer controles sobre su composición y usos.



Carlos Fuentealba: asesinado por el
impacto de una granada de gas

Carlos Fuentealba, docente y activista sindical, fue asesinado durante una protesta en Neuquén en 2007 por el impacto de una granada de gas lacrimógeno disparada hacia el interior del auto en el que se retiraba de una protesta. El proyectil ingresó por la luneta trasera e impactó en su cabeza. Murió al día siguiente. Se realizaron movilizaciones masivas en distintas ciudades y un paro nacional de trabajadores. Dos días más tarde, fue detenido el sargento primero José Darío Poblete, integrante del Grupo de Operaciones Especiales de la Policía de Neuquén, identificado

por testigos -entre ellos, algunos compañeros de la fuerza- como el autor del disparo mortal. Un peritaje estableció que el cartucho de gas había sido disparado por la escopeta que usó Poblete en el operativo y otro probó que Fuentealba recibió el impacto a menos de siete metros de distancia, cuando esas armas deben utilizarse al menos a setenta metros de las personas. El sargento estaba en funciones y había sido afectado al operativo pese a contar con dos condenas judiciales anteriores por vejaciones y apremios ilegales contra personas detenidas.

El juez dividió la investigación en dos causas: por un lado, se investigó la responsabilidad material y, por el otro, la responsabilidad penal de funcionarios jerárquicos y políticos, y del resto de los efectivos que participaron. En 2008, Poblete fue condenado a prisión perpetua. En cambio, la causa en la que se investigaban las responsabilidades de los funcionarios a cargo del operativo se extendió durante nueve años hasta que en 2016, el Tribunal Superior de Justicia de Neuquén declaró extinguida la acción penal por el paso del tiempo. El caso se encuentra en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.



Represión a trabajadores de Lear en 2014: uso
potencialmente letal de las balas de goma

El 8 de julio de 2014 tras varios días de conflicto por despidos, delegados gremiales, trabajadores y militantes interrumpieron el tránsito en una de las vías de la autopista Panamericana. Unos minutos después, la Gendarmería Nacional se posicionó a pocos metros de los manifestantes y su jefe intimó al desalojo de la autopista en diez minutos, negándose a entablar cualquier tipo de negociación. Cumplido el plazo, iniciaron la represión. Al menos siete personas fueron heridas, la mayoría de ellas recibió múltiples disparos de balas de

goma dirigidos directamente al cuerpo. Algunos recibieron los impactos por la espalda cuando ya habían abandonado el corte, lo que muestra que no sólo se utilizaron balas de goma para dispersar sino también para intimidar y como forma de castigo.

La cantidad de impactos que los manifestantes tenían en el cuerpo indica que se disparó mucho y desde cerca. Este tipo de detonaciones a corta distancia y con alta frecuencias pueden causar la muerte.

7. gestión judicial

La intervención del Poder Judicial durante los conflictos



7. gestión judicial

La intervención del Poder Judicial durante los conflictos

El Poder Judicial es un actor decisivo en el desarrollo de las protestas y otros conflictos sociales: puede activar hechos de violencia o prevenirlos, puede tener una actuación protectora de los derechos involucrados o interpretar los hechos de un modo criminalizante. Los encuadres jurídicos que establecen los operadores judiciales definen la judicialización o no de una diversidad de prácticas asociadas con el ejercicio de la protesta. Ante hechos de represión ilegal por parte de las fuerzas de seguridad, en algunos casos el sistema judicial investiga con efectividad pero en la mayoría tiende a garantizar la impunidad. Los operadores judiciales tienen distintos roles durante el desarrollo de los conflictos sociales, como las tomas de tierra, los cortes de rutas y otras protestas.

Prevención de la violencia

El Poder Judicial tiene la capacidad de incidir directamente en los modos de actuación policial, por lo que tiene un rol central en la prevención de la violencia. Por un lado, la interpretación jurídica de los hechos encuadra el tipo de intervención policial, si es que corresponde alguna. Por otro lado, si efectivamente el Poder Judicial dispone una acción, como una orden de desalojo, debería indicar las medidas necesarias para evitar los riesgos que su orden puede causar. Cuando existen definiciones judiciales claras, esto condiciona las órdenes políticas sobre el accionar de la policía, permitiendo prevenir prácticas que vulneren derechos, ya sea de parte de las fuerzas de seguridad como de terceros. Cuando un juez ordena un desalojo tiene facultades para dar indicaciones que eviten que el operativo ocasione daños a las personas afectadas y que protejan la seguridad del personal policial.

Este tipo de medidas forman parte de las obligaciones positivas que tiene el Estado para asegurar el ejercicio de los derechos humanos, tanto frente a la amenaza de funcionarios públicos, como de particulares. Por ejemplo, el Sistema Interamericano ha establecido en diferen-

tes casos sobre desalojos¹ que cuando las autoridades tienen conocimiento de una situación de riesgo real para un individuo o grupo de individuos tienen la responsabilidad de prevenir o evitar ese riesgo.

El análisis de casos argentinos muestra diversas medidas preventivas que fueron dispuestas por operadores del sistema judicial: especificaciones sobre el uso de la fuerza, indicaciones sobre el modo de detener personas, señalamientos sobre la obligatoriedad de uso de uniforme por parte del personal, exigencia de que el operativo prevea atención médica, sanitaria y alimentaria; medidas específicas para permitir la circulación de las personas sobre las que pesa el desalojo, dentro y fuera del predio, la obligatoriedad de brindar protección ante el posible hostigamiento por parte de terceros, así como medidas particulares para la protección de los derechos de las personas menores de edad y otros grupos que tengan necesidades particulares.

Los jueces y los fiscales también pueden establecer medidas de control sobre el modo en que se ejecutan sus órdenes. La presencia en terreno del juez o de su equipo es una de las formas más concretas de control judicial. Pero también pueden disponerse otras, como la orden de registrar en video las actuaciones, de hacer firmar notificaciones o de presentar informes con parámetros específicos.

Coherencia multiagencial

La coordinación efectiva del trabajo judicial con la gestión política de la seguridad facilita que las órdenes que recibe la policía sean consistentes, lo que restringe el

margen de autonomía que las fuerzas de seguridad tienen cuando reciben mensajes divergentes y hasta contradictorios de parte de ambos poderes.

Presencia y diálogo

La presencia física de autoridades judiciales que propicien la interlocución entre los protagonistas de las protestas y los operadores judiciales (el juez interviniente, el fiscal, defensores, secretarios) puede habilitar diálogos cruciales para identificar necesidades y conducir el conflicto hacia una resolución. El acercamiento de autoridades judiciales facilitó la interlocución en casos en los que no existía una organización social con voceros o referentes definidos.

Perspectiva integral sobre el conflicto y los derechos involucrados

Con frecuencia, la interpretación judicial de un acontecimiento aísla episodios del contexto en el que se desarrollan. Esta segmentación judicial de las conductas por la aplicación literal de las figuras penales, sin atender a otros elementos que le dan sentido a la acción, limita la mirada sobre los hechos tanto espacial como temporalmente y puede distorsionar el sentido que tuvieron las acciones y sesgar la complejidad de los derechos en juego. Por eso, ante conflictos sociales complejos es muy importante que los operadores comprendan la situación de un modo integral, atendiendo a la historia del conflicto y a las situaciones de desigualdad entre los actores involucrados. Junto con la investigación de conductas que pueden configurar delitos, la recolección de pruebas e identificación de posibles responsables, el sistema judicial debe aportar recursos para la resolución pacífica de los conflictos.

El Poder Judicial puede activar hechos de violencia o prevenirlos, puede tener una actuación protectora de los derechos involucrados o interpretar los hechos de un modo criminalizante.

¹ Por ejemplo, el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Sebastião Camargo Filho vs. Brasil”. Ver: CIDH, Informe Nº 25/09, 2009. Citado en: Abramovich, V. “De las violaciones masivas a los patrones estructurales. Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos”, Revista Derechos Humanos, Año 1 Nº 1, noviembre de 2012.

LA TOMA DEL CLUB ALBARIÑO UNA INTERVENCIÓN JUDICIAL QUE PREVINO LA VIOLENCIA

El 7 de diciembre de 2010, en el barrio porteño de Villa Lugano y muy cerca de la toma del Parque Indoamericano que también estaba sucediendo en ese momento, fue ocupado un predio perteneciente al ente que administra los ferrocarriles estatales y que había sido cedido temporalmente al Complejo Deportivo Albariño.

En los primeros momentos, y a diferencia de las decisiones judiciales adoptadas en el conflicto del Parque Indoamericano, el juez Daniel Rafecas ordenó a las autoridades nacionales establecer un límite perimetral de la toma para evitar el ingreso de más personas y materiales de construcción, censar a los ocupantes y protegerlos ante las amenazas que recibían por parte de grupos de vecinos y de barrabravas.

Durante los primeros días, aumentaron las agresiones y la presión para el desalojo por parte de personas que se presentaban como vecinos del barrio, tanto hacia los ocupantes como hacia los agentes de la Policía Federal. Mientras afuera tenían lugar protestas y ataques, en el interior del

predio el diálogo con las autoridades nacionales se había estancado. El juez aceptó la convocatoria de los ocupantes a reunirse en el predio y, al escuchar sus demandas, les propuso facilitar un encuentro con autoridades del gobierno nacional. Las familias, mayormente jóvenes con niños pequeños, accedieron a la propuesta. Sin embargo, la intervención de una banda los desalentó y de un momento a otro los ocupantes se negaron a reunirse.

El juez decidió entonces indagar el motivo de la repentina negativa. Para eso, ordenó tareas de inteligencia para conocer si existía una organización criminal que buscaba vender las tierras ocupadas. En las imágenes captadas por cámaras ocultas se veía ingresar al predio a cuatro personas que no eran parte de la toma. El juez ordenó detenerlas y procuró determinar si había más responsables.

Mientras tanto, quienes se presentaban como vecinos intensificaron la demanda de que se acelerara el desalojo. La recién nombrada ministra de Seguridad de la Nación se acercó a dialogar con el grupo y a explicarles los procedimientos que se llevaban ade-

La coordinación entre el trabajo judicial y la gestión política de la seguridad derivó en órdenes claras y categóricas a la Policía Federal de modo de prevenir la ocurrencia de hechos de violencia y represión.

lante para identificar a los responsables de la toma, que se negaban a negociar e incluso a censarse. La ministra anunció ante los medios de comunicación que el desalojo debía ser pacífico y pidió paciencia con los plazos, ante al reclamo de dirigentes políticos de que se efectuara con rapidez y se utilizaran armas y gases.

Cinco días después, el juez ordenó la detención de otras catorce personas acusadas de haber organizado la toma del predio para lucrar con la venta de los lotes. Al día siguiente, tras negociaciones entre los ocupantes y los funcionarios judiciales, la Policía Federal desalojó sin violencia: las personas abandonaron el lugar sin que se las acusara de ningún delito y no hubo heridos. Sin embargo, no hubo respuestas respecto del problema habitacional que atravesaban las familias.

La investigación judicial permitió identificar a los responsables materiales e intelectuales de la usurpación y diferenciarlos de las personas que buscaban un espacio para construir su vivienda. Nueve personas fueron procesadas, acusadas de integrar una asociación ilícita, que tenía por objeto la venta de los terrenos usurpados y la instalación de un local bailable.

ALGUNAS CLAVES DEL CASO

1. El énfasis del juez en la prevención de la violencia: cada una de las órdenes (a las autoridades políticas y a las policiales) establece expresamente el objetivo del desalojo pacífico y la prioridad de la preservación de la integridad de los ocupantes, tanto dentro como fuera del predio, así como del personal policial involucrado. La coordinación entre el trabajo judicial y la gestión política de la seguridad derivó en órdenes claras y categóricas a la Policía Federal de modo de prevenir la ocurrencia de hechos de violencia y represión.

2. El cerco policial facilitó la realización del censo de ocupantes, lo que posibilitó una negociación sobre el conflicto.

3. El mismo juez investigó las responsabilidades de la usurpación y estableció las condiciones para realizar un desalojo pacífico. La centralización de la actividad judicial de las diferentes dimensiones de un conflicto social es excepcional y contrasta con la fragmentación que prima en otros casos.

4. Los encuentros en persona entre los ocupantes y el juez, así como entre otras personas del barrio y la ministra de Seguridad, permitieron gestionar el conflicto y aportaron información decisiva para definir la estrategia política y judicial.

8. criminalización

El control penal de la acción política



8.criminalización

El control penal de la acción política

La criminalización es el procesamiento judicial de activistas, manifestantes y referentes sociales, políticos o sindicales debido a su participación en protestas utilizando de manera arbitraria distintas figuras penales para reprocharles las formas o los tiempos de sus acciones y la afectación de otros derechos. En estos casos se realiza una interpretación jurídica que aísla las conductas del marco del ejercicio del derecho a la protesta en el que ocurrieron.

En los últimos años, la criminalización no se ha debatido públicamente como sí ocurrió con la represión policial. Sin embargo, la persecución penal de los referentes sociales tiene consecuencias graves que trascienden los problemas individuales de la persona que es sometida a un proceso judicial: pesa sobre la organización a la que pertenece y emite un mensaje intimidante hacia el campo social y político.

En la mayoría de los casos, los activistas no obtienen una sentencia. Los procesos judiciales se dilatan por mucho tiempo o, tras una acusación grave, a los imputados se les propone una salida alternativa, como una probation, que muchas veces aceptan para evitar llegar a una pena. Sin embargo, esto también es problemático porque las “salidas alternativas” no fijan estándares respecto de que esas conductas no son delitos. Por ejemplo, como no hay condenas, las causas no llegan a los tribunales superiores que podrían realizar un control de constitucionalidad de las acusaciones que originaron la causa. Como tampoco se obtiene una absolución, no se consolida una jurisprudencia que señale el abuso en la aplicación de ciertas figuras penales y que establezca que las acciones que se han reprochado no son delitos. En definitiva, no se alcanzan decisiones judiciales que operen como antecedente de otras causas similares.

Las figuras de la criminalización

La utilización de ciertas figuras penales para tipificar una diversidad de conductas asociadas a la protesta muestra las posiciones ideológicas de los operadores judiciales. Los artículos del Código Penal más usados son el que penaliza el corte de rutas y el que castiga la usurpación de tierras. Sin embargo, también se acusa a los manifestantes con tipos penales más graves, que como tienen penas más altas permiten mantener a los imputados con prisión preventiva durante el proceso; entre ellos, la coacción agravada, la privación ilegítima de la libertad agravada, el entorpecimiento de la actividad industrial, la asociación ilícita y en casos excepcionales hasta se ha utilizado la “ley antiterrorista”. Muchos de estos artículos del Código Penal son objeto de controversias ya que su vaguedad sobre cuáles son los bienes protegidos habilita usos laxos. Excepcionalmente, también se registran acusaciones por el delito de sedición.

Entorpecimiento del transporte o de los servicios de comunicación

Se trata del artículo 194 del Código Penal de la Nación que sanciona con pena de 3 meses a 2 años a aquel que “impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, agua o aire o los servicios de comunicación, sin crear un escenario de peligro común”. Con frecuencia, se utiliza para someter a proceso penal a los participantes de cortes de calles o rutas sin considerar si la conducta se realiza en ejercicio de un derecho constitucional.

Usurpación

Se trata del artículo 181 del Código Penal de la Nación. Las ocupaciones o tomas de tierra y la permanencia en plazas o espacios públicos son formas de protesta que el Poder Judicial ha considerado como hechos de usurpación. Es decir que les aplican la figura que penaliza a quien “por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojar a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble

La criminalización no se debate públicamente como ocurre con la represión policial. Sin embargo, la persecución penal de los referentes sociales tiene consecuencias graves.

o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes”. Con frecuencia las condiciones de modo no son tomadas en cuenta y la sola ocupación del espacio es considerada un hecho de usurpación. Este encuadre da lugar a que las protestas sean desalojadas a través de procedimientos policiales que en general agravan el conflicto.

Asociación Ilícita

Se trata del artículo 210 del Código Penal de la Nación que sanciona con pena de prisión de hasta diez años a aquel que “tomare parte en una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación”. Históricamente, jueces y fiscales han recurrido a esta figura penal para la criminalización de personas por el mero hecho de su pertenencia a un colectivo determinado.

Ley 26.734 “antiterrorista”

Sancionada en 2011, agrava la escala penal de todos los delitos previstos en el Código Penal cuando se hayan cometido “con la finalidad de aterrorizar a la población u obligar a las autoridades públicas nacionales (...) a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”. La vaguedad de la formulación hace posible la aplicación de este agravante a la gama de figuras penales típicamente utilizadas para la criminalización de la protesta social: la resistencia a un desalojo, el corte de vías de circulación o protestas en el espacio público. Si bien no ha prosperado ninguna causa con esta figura penal, se la ha utilizado para acusar a integrantes de la comunidad mapuche cuando, en reclamo de tierras ancestrales, ocuparon un predio que había sido adquirido por la empresa Benetton. Si bien no quita el riesgo cierto de ser aplicada, la regla contiene una excepción prevista para las conductas realizadas en defensa de derechos: “Las agravantes previstas en este artículo no se aplicarán cuando el o los hechos de que se traten tuvieron lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional”.



El proceso como un castigo

Atravesar un proceso penal es un peso coercitivo sobre las personas imputadas: demanda costos altos para los individuos y las organizaciones y puede implicar medidas de restricción de derechos, como por ejemplo la prisión preventiva o limitaciones para salir del país y para disponer de sus bienes. También pesa la amenaza latente de una pena y el descrédito social e institucional que conlleva la acusación. Aún cuando la gran mayoría de estas causas no culmina en una condena, estar sometido a un proceso ya es un castigo efectivo y las demoras procesales agravan esta situación.

Estigmatización

Los procesos penales también aportan elementos que legitiman y fortalecen discursos estigmatizantes de deter-

minados colectivos sociales por parte de medios de comunicación, funcionarios políticos, judiciales y/o policiales. Este tipo de decisiones judiciales aporta un marco de autoridad a las perspectivas discriminatorias contra prácticas colectivas de distintos grupos que circulan en los medios de comunicación y se incorporan al sentido común.

Amenaza a la participación política

Los procesamientos judiciales atentan contra la participación política de las personas directamente involucradas en la causa e intentan intimidar a otros que comparten sus prácticas. La acusación contra referentes o dirigentes genera un mensaje intimidante hacia los activistas y militantes que temen ser perseguidos por el Poder Judicial, lo que afecta la organización social, política y sindical y, como resultado buscado, puede verse limitada su capacidad de movilización.

Los presos de la Legislatura: persecución arbitraria y encarcelamiento preventivo

El 16 de julio de 2004 una manifestación en contra de la reforma del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, convocada por varias organizaciones sociales, culminó con incidentes. Durante varias horas los canales de televisión transmitieron en directo a manifestantes que dañaban el frente del edificio de la Legislatura, ante la aparente pasividad de la policía que impidió que ingresaran pero prácticamente no intervino para frenar los incidentes.

Una vez finalizada la protesta, policías de civil detuvieron en las inmediaciones del lugar a 24 personas. A partir de los testimonios de los policías que hicieron las detenciones, la jueza de instrucción Silvia Ramond dispuso el procesamiento con prisión preventiva de quince de los detenidos a quienes les imputó los delitos de coacción agravada, privación ilegítima de la libertad agravada, daño calificado y resistencia a la autoridad. Nunca existieron en el expediente elementos de prueba para sostener esas acusaciones.

La jueza rechazó los pedidos de excarcelación y los camaristas de la Sala V Guillermo Navarro, Mario Filosof y Rodolfo Pociello Argerich confirmaron los procesamientos y los encarcelamientos preventivos. Tanto la jueza como los camaristas fundamentaron la prisión preventiva en el hecho de que los delitos por los que los detenidos estaban acusados preveían penas muy altas, cuando, en verdad, el encarcelamiento preventivo corresponde para evitar el entorpecimiento de la causa o la fuga de los imputados. La detención se extendió por 14 meses y funcionó como una pena anticipada. Luego, ante el pedido del fiscal y los querellan-

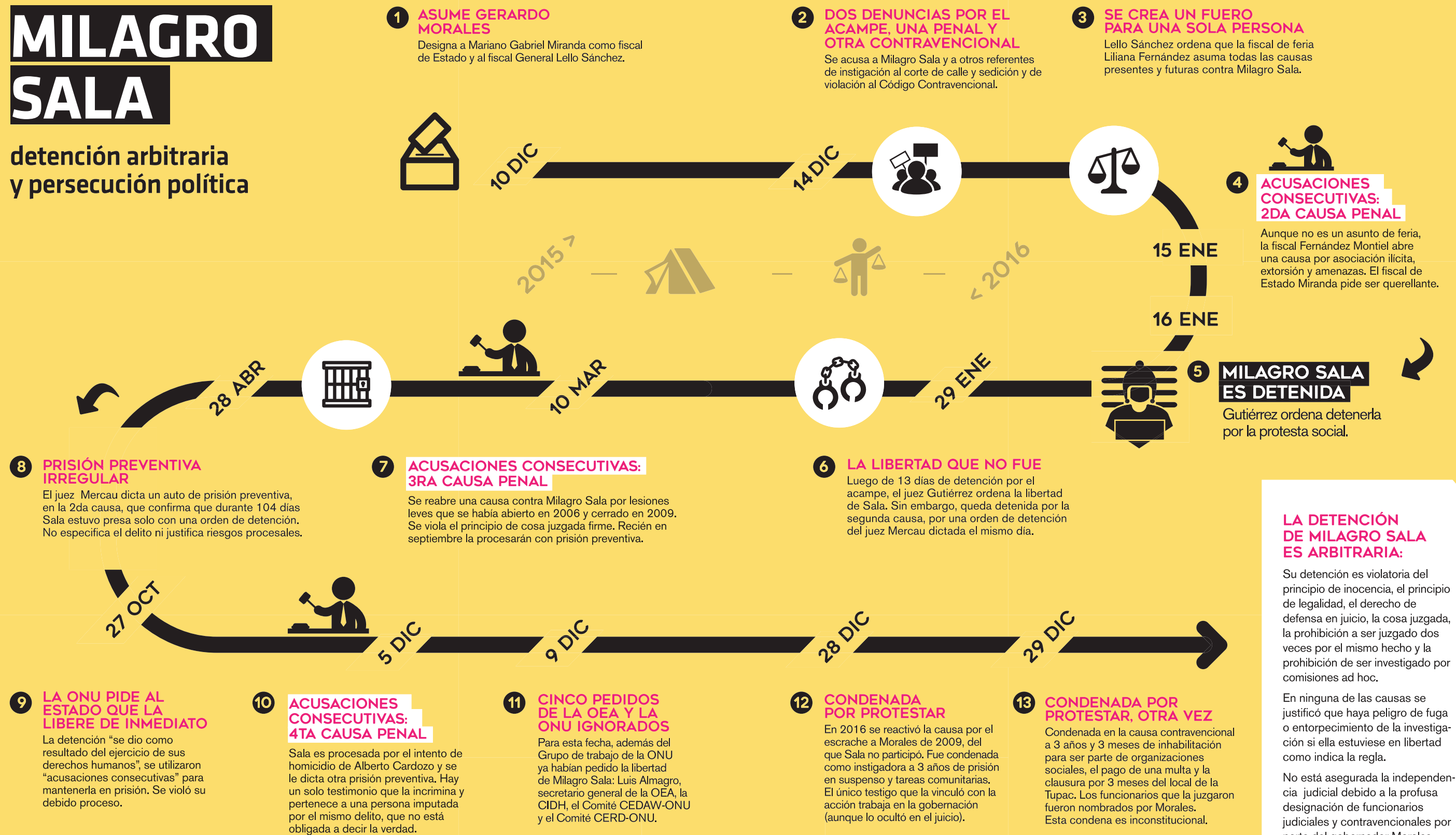
tes, el Tribunal modificó la calificación de los hechos como “perturbación de los poderes públicos” y concedió la excarcelación a todos los detenidos.

Al juicio llegaron 14 personas acusadas. El fiscal del juicio Juan José Ghirimoldi avaló las actuaciones del fiscal de instrucción y dijo que al comienzo del proceso habían existido indicios sobre la comisión de aquellos delitos tan graves, pero que luego no habían podido confirmarse y acusó a 13 de los 14 imputados por daño agravado y, en dos casos, por resistencia a la autoridad. Consideró que los acusados fueron partícipes necesarios pero no pudo explicar quiénes eran los autores de los daños. En la sentencia dictada el 13 de noviembre de 2006, los jueces Elsa Moral, Silvia Arauz y Alejandro Noceti Achával, del Tribunal Oral en lo Criminal n° 17 de la Capital Federal, absolvieron a 12 de los imputados y condenaron a los dos restantes a penas leves por daño agravado. Los jueces se limitaron a manifestar que no había podido probarse durante el debate los resultados dañosos de la conducta de los imputados, pero no dijeron nada sobre la utilización arbitraria de tipos penales desproporcionados y el hecho de que los imputados estuvieron 14 meses privados de libertad.

Por la gran cantidad de ilegalidades comprobadas en el proceso judicial, como la utilización abusiva y desproporcionada de figuras penales, el uso del encarcelamiento preventivo, la ausencia de pruebas y el seguimiento acrítico de los falaces testimonios de los policías implicados, es considerado un caso extremo de criminalización de la protesta social.

MILAGRO SALA

detención arbitraria
y persecución política



LA DETENCIÓN DE MILAGRO SALA ES ARBITRARIA:

Su detención es violatoria del principio de inocencia, el principio de legalidad, el derecho de defensa en juicio, la cosa juzgada, la prohibición a ser juzgado dos veces por el mismo hecho y la prohibición de ser investigado por comisiones ad hoc.

En ninguna de las causas se justificó que haya peligro de fuga o entorpecimiento de la investigación si ella estuviese en libertad como indica la regla.

No está asegurada la independencia judicial debido a la profusa designación de funcionarios judiciales y contravencionales por parte del gobernador Morales.

9. justicia

La respuesta del Poder Judicial a la represión

