



EL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL EN LA ARGENTINA



**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 Tufro
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 CELS¹ 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 Judi-

cial 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 día¹. 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 2013² 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 desempleo³. 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.

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%.

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



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 ru-

1984



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

2007

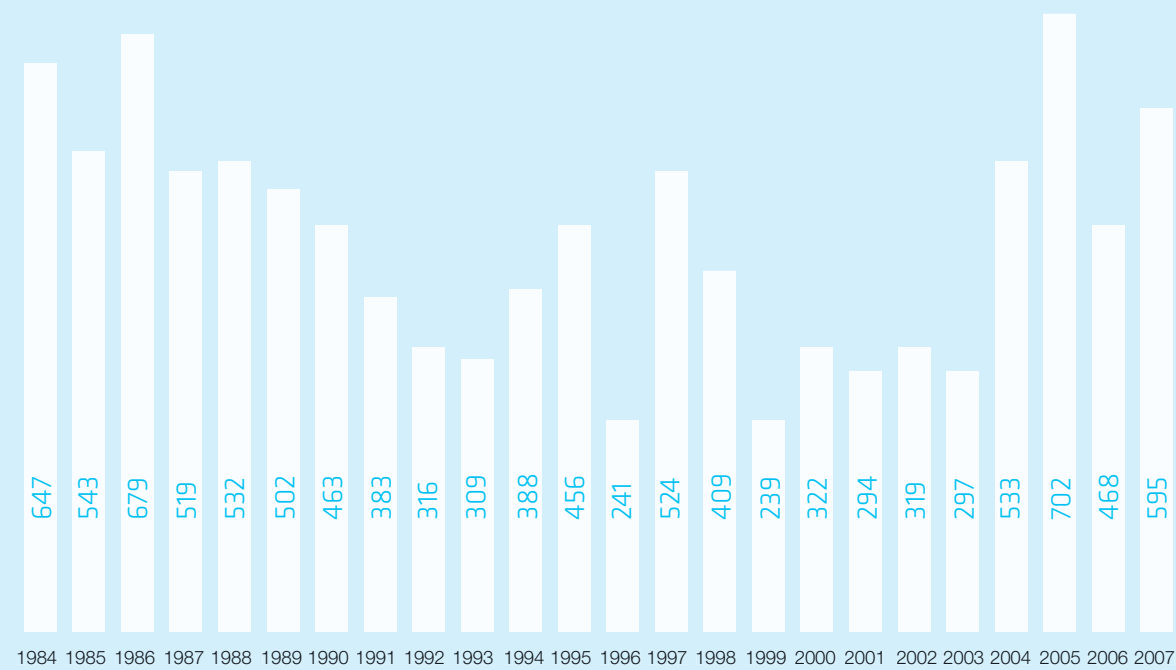


5 de cada 10 acciones de protesta fueron por demandas ambientales, de justicia, de hábitat, de salud, de educación y económicas o de rechazo a decisiones o acciones de gobierno.

tas 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%.

Acciones de protesta
-
1984 - 2007



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



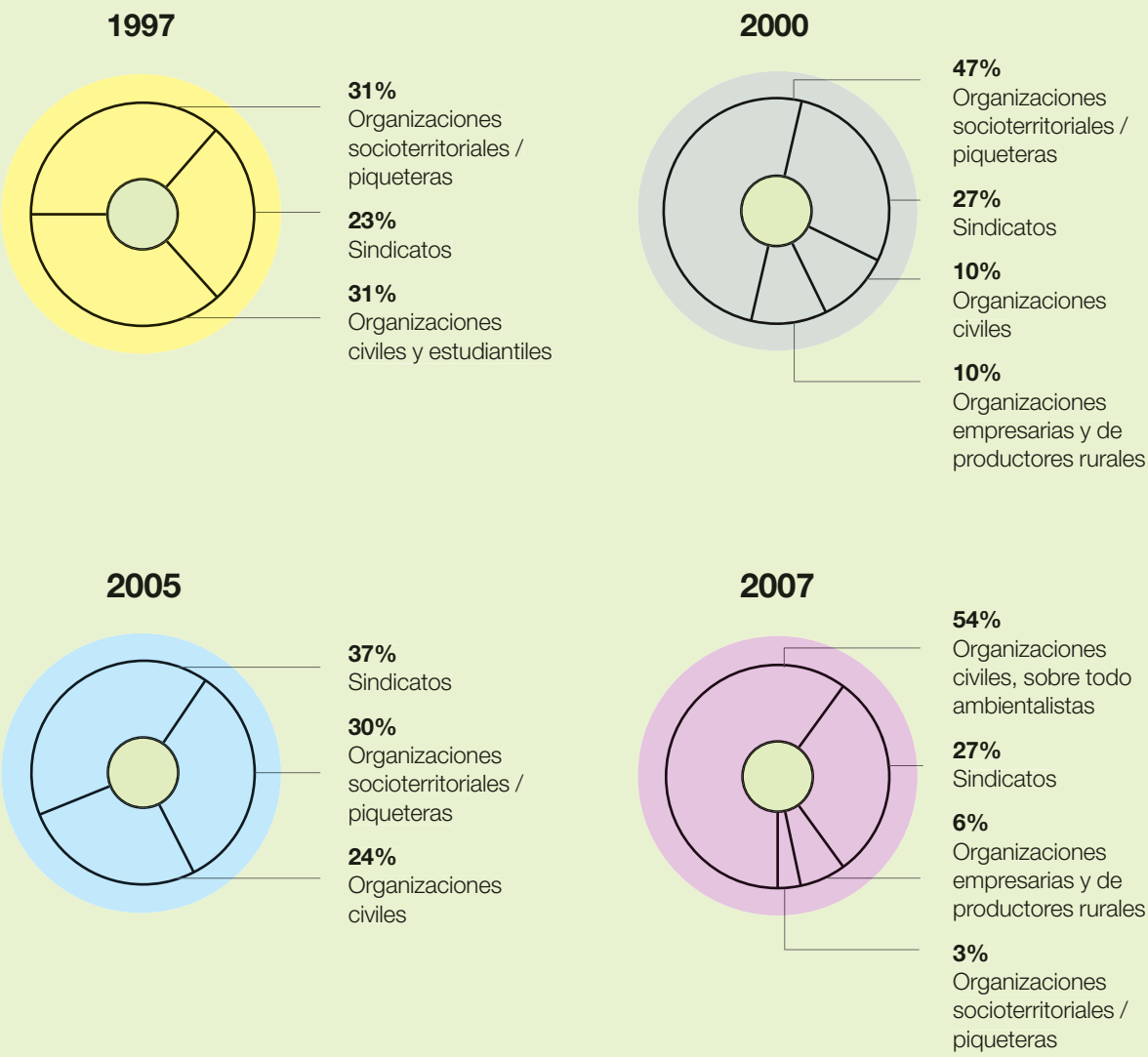
Luego de la crisis de 2001-2002, la cantidad de acciones de protesta no solo no disminuyó sino que en 2005 se registró el pico de mayor cantidad de toda la democracia.

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



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 tam-

bién 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 secretaria 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 adherieron 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 Milduburger en las causas armadas en su contra y, en representación de Milduburger, la quere-lla 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.

3. gobierno

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



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-

rrrollo 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 meditaciones 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.

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.

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>

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-

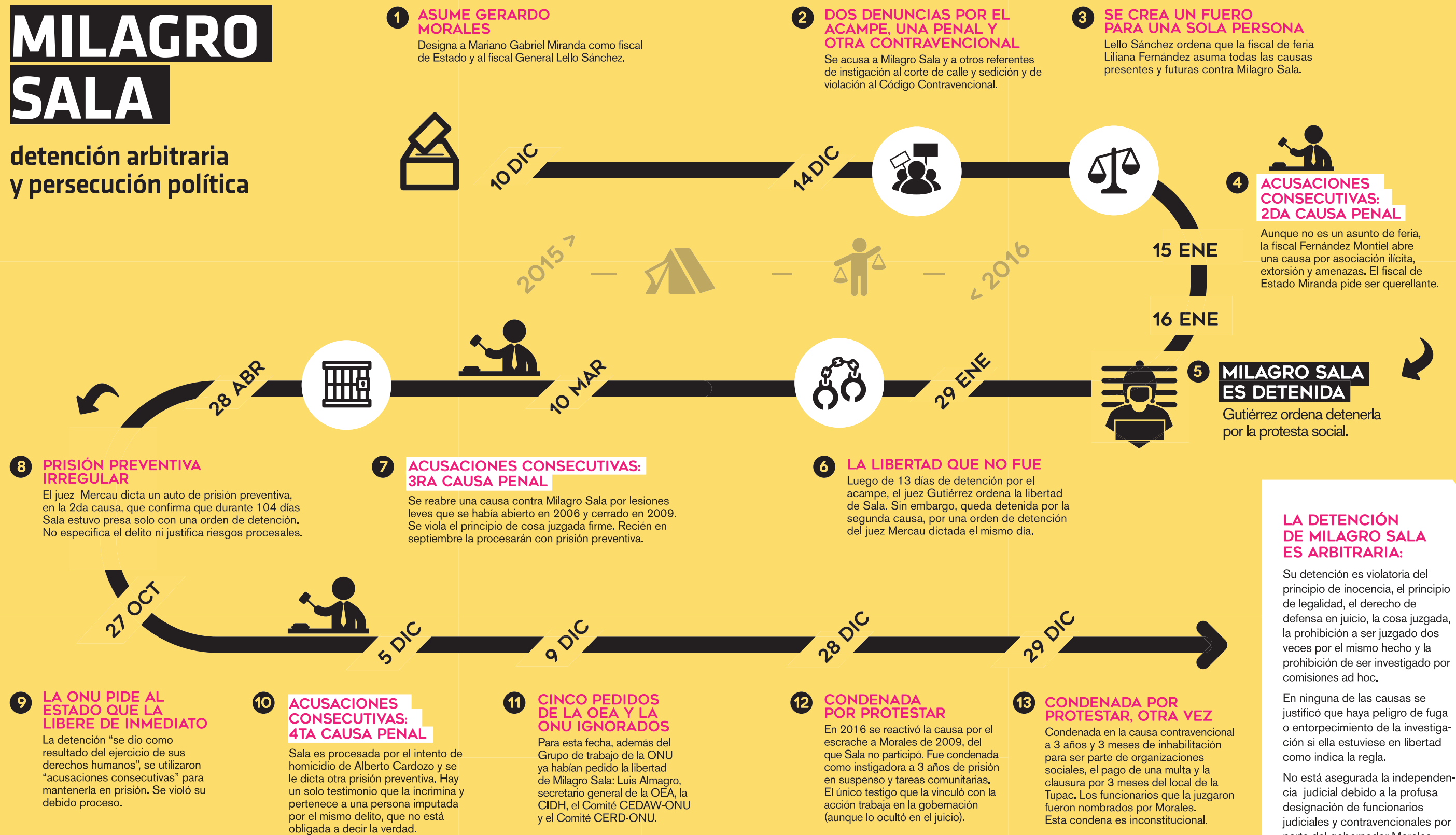
tes, el Tribunal modificó la calificación de los hechos como “perturbación de los poderes públicos” y concedió la excarcelación a todos los detenidos.

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



9. justicia

La respuesta del Poder Judicial a la represión

La investigación y sanción de los abusos cometidos por agentes estatales durante hechos de represión policial es fundamental para evitar la impunidad de estas prácticas y su repetición. En la Argentina, muchos de estos episodios continúan impunes: es difícil probar la responsabilidad material, rara vez existe la voluntad judicial de investigar el papel de las autoridades políticas, los tiempos se prolongan sin justificación, la producción de prueba es compleja y las evidencias se pierden con las demoras procesales y la impericia. Sin embargo, se han alcanzado sentencias en causas judiciales emblemáticas que son antecedentes importantes para juzgar de manera adecuada responsabilidades materiales y jerárquicas.

Los obstáculos que aparecen cuando se investigan responsabilidades policiales de hechos de represión en protestas son específicos y requieren estrategias de litigio particulares y especializadas.

Individualización de responsables materiales

Individualizar a los autores materiales de agresiones, lesiones u homicidios en las manifestaciones es un desafío particular para la investigación judicial dado el número de personas involucradas en la represión, las dificultades para identificarlas y el tipo de armamento utilizado. Las represiones policiales a las protestas reúnen a grandes cantidades de policías que provienen de distintos departamentos, comisarías, y grupos especializados. Por lo general, en los operativos los agentes policiales son divididos en distintos grupos que se distribuyen en el área a desalojar o reprimir. Con frecuencia, los agentes incumplen las normativas que los obligan a estar debidamente identificados como policías y con su nombre visible. En general, utilizan un tipo de armamento que no deja una marca diferenciable en las balas, de manera que no permite identificar el arma de la que provino un disparo determinado. Además, la munición utilizada en ese tipo de escopetas suele ser multipropósito, permite disparar hasta 9 postas por tiro, por lo que los disparos son imprecisos y es difícil reconstruir la trayectoria de cada impacto.

Estas características de los operativos y del uso de armas en las protestas se agravan por la falta de medidas de control adecuadas, como el registro riguroso de las armas y municiones asignadas, la sanción a los agentes que no estén identificados y otras medidas orientadas a la rendición de cuentas.

Como resultado, la responsabilidad individual se torna difusa y se dificulta el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los delitos implicados. Para revertir esta tendencia son necesarias estrategias de litigio muy especializadas, que en diferentes casos resultaron efectivas.

Estrategias que permitieron atribuir responsabilidades

Testimonios

En distintos procesos judiciales, los relatos de personas que presenciaron la represión, sean o no manifestantes, fueron claves para identificar a los autores de las agresiones. Los trabajadores de prensa también suelen ser testigos y en muchas ocasiones pueden aportar fotografías y videos. Los integrantes de las fuerzas de seguridad tienden a respaldar a los policías y en ocasiones sus superiores los habilitan a no declarar o a mentir.

Peritajes balísticos

Estos estudios reconstruyen la trayectoria de las balas e identifican el origen de un disparo determinando desde qué arma o desde qué lugar fue disparada la bala que ocasionó una herida o la muerte a un manifestante. Los realizan expertos en balística, que trabajan a partir de testimonios, del análisis de las armas utilizadas en la represión y de las balas extraídas de los cuerpos o recolectadas en el lugar, de autopsias de las víctimas y también de videos, audios y fotografías.

Se han alcanzado sentencias en causas judiciales emblemáticas que son antecedentes importantes para juzgar de manera adecuada responsabilidades materiales y jerárquicas.

En el caso del activista y docente asesinado Carlos Fuentealba, los relatos de los manifestantes fueron centrales para atribuir la responsabilidad del disparo de un cartucho de gas al agente de la policía neuquina, José Darío Poblete. El peritaje balístico también fue una prueba importante que respaldó los testimonios al identificar que el proyectil de gas lacrimógeno se correspondía con la pistola del agente policial. Además, demostró que ese disparo había ingresado al automóvil en el que se encontraba el docente, lo que había sido puesto en cuestión por la defensa durante el debate.

Sin embargo, en muchas investigaciones los peritajes balísticos no son concluyentes, porque el tipo de armas utilizado dificulta probar la conexión entre una bala y un arma. Este es, por ejemplo, el caso del desalojo violento del Parque Indoamericano, donde los policías utilizaron escopetas de calibre 12/70, cuyo cañón es de ánima lisa por lo que, a diferencia de las arma de puño, no dejan marcas en la munición. En el caso de Mariano Ferreyra, Roberto Jorge Locles, el perito de parte de la defensa, golpeó la bala que se había extraído de su cuerpo lo que alteró la prueba y dificultó el peritaje. Por este hecho, Locles fue condenado a un año de prisión en suspenso y a 3 años de inhabilitación para ejercer su actividad.

Video y/o fotografías

La fiscalía, la defensa y la querella suelen utilizar registros de audio e imagen para reconstruir los hechos, la ubicación de los policías y manifestantes, sus movimientos, identificar testigos y responsables.

En las investigaciones por represión de protestas sociales se desarrollaron técnicas específicas para producir pruebas a partir de imágenes y audios registrados por periodistas. El Grupo de Física Forense del Instituto Balseiro del Centro Atómico Bariloche desarrolló técnicas a partir del análisis de ecos de las bandas de audio registradas en video y de las sombras de fotografías para probar la simultaneidad de las tomas.

En el caso de Teresa Rodríguez, a partir de imágenes de video y tres fotografías, este equipo analizó el audio para atribuir la autoría de los disparos fatales. Les permitió localizar 11 de 17 disparos con un margen de precisión menor a un metro cuadrado. Combinando la localización de los disparos con la posición de los participantes a partir de las imágenes, establecieron una clara atribución de 8 disparos. La misma técnica fue aplicada en la investigación judicial de los asesinatos ocurridos en el marco de la represión en el Puente Pueyrredón en 2002. El mismo equipo realizó un peritaje para el juicio por los asesinatos y heridas a los manifestantes el 20 de diciembre de 2001 en la ciudad de Buenos Aires: analizaron imágenes, videos y fotografías y los ordenaron en tiempo y espacio a partir del estudio de las sombras, entre otros factores, lo que permitió reconstruir la dinámica de la represión. Este estudio, en conjunto con otras medidas de prueba (testimonios y registros de llamadas, entre otras), permitió a la querella fundamentar que la actuación policial estuvo coordinada por las autoridades políticas.

Registros de llamadas y modulaciones de las fuerzas de seguridad

Durante los hechos, las fuerzas de seguridad producen -con o sin intenciones de registro- un conjunto de materiales que puede ser objeto de peritajes como, por ejemplo, videos, fotografías, llamadas y modulaciones.

Los registros de llamadas telefónicas son una fuente central para la reconstrucción de los hechos, como ocurre en general en toda investigación. Permiten reconstruir los contactos e identificar personas que inicialmente no estaban señaladas en una investigación. Las modulaciones (cuyo registro y preservación son obligatorios en algunas normativas internas) permiten escuchar los intercambios entre agentes policiales y en algunos casos determinar quién, cómo y cuándo dio determinadas directivas u órdenes. Contribuyen a identificar cómo se ordenaron las jerarquías en un operativo más allá de la información que brinda la estructura orgánica.

Las modulaciones son centrales para la reconstrucción de los esquemas de conducción del operativo represivo del Parque Indoamericano de 2010. En estos registros consta que momentos después del asesinato de Bernardo Salgueiro, los jefes de la PFA que dirigían el operativo remotamente desde la Dirección General de Operaciones (DGO), Roberto Palavecino y Hugo Lompizano, ordenaron al comisario Emilio Miragaya, que conducía el operativo en el parque, que indicara a la Policía Metropolitana que se retirara y detuviera los disparos. Los intercambios denotan que el operativo había sido coor-

Es habitual que los procesos judiciales se prolonguen durante años, algunos incluso superan la década. Esta extensión injustificada es perjudicial para todos los involucrados y aleja la posibilidad de alcanzar justicia.

dinado previamente entre las dos fuerzas de seguridad, con acuerdos sobre el tipo de equipamiento, armamento y personal que utilizarían los agentes participantes. También permite reconstruir que el operativo se orientó a la protección de los agentes policiales. La reconstrucción a partir de las modulaciones es consistente con lo que puede verse en los videos aportados a la investigación por las fuerzas de seguridad, en los que se observa que minutos después de estos intercambios, la Policía Metropolitana se retiró, tal como habían ordenado los jefes de la PFA desde la DGO. Este fue un elemento central en el fallo de primera instancia en el que la jueza Mónica Berdión de Crudo procesó a 41 policías y jefes policiales.

Responsabilidad penal de autoridades políticas

En la Argentina el homicidio de manifestantes es considerado como un crimen político y genera rechazo social. Cuando una represión causa heridos o muertos es habitual que diferentes grupos reclamen la renuncia de las autoridades, en un señalamiento de su responsabilidad. De hecho, diferentes gobernadores y presidentes terminaron sus mandatos tras represiones graves.

Desde 2001, en torno de diferentes casos las víctimas o los fiscales señalaron, junto con ese reclamo, que ciertos funcionarios políticos son penalmente responsables por las consecuencias de sus decisiones, órdenes y omisiones. Los jefes o autoridades no son necesariamente garantes de las acciones que realizan sus subordinados, ya que en la justicia penal no existe lo que se denomina “responsabilidad objetiva” como sí ocurre en la justicia civil. La responsabilidad no asciende verticalmente de forma automática: se requiere una investigación judicial orientada a identificar actuaciones particulares que se encuadren en figuras penales. Esto en general no ocurre. El trabajo judicial suele limitarse a intentar identificar al autor inmediato o material, cuestión que ya de por sí presenta complicaciones. No se suelen investigar otros delitos presentes en una represión, como las lesiones o detenciones irregulares, y son aún mayores las resistencias a investigar qué papel cumplieron las autoridades políticas en la organización, despliegue u objetivo de una represión o cómo intervinieron una vez que la policía usó la violencia.

Demoras en las investigaciones

Es habitual que los procesos judiciales se prolonguen durante años, algunos incluso superan la década. Esta extensión injustificada es perjudicial para todos los involucrados y aleja la posibilidad de una reconstrucción adecuada y de alcanzar justicia.

Las demoras en muchos casos tienen que ver con la falta de colaboración de los poderes ejecutivos en aportar pruebas relevantes. A veces, esa actitud está coordinada con las defensas como una estrategia de dilación y encubrimiento. Las defensas de los acusados, por su parte, recurren a planteos dilatorios, a veces de manera sistemática. En esas circunstancias, es crucial la actuación de los funcionarios judiciales para limitarlos cuando son parte de una estrategia para evitar la investigación. Sin embargo, es frecuente que los jueces actúen con una lentitud extrema, tomándose meses o años para resolver el pedido de alguna de las partes. Aún cuando las defensas hayan contribuido a prolongar excesivamente el proceso, también presentan planteos sobre los plazos señalando que no es razonable que el Estado persiga a un acusado por tanto tiempo.

El paso del tiempo también afecta la reunión de pruebas fundamentales: puede provocar impactos irreversibles en las evidencias, los peritajes y allanamientos y limitar la producción de prueba necesaria.

En la historia reciente, en algunos casos quedó demostrado que cuando existe voluntad del Poder Judicial para alcanzar la verdad de los hechos es posible concretar una investigación efectiva, en claro contrapunto con la habitual situación judicial que atraviesan este tipo de causas. Las investigaciones cuentan con un fuerte sostén de los familiares y compañeros de las víctimas, y en algunos también con la participación en el proceso judicial de organismos de derechos humanos, organizaciones sociales y/o partidos políticos. Los actores involucrados en la querella y el activismo que se realiza sobre los casos por fuera de lo estrictamente jurídico tienen un fuerte impacto en el devenir de estas investigaciones.

19 y 20 de diciembre de 2001: condenas a jefes policiales y autoridades políticas

La noche del 19 de diciembre de 2001, en todo el país multitudes salieron a las calles a protestar después de que el presidente Fernando de la Rúa anunció el estado de sitio por cadena nacional. En el contexto de violentas represiones, en distintas localidades del país fueron asesinadas 39 personas, centenares resultaron heridas

y hubo más de 4500 detenciones. En la ciudad de Buenos Aires, la Policía Federal reprimió y causó decenas de heridos, uno de ellos recibió el impacto de una bala de plomo por parte de la policía sobre las escalinatas del Congreso Nacional. Sin tener en cuenta ni investigar los hechos de violencia policial de la víspera, a la mañana siguiente el Ejecutivo ordenó a la misma fuerza despejar las protestas de la Plaza de Mayo. El operativo terminó con cinco personas asesinadas, centenares de heridos de distinta gravedad y cerca de 300 detenidos.

La investigación judicial refleja las dificultades que encuentran los procesos en los que se abordan responsabilidades de agentes policiales, de sus jefes y, especialmente, de autoridades políticas. El desempeño deficiente de jueces y fiscales implicó que se demorara más de una década la instancia de juicio oral. Finalmente, hubo condenas que acreditaron la responsabilidad de autores materiales, jefes policiales y funcionarios políticos.

Una de las primeras medidas de la jueza María Servini de Cubría fue dividir la causa en dos partes. La jueza conservó la investigación de la responsabilidad de los altos jefes de la Policía Federal y de los funcionarios del gobierno nacional, incluido el ex presidente de la Nación. Los fiscales asumieron la investigación de la responsabilidad de los autores materiales de las cinco muertes y las lesiones.

En sólo seis meses se confirmaron los procesamientos de Enrique Mathov, secretario de Seguridad y de Rubén Jorge Santos, jefe de la Policía Federal Argentina (PFA) durante los hechos, por los homicidios culposos de Diego Lamagna, Gastón Riva, Carlos Almirón, Gustavo Ariel Benedetto y Carlos Alberto Márquez y diversas lesiones culposas a manifestantes. Tres años más tarde, la Cámara Nacional de Apelaciones confirmó los procesamientos de Norberto E. Gaudiero, ex jefe de la Dirección General de Operaciones de la PFA, y de Raúl R. Andreozzi, ex jefe de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la PFA.

En relación con el ex presidente, en junio de 2004 la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal confirmó el fallo de la jueza Servini de Cubría que establecía falta de mérito para sobreseerlo o procesarlo. En diciembre de 2010, la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal confirmó su sobreseimiento y estableció un precedente negativo sobre la responsabilidad del ex mandatario en el uso de una herramienta tan sensible como el estado de sitio para suspender los derechos de las personas y aumentar las facultades represivas.

Entre 2005 y 2007 fueron elevadas a juicio las causas en las que estaban imputados los policías federales Euge-

nio Figueroa, Carlos José Lopez y Orlando Juan Oliverio, Jorge Daniel Toma, Carlos Alberto Loforte, Víctor Manuel Belloni y Omar Alberto Bellante.

Sin embargo, la elevación a juicio de la causa en la que estaban imputados Mathov, Andreozzi y Santos demoró otros tres años. Sus defensas realizaron sucesivos pedidos de prórroga y planteos de nulidad con el objetivo de dilatar el proceso, estrategia que persistió hasta el final del juicio sin que los funcionarios judiciales le pusieran fin. En diciembre de 2008, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal ordenó celeridad y el nuevo juez a cargo de la causa, Claudio Bonadío, declaró clausurada la instrucción y elevó a juicio las imputaciones contra Mathov, Santos, Gaudiero y Andreozzi por cinco homicidios culposos y 117 lesiones culposas.

Desde marzo de 2009 la causa estuvo en el Tribunal Oral Federal N° 6 que mantuvo la lentitud y rechazó con argumentos dogmáticos el testimonio de muchas víctimas, querellantes y testigos de cargo, cuyas declaraciones sustentaron los procesamientos de los imputados.

En junio de 2011, cuando se aproximaba la realización de uno de los juicios, se decidió unificar las causas y realizar un solo juicio, que se inició finalmente en febrero de 2014. Tras veinticinco meses de audiencias, en mayo de 2016 los jueces del Tribunal Oral Federal 6 condenaron al ex secretario de Seguridad, Mathov, y al entonces jefe de la PFA, Rubén Santos, a 4 años y 9 meses y a 4 años de prisión, respectivamente, por ordenar y dirigir la represión en la que Gastón Riva, Diego Lamagna y Carlos Almirón fueron baleados con postas de plomo, sobre la Avenida de Mayo. Raúl Andreozzi, el ex superintendente de Seguridad Metropolitana, y Norberto Gaudiero, el comisario que estaba a cargo de la Dirección General de Operaciones, recibieron penas de 3 años y 3 años y medio de prisión en suspenso. Otros cinco policías fueron condenados por su rol en el operativo y ocho fueron absueltos.

Con la condena a Mathov, por primera vez el Poder Judicial consideró que un funcionario político es penalmente responsable de las consecuencias que tiene la orden de reprimir. La condena a uno de los responsables políticos y a tres encargados de la conducción de la PFA señala que las fuerzas de seguridad no actúan solas: tienen una conducción jerárquica, política y judicial que debe responder por los efectos de su accionar. Al mismo tiempo, el veredicto ratifica que la declaración del estado de sitio no puede ser considerada un cheque en blanco para la represión.

Otros tramos de la investigación continúan aún en la etapa de instrucción. En noviembre de 2015, las familias de Lamagna y Riva, patrocinadas por el CELS, presentaron



el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La denuncia busca que el sistema interamericano aborde los límites de la declaración e implementación del estado de sitio en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y fije estándares sobre el uso de la fuerza en las protestas y manifestaciones.

La investigación efectiva del asesinato de Mariano Ferreyra

El 20 de octubre de 2010, empleados tercerizados de la ex línea ferroviaria General Roca protestaban junto a militantes del Partido Obrero (PO) y del Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), en reclamo del pase a planta permanente y la reincorporación de trabajadores despedidos. Cuando se estaban retirando, un grupo que respondía al gremio de la Unión Ferroviaria (UF) los atacó con armas de fuego, con la complicidad y la protección de agen-

tes de la PFA. Como consecuencia de los disparos, fue asesinado Mariano Ferreyra, de 23 años, militante del PO, y recibieron graves heridas Elsa Rodríguez, Nelson Aguirre y Ariel Benjamín Pintos.

El proceso judicial fue una excepción a la tendencia general del Poder Judicial en este tipo de causas. Aunque la investigación tenía una gran complejidad en cuanto a los móviles y a los actores implicados, en dos años se realizó el juicio oral y el tribunal consideró que hubo un plan criminal para aleccionar al grupo que reclamaba y decidió condenas por una diversidad de responsabilidades. También se condenó a agentes policiales, ya que se probó que sin su participación los hechos no hubieran tenido el mismo resultado. Presentes en el desarrollo de los acontecimientos, los policías no previeron ni intervinieron ante la violencia de terceros, ni los aprehendieron luego del ataque. Los agresores contaron con la complicidad de funcionarios de la Policía Federal que, primero permitieron el avance de los atacantes y, después del homicidio, facilitaron su huida y no intentaron detener

a los agresores ni preservar mínimas pruebas. Aunque Ferreyra murió por el impacto de una bala que no era policial, pudo asignarse responsabilidad a los policías, lo que pone en un primer plano la obligación de estos de proteger y brindar seguridad a los manifestantes.

La investigación judicial permitió identificar a los responsables directos y además probar vínculos entre el crimen y los intereses económicos, sindicales y políticos detrás de la tercerización laboral en el ferrocarril Roca. Además de las responsabilidades de la patota sindical y de los policías federales, también se investigó a los instigadores que, interesados en el negocio de la tercerización, promovieron las agresiones. A partir de testimonios y cruces telefónicos, se acreditó la existencia de estos negocios y se reconstruyó que el objetivo del ataque fue determinado por los dirigentes sindicales José Pedraza y Juan Carlos Fernández, para impedir reclamos posteriores de los empleados tercerizados y para mantener el poder político derivado del férreo control del ingreso de trabajadores a planta permanente.

La jueza de instrucción Susana Wilma López, con la colaboración de la titular de la Fiscalía de Instrucción nº 4 Cristina Caamaño, logró esclarecer el esquema central del ataque. Al cabo del primer mes de investigación, la jueza procesó a siete integrantes del grupo que protagonizó el ataque. La Sala I de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional concluyó que las acciones desplegadas por el grupo de la UF habían constituido una auténtica cacería, programada por integrantes del gremio ferroviario con la finalidad de aleccionar a los empleados tercerizados.

En junio de 2011, la jueza de instrucción procesó a seis funcionarios policiales (los comisarios Jorge Ferreyra, Luis Mansilla y Hugo Lompizano, el subcomisario Rolando Garay y los efectivos Luis Alberto Echavarría y Gastón Conti) por el delito de abandono de persona seguido de muerte, resolución que fue confirmada por la Cámara del Crimen. Los jefes del operativo permitieron que el grupo de choque bajara de las vías, lo que hizo posible el ataque. La colaboración entre los policías y los atacantes de la UF muestra las alianzas existentes entre algunos sectores de las fuerzas de seguridad y el poder político asociado al sindicalismo.

En el juicio, el Tribunal Oral en lo Criminal Nº 21 de la Capital Federal condenó al ex titular de la UF José Pedraza y a su segundo, José Fernández, por haber instigado el ataque en el que Cristian Favale y Gabriel Sánchez asesinaron a Ferreyra e hirieron a Elsa Rodríguez, Nelson Aguirre y Ariel Pintos. El delegado gremial Pablo Díaz y el ferroviario Claudio Alcorcel fueron responsabilizados por preparar la emboscada. Y los ferroviarios Jorge González y Salvador

Pipitó por amenazar a un equipo de televisión para que no registrara la agresión. Respecto a los funcionarios policiales, los jueces condenaron a los subcomisarios de la PFA Luis Mansilla y Jorge Ferreyra por haber dado vía libre a la violencia y por no detener a los implicados ni coleccionar pruebas para la posterior investigación. A los policías Hugo Lompizano, Luis Echavarría y Gastón Conti por ordenar, desde la Sala de Situación de la Dirección General de Operaciones, el repliegue policial que hizo posible la agresión; y al agente David Villalba, quien había sido designado para filmar la manifestación, por apagar la cámara justo cuando se produjeron los disparos.

A partir de las pruebas reunidas en el marco de la investigación, la jueza de instrucción descubrió la intención de manipular el sorteo de la causa judicial. Con esta maniobra se buscaba evitar el avance de la investigación. Hasta ese momento, Pedraza no se encontraba imputado en la causa. El intento de sobornar a los magistrados de la Cámara de Casación encargados de revisar los procesamientos por el asesinato está siendo investigado. Además de Pedraza, por ser el interesado en obtener un beneficio por parte del Poder Judicial, están imputados el ex agente de la SIDE Juan José Riquelme, el ex vicepresidente del Belgrano Cargas, contador de la UF y hombre de confianza de Pedraza, Ángel Stafforini, el juez federal Octavio Aráoz de Lamadrid y el ex empleado judicial Luis Ameghino Escobar. Los camaristas involucrados (los jueces de la Cámara de Casación Eduardo Riggi, Gustavo Mitchell y Mariano González Palazzo) no llegaron a ser investigados por estos hechos. El 3 de marzo de 2016 el Consejo de la Magistratura de la Nación desestimó, sin investigar, la denuncia contra Riggi que el CELS había presentado en 2012 por este posible soborno y un día después, luego de que más de veinte jueces se excusaran de intervenir en esta causa, el juez federal Norberto Oyarbide sobreseyó a su par, el juez de Casación Eduardo Riggi.

¿Cuánto duran los procesos judiciales que investigan la responsabilidad policial en homicidios y heridas durante manifestaciones?

Represión 19 y 20 de diciembre de 2001 en Ciudad de Buenos Aires

14 años y 5 meses

Represión en Parque Indoamericano

6 años

Represión Comunidad Qom Potae Napocna Navogoh - La Primavera

5 años y 11 meses

Represión en Estación Avellaneda - Puente Pueyrredón

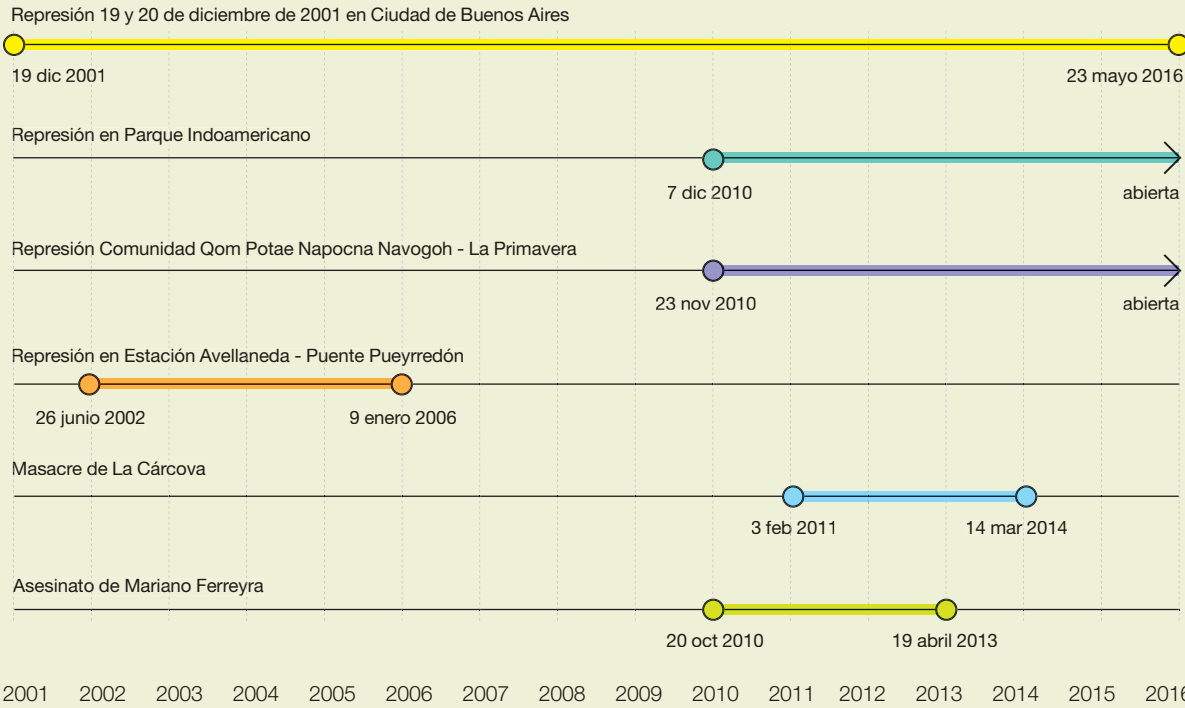
3 años y 6 meses

Masacre de La Cárcova

3 años y 1 mes

Asesinato de Mariano Ferreyra

2 años y 6 meses



10. inteligencia ilegal

Espionaje contra organizaciones sociales y manifestantes



10. inteligencia ilegal

Espionaje contra organizaciones sociales y manifestantes

Las actividades de inteligencia son acciones de reunión, sistematización, análisis y difusión de información proveniente de diversas fuentes. La finalidad de este proceso es brindar elementos a las autoridades para tomar decisiones en ámbitos como la defensa nacional y la política criminal. Sin embargo, históricamente han sido herramientas de persecución ideológica y política. Este espionaje ilegal puede constituir un impedimento para el libre ejercicio del derecho a la protesta y una grave violación de los derechos humanos.

En la Argentina, a partir de 1983 se consolidó un consenso sobre la necesidad de limitar las actividades de inteligencia, que finalmente se cristalizó en el texto de la ley 25.520 de Inteligencia Nacional sancionada en 2001. Allí se prohibieron de manera expresa las tareas de inteligencia fundadas en la raza, la religión o la pertenencia política, social o gremial de una persona. La función de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) –antes Secretaría de Inteligencia de la Nación (SIDE) y Secretaría de Inteligencia (SI)– es la de reunir información sobre “los hechos, riesgos y conflictos que puedan afectar la Defensa Nacional y la Seguridad Interior”. Además de la AFI, las fuerzas federales de seguridad cuentan con oficinas o cuerpos de inteligencia propios, cuya función exclusiva es la de actuar frente a “actividades criminales específicas” que afecten la vida, la propiedad, la libertad o el sistema democrático.

En los hechos, sin embargo, se han registrado casos de espionaje ilegal con motivaciones políticas. Entre las víctimas se encuentran referentes y organizaciones de diverso tipo, como gremios, movimientos sociales y medios de comunicación. Aunque es difícil identificar y comprobar prácticas de espionaje ilegal sobre organizaciones sociales y manifestantes por su naturaleza secreta y clandestina, la investigación de algunos casos ha permitido reconstruir actividades ilegales de espionaje que los organismos de inteligencia y las fuerzas de seguridad realizan en democracia, aunque niegan hacerlo.

El espionaje ilegal tiene distintos objetivos y puede afectar de diversas formas los derechos de las personas que ejercen la protesta social. Pueden diferenciarse distintos tipos de prácticas:

- Infiltración situacional. La presencia encubierta de agentes en una situación específica como protestas y asambleas, entre otras actividades.

- Infiltración sostenida. Acciones de espionaje de mediano o largo plazo en organizaciones, partidos o gremios. Se ha identificado que existen agentes que con una falsa identidad realizan actividades de militancia o trabajo en estos ámbitos. También salieron a la luz casos de agentes que simulaban pertenecer a medios de comunicación para asistir a asambleas u otras instancias decisorias o entremezclarse entre los manifestantes.

- El registro filmico y/o fotográfico de manifestantes para acompañar la confección de fichas e informes con datos sobre personas u organizaciones, en muchos casos con fines de criminalización.

- Vinculación ilegal entre agentes de inteligencia y funcionarios judiciales. A lo largo de los años, se han identificado una variedad de articulaciones entre el Poder Judicial y las estructuras de inteligencia para el uso de materiales obtenidos de manera indebida en el marco de expedientes. Por ejemplo, en el caso de Proyecto X, los jueces y fiscales utilizaron en diferentes causas informes de inteligencia legales e ilegales para sostener investigaciones penales contra algunos participantes de protestas.

La investigación de algunos casos ha permitido reconstruir actividades ilegales de espionaje que los organismos de inteligencia y las fuerzas de seguridad realizan en democracia, aunque niegan hacerlo.

En los casos conocidos, se pueden identificar diferentes usos de este tipo de espionaje ilegal:

- Identificar personas y organizaciones que participan de protestas
- Construir trayectorias políticas de militantes y referentes
- Compilar datos sobre decisiones, planes y estrategias de acción de las organizaciones para anticipar sus acciones
- Limitar el derecho a la protesta impidiendo el recorrido previsto en la planificación interna de las organizaciones
- Hacer informes de riesgo que en algunos casos se usaron para sobredimensionar el operativo de seguridad o precipitar la represión. Se han dado a conocer informes con interpretaciones tendenciosas basadas en información obtenida indebidamente
- Derivar la información recolectada de manera ilegal al Poder Judicial para iniciar causas penales y criminalizar a referentes o militantes

Proyecto X: bases de datos con información ideológica

En 2011, un grupo de delegados sindicales y trabajadores se encontraba en conflicto laboral con la empresa alimenticia Kraft, ubicada en la zona norte del conurbano bonaerense. Durante una asamblea, los trabajadores detectaron la presencia de agentes de la Gendarmería Nacional que se hacían pasar por periodistas. Los gendarmes habían ido de incógnito a las asambleas cumpliendo órdenes de distintos jueces que les habían encomendado identificar a los trabajadores, bajo la interpretación de que estaban incurriendo en el delito de corte de ruta tipificado en el Código Penal.

Los trabajadores realizaron la denuncia judicial por la infiltración. Al acceder a la causa, encontraron que, además de la información que había solicitado el Poder Judicial sobre la identidad de los líderes sindicales, se había recolectado información sobre la filiación política y la orientación ideológica de los militantes, datos que la Ley de Inteligencia prohíbe reunir.

El caso mostró tres cuestiones problemáticas. En primer lugar, cómo la Gendarmería lleva a cabo la orden de identificar a los militantes sociales. Las misiones encubiertas, que pueden ser adecuadas para recabar información sobre delitos complejos son desproporcionadas para una actividad como el corte de una ruta

en el marco de una protesta social que, además, para una amplia línea de interpretación jurídica ni siquiera es un delito. Sin embargo, en el expediente que se abrió por la denuncia por incumplimiento de los deberes de funcionario público y violación de la Ley de Inteligencia, los gendarmes declararon que se trata de los métodos habituales para identificar personas en las protestas.

En segundo lugar, el caso puso de relieve que la información recabada era utilizada para señalar a los manifestantes en causas judiciales y, eventualmente, someterlos a procesos penales.

Finalmente, el tipo de información volcada en el expediente judicial muestra que la Gendarmería recolectó y aportó información sobre pertenencias partidarias y orientación ideológica. Es decir, que desarrolló actividades ilegales.

Cuando el Poder Judicial solicitó a la Gendarmería que informara sobre la existencia de registros sistemáticos con información sobre los manifestantes, se dieron a conocer bases de datos que muestran que la recolección de información política sobre personas, a través de trabajo encubierto o infiltraciones, se realizaba desde la década del 90 y que la información estaba almacenada y disponible para diversos usos por parte de la fuerza.

Espionaje ilegal a referentes sociales y políticos en Esquel

En agosto de 2015 un defensor oficial de Esquel, provincia de Chubut, denunció que el Poder Judicial tenía fichas de inteligencia con información de periodistas de la zona, asambleístas ambientales y activistas mapuches. Las había encontrado en un expediente penal por la usurpación de un terreno en el Paraje Vuelta del Río, iniciado por la fiscalía provincial contra integrantes de la Comunidad Mapuche Lof Cushamen. Los datos ingresados en las fichas denotaban tareas de observación presencial y de recolección de diversas fuentes y prácticas de análisis que etiquetaban a los activistas. Las fichas incluían fotografías que habían sido extraídas de redes sociales y/o tomadas durante las protestas e incluían anotaciones como “permanentemente realiza juicios de valor sobre la actividad, los funcionarios y las fuerzas”, “en los eventos siempre se queda detrás observando y rara vez hace declaraciones o participa de las conferencias de prensa”, “en los últimos meses se supo que viajó por el país para relacionarse con asambleas de otros puntos”.

La fiscalía afirmó que esas fichas se habían traspapelado y que no pertenecían al expediente ni habían sido valoradas como prueba. Sin embargo, el fiscal no explicó el origen de la información, quién había realizado las tareas de inteligencia ni por qué las tenía él si no eran parte del expediente oficial.

La investigación, llevada adelante por el Juzgado Federal de Esquel, determinó que las fichas habían sido aportadas por un agente de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) y que el archivo digital había sido creado cinco días después del inicio de la toma. Había existido una entrevista entre un agente de la AFI con el fiscal a cargo de investigar la usurpación que fue grabada en video. La grabación muestra que el agente de la AFI se había hecho pasar por periodista, que reconoce que las fotografías las tomó estando de incógnito y que identifica a todos los asambleístas de la organización “No a la Mina” que se solidarizaron con los ocupantes.

En abril de 2016 el agente fue procesado por violación a la Ley de Inteligencia. La dirección de la AFI aseguró que había actuado sin contar con una orden de sus superiores. Se desconoce para quién realizó este trabajo y con qué fin. Si fuera cierto que el agente de la AFI realizó tareas ilegales sin conocimiento de sus superiores, se vuelve evidente la ausencia de controles efectivos sobre actividades de espionaje que violan derechos fundamentales.

Además, el caso mostró cómo los funcionarios judiciales hacen ingresar información de inteligencia -legal o ilegal- en una investigación penal. Esto transforma a las causas judiciales en espacios propicios para operaciones ilegales y en instrumentos políticos o de extorsión.

11. registro y comunicación

El rol de periodistas y reporteros



11. registro y comunicación

El rol de periodistas y reporteros

En las protestas, el trabajo de periodistas y reporteros gráficos es fundamental para el ejercicio de derechos por parte de los manifestantes. Las coberturas de los medios y, en la actualidad de las redes sociales, pueden funcionar como un altavoz que compensa las desigualdades geográficas y aumenta la resonancia política de los reclamos. El registro de periodistas, reporteros gráficos y camarógrafos también opera como una forma de control de la actuación del Estado. En ocasiones, la sola presencia de las cámaras previene la violencia. Cuando, de todos modos, ocurren represiones, el registro facilita la denuncia y permite desarmar las versiones oficiales que buscan encubrir la arbitrariedad y la violencia policial. Los testimonios de los trabajadores de prensa, las evidencias aportadas por sus registros y los peritajes que se han realizado sobre sus fotografías, cintas de video y de audio fueron claves para esclarecer y juzgar homicidios de manifestantes cometidos por la policía. También el trabajo periodístico puede ir en sentido contrario: en muchas ocasiones los medios distribuyen mensajes que buscan deslegitimar las protestas sociales y a sus protagonistas o justificar la respuesta estatal violenta.

El trabajo periodístico es una dimensión fundamental para el ejercicio de la libertad de expresión de los manifestantes y para la prevención, denuncia y sanción de la violencia estatal. Este carácter estratégico ha sido señalado por numerosas instancias internacionales.

La amplificación de los reclamos

Uno de los objetivos de los manifestantes es que la protesta sea transmitida por los medios para amplificar el alcance de los reclamos entre diferentes audiencias.

Por ejemplo, el ejercicio del derecho a la libre expresión fue uno de los principales argumentos de legitimación de los piquetes de los años 90. El corte de rutas provinciales se extendió como modalidad de protesta de

los trabajadores que habían perdido sus empleos en un contexto de desocupación creciente, derivada del ajuste estructural del Estado, las privatizaciones y la retracción de la industria. El corte de rutas y las fogatas encendidas buscaban atraer a los medios y a través de ellos al público. Para estos grupos alejados de los centros urbanos, fue el modo más efectivo de lograr que sus demandas tuvieran repercusión. La experiencia de “los fogoneros”, luego conocidos como “los piqueteros”, muestra el estrecho vínculo entre protestas sociales y medios de comunicación ya que la labor periodística puede fortalecer el acceso al ejercicio del derecho a la comunicación en una sociedad desigual. La efectividad mediática del corte de vías de circulación llevó a todos los sectores sociales a adoptarlo para distintas demandas, del mismo modo que ocurrió con otros formatos que inicialmente fueron usados por grupos particulares y que luego fueron ampliamente imitados, como los escraches.

Protecciones y limitaciones a la labor periodística

El poder que tienen los medios de comunicación para denunciar la violencia estatal y aportar pruebas es motivo para que en algunas ocasiones la policía u otros grupos violentos procuren restringir su trabajo. Por eso, tanto a nivel internacional como en la Argentina, se ha procurado proteger especialmente la labor de los trabajadores de prensa en las manifestaciones públicas.

En nuestro país se ha intentado limitar el trabajo de los periodistas a través de la violencia. Así ocurrió, por ejemplo, el 26 de abril de 2013 cuando en la ciudad de Buenos Aires la Policía Metropolitana reprimió a legisladores, médicos y usuarios del Hospital Interdisciplinario Psicoasistencial José Tiburcio Borda que se oponían a la demolición de una parte de las instalaciones. En esa ocasión los fotógrafos, cronistas y camarógrafos fueron intimidados, amenazados y reprimidos por los agentes.

De este modo, el accionar de la Metropolitana buscó obstaculizar el registro de una represión que fue desproporcionada, tal como se observa en las imágenes que lograron captar los trabajadores de prensa.

La Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA) es una de las organizaciones que demandan una regulación clara de la actuación policial en las protestas y la protección de la labor periodística en particular. Por ejemplo, en 2003 ARGRA reclamó que las normativas incluyeran una referencia a que “durante las manifestaciones públicas el personal de prensa y los reporteros gráficos no podrán ser molestados, detenidos, trasladados, interrogados, intimidados o sufrir cualquier otra restricción a sus derechos por estar ejerciendo su profesión”. En 2011 el Ministerio de Seguridad emitió la resolución 210 “Criterios de de actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en manifestaciones públicas”, cuyo artículo 21 recuperó aquella propuesta: “Los efectivos de las instituciones de seguridad deben respetar, proteger y garantizar la actividad periodística. Los periodistas, invocando su sola condición, incluyendo pero no limitándose a reporteros gráficos o camarógrafos no podrán ser molestados, detenidos, trasladados o sufrir cualquier otra restricción de sus derechos por el sólo hecho de estar ejerciendo su profesión durante la realización de manifestaciones públicas. Asimismo, los efectivos de las fuerzas policiales y de seguridad deben abstenerse de realizar acciones que impidan el registro de imágenes o la obtención de testimonios en esas circunstancias”.

También se ha intentado restringir el trabajo de los periodistas por vía administrativa y normativa. En febrero de 2016, poco después de iniciado el gobierno de Cambiemos, el Ministerio de Seguridad dio a conocer el “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas”. Esta normativa tiene diferentes artículos regresivos en relación con los estándares que había fijado la resolución 210/2011. La medida limita el trabajo periodístico ya que otorga

a la policía la facultad de determinar la zona de trabajo de los periodistas: “La participación de los medios de comunicación se organizará de modo tal que, los periodistas, comunicadores y los miembros de sus equipos de trabajo desarrollen su labor informativa en una zona de ubicación determinada, donde se garantice la protección de su integridad física, y no interfieran con el procedimiento. El material y herramientas de trabajo de los mismos no deben ser destruidos ni confiscados por las autoridades públicas”.

Con la excusa de resguardar la integridad física y desplazarlos de áreas en las que se hará uso de la violencia, la resolución le permite a la policía delimitar un “corralito periodístico”, como han denunciado el Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SIPreBA).

Disposiciones de este tipo afectan negativamente la libertad de prensa e impiden el control periodístico del trabajo policial. Darle atribuciones a la policía para restringir la cobertura de un hecho vulnera el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información pública y veraz. Así lo establecieron conjuntamente las relatorías que trabajan para la protección y promoción de la libertad de expresión en las Naciones Unidas y en la Organización de Estados Americanos para quienes las autoridades deben asegurar que los periodistas puedan cubrir de manera adecuada las protestas sociales. En este sentido afirman que “las restricciones desproporcionadas en el acceso al lugar de los hechos, las detenciones y la imputación de cargos por el cumplimiento de las labores profesionales de los y las reporteras vulneran el derecho a la libertad de expresión”.¹

¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA: “Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales”, 13 de septiembre de 2013.

La verdad sobre los asesinatos de Kosteki y Santillán

El 26 de junio de 2002 los jóvenes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán fueron asesinados durante una gran protesta con fuertes demandas sociales, durante la que se habían cortado los accesos a la Capital Federal. El gobierno y una parte importante de los medios de comunicación atribuyeron las muertes a la supuesta violencia entre los grupos piqueteros. El comisario de la Policía Bonaerense a cargo del operativo, Alfredo Fanchiotti, afirmó que había encontrado a los manifestantes muertos al ingresar a la Estación Avellaneda. El mismo día, funcionarios de alto rango de los gobiernos nacional y provincial sostuvieron que las organizaciones piqueteras tenían armas de fuego y las responsabilizaron por los homicidios. Las imágenes y los relatos de numerosos conductores de programas de televisión también se centraron en la violencia piquetera.

Ese mismo día, a la noche, a través de medios de comunicación alternativos –como Anred e Indymedia- se convocó a una marcha contra la represión policial que había causado las muertes. En la madrugada del 27 de junio, el Colectivo de Redacción de Indymedia Argentina publicó la primera nota que dio cuenta de los hechos tal como habían ocurrido. Al día siguiente, las tapas de los diarios de mayor circulación en el país, La Nación y Clarín, encubrieron la autoría policial de los homicidios. Página/12 y los medios alternativos señalaron que los manifestantes habían muerto por balas policiales. El 28 de junio, la publicación de fotografías de los reporteros gráficos Pepe Mateos (en Clarín) y Sergio Kowalewski (en Página/12) mostró al comisario Fanchiotti disparando por la espalda a Santillán. Estas imágenes cambiaron el relato oficial

de los hechos y las autoridades admitieron lo que ya era innegable: en las fotos se ve que Darío Santillán estaba vivo cuando los policías bonaerenses ingresaron a la Estación Avellaneda. Que a pesar de que Santillán hizo un gesto para que se detuvieran, le dispararon por la espalda cuando intentó huir. Que los policías arrastran su cuerpo agonizante y recogen pruebas.

La conmoción social y política ocasionada por las imágenes que evidenciaban que el discurso policial y de las autoridades era falso marcó un quiebre en el debate público acerca de cómo debe actuar la policía en las manifestaciones y también significó una amplia crítica social al rol que habían tenido algunos medios de comunicación.

En 2005 se realizó el juicio por los dos homicidios y las heridas causadas a numerosos manifestantes en ese operativo. Los testimonios de los reporteros, las fotografías y los videos de los canales de televisión fueron los medios de prueba centrales por los que Fanchiotti y el cabo Alejandro Acosta fueron condenados a prisión perpetua y otros policías recibieron penas menores por el encubrimiento. En todos estos años, el Poder Judicial no avanzó en la investigación sobre las responsabilidades de funcionarios políticos, ni de los altos mandos de las fuerzas de seguridad que participaron. No se trata de una omisión exclusiva de este caso; por el contrario, es una constante en las causas judiciales que deberían investigar cómo se planifican, se ejecutan y se controlan los operativos de seguridad durante conflictos sociales, especialmente cuando existió un despliegue de violencia policial extrema.

La investigación del homicidio de Mariano Ferreyra

Mariano Ferreyra fue asesinado cuando una patota sindical atacó a un grupo que se manifestaba por los derechos de los trabajadores ferroviarios tercerizados. Tras el primer ataque, el canal de noticias C5N envió a la zona un móvil de exteriores donde los trabajadores de prensa recogieron testimonios de los manifestantes que habían sido agredidos. Minutos después, cuando los tercerizados se retiraban, la transmisión captó las corridas del grupo de choque que respondía a la cúpula del sindicato y registró la emboscada en la que Mariano Ferreyra fue herido de muerte. Cuatro atacantes impidieron que la cámara siguiera grabando, los periodistas fueron amenazados y obligados a ingresar a las oficinas de una empresa de transporte.

Desde el primer momento de la investigación, las grabaciones aportadas por el equipo de C5N fueron claves porque permitieron determinar cómo había sido el ataque y desarticular la versión que intentaba instalar la dirección del sindicato de que había sido una pelea entre dos grupos.

En agosto de 2012 comenzó el juicio oral por el crimen de Ferreyra y las graves heridas producidas a Elsa Rodríguez, Nelson Aguirre y Ariel Pintos. La estrategia principal de las defensas de los imputados fue señalar que el ataque había sido una suerte de autodefensa ante la agresión del grupo de tercerizados y organizaciones sociales. Ante la falta de testigos ajenos a la protesta, el testimonio audiovisual y las declaraciones de los tres trabajadores de C5N permitieron contradecir esa versión. Además, las imágenes permitieron dar credibilidad a la declaración del ferroviario arrepentido Alejandro Benítez, integrante del grupo de choque.



El trabajo periodístico en las protestas puede ser un aporte central para:

- Fortalecer la libertad de expresión
- Amplificar los reclamos
- Desarmar operaciones de encubrimiento
- Prevenir la represión
- Denunciar hechos de violencia

**Muertos por hechos de
violencia en situaciones
de protesta social**

1995 - abril de 2017

Muertos por hechos de violencia en situaciones de protesta social

1995 - abril de 2017

Las muertes en situaciones de protesta están provocadas por la intervención violenta de las fuerzas de seguridad y por la complicidad policial y la negación de protección estatal cuando hay grupos de choque violentos.

Reseñamos aquí los hechos de violencia que causaron muertes en contextos de protestas sociales y otras acciones colectivas, como manifestaciones, cortes de rutas y calles, resistencia a desalojos, represión de saqueos, ocurridos desde 1995. A mediados de los años 90, la represión de las protestas comenzó a intensificarse hasta llegar a su pico de mayor violencia en la crisis de 2001 y 2002. A partir de entonces, distintas políticas públicas, entre ellas la restricción del uso de la fuerza policial, tuvieron como consecuencia que entre 2003 y 2009 las fuerzas federales no causaran la muerte de manifestantes. Desde 2010, estas fuerzas volvieron a causar homicidios en el contexto de conflictos sociales.

El registro y la construcción de series de casos implica decisiones analíticas, ya que no siempre es evidente que la muerte fue consecuencia de la represión de una protesta. Por otro lado, supone complejidades empíricas, ya que con frecuencia la información disponible es escasa. Por estos motivos, la cuantificación es siempre tentativa y sujeta a posibles errores o a discrepancias sobre los criterios utilizados.

12/04/1995
Víctor Choque
35 años
Ushuaia, Tierra del Fuego.
Murió por una bala de plomo disparada por la policía provincial durante una protesta por reclamos salariales de los trabajadores de la empresa Continental Fueguina. El policía Félix Polo fue condenado a nueve años de prisión por el homicidio. Rafael López y Carlos Flores, también policías, fueron condenados por las heridas a alrededor de cien manifestantes.

12/04/1997
Teresa Rodríguez
24 años
Cutral Có, Neuquén.
Fue asesinada en la represión de una pueblada realizada por la Gendarmería Nacional y la policía provincial. Rodríguez no participaba de la protesta pero cerca del lugar un disparo de la policía provincial le atravesó el cuello. El único imputado por el crimen, el suboficial Hugo Rudolf, fue sobreseído. Otros cuatro policías fueron condenados a dos años y medio de prisión por el delito de abuso de armas.

17/12/1999
Francisco Escobar
25 años
Mauro Ojeda
19 años
Ciudad de Corrientes, Corrientes.
Murieron como consecuencia de un operativo de la Gendarmería Nacional y la policía provincial para reprimir una protesta por la crisis económica que ocupaba el puente General Belgrano. Escobar y Ojeda recibieron disparos de balas de plomo. Además, 40 personas fueron heridas.

12/05/2000
Víctor Jofré
45 años
General Mosconi, Salta.
Falleció por un paro cardíaco durante la represión policial de un piquete de desocupados en la ruta 34. No estaba participando de la protesta y quedó en medio del operativo que pretendía desalojarla. Además, 40 personas fueron heridas por la acción de la Gendarmería Nacional y la policía provincial.

10/11/2000
Anibal Verón
37 años
General Mosconi, Salta.
Fue asesinado por un disparo de bala de plomo realizado por la policía provincial durante la represión, de la que también participó la Gendarmería Nacional, de un corte de la ruta 34 llevado adelante por desocupados y otros grupos afectados por la crisis económica.

17/06/2001
Carlos Santillán
27 años
José Oscar Barrios
17 años
General Mosconi, Salta.
La Gendarmería Nacional desalojó un corte de la ruta 34 realizado por trabajadores que demandaban mejores condiciones. Hubo 41 personas heridas por balas de plomo, entre gendarmes y manifestantes. Santillán no participaba de la protesta; estaba cerca del corte y recibió un disparo en la cabeza de un arma de Gendarmería. Barrios fue encontrado muerto con una herida de bala en la cadera. Se cree que murió por problemas respiratorios provocados por aplastamiento o por los gases lacrimógenos.

19/12/2001
Roberto Gramajo
19 años
Almirante Brown, Buenos Aires.
Murió por el disparo policial que recibió en la cabeza al pasar cerca de un operativo que reprimía el saqueo de un comercio.

20/12/2001
Jorge Cárdenas
52 años
Ciudad de Buenos Aires.
Recibió dos disparos, uno en la pierna y otro en la ingle, en las escalinatas del Congreso de la Nación durante las protestas. Falleció seis meses después, el 2 de agosto de 2002. Los efectivos de la Policía Federal Daniel Orgeira, Pablo Sánchez, Marcelo Martínez, Enrique Sánchez y Marcelo Britez fueron acusados.

20/12/2001
Rubén Aredes
24 años
Ciudad de Buenos Aires.
Murió como consecuencia de la represión policial con armas de fuego de una de las protestas de ese día, en las calles del barrio llamado “Ciudad Oculta”.

20/12/2001
Carlos Almirón
23 años
Gustavo Benedetto
30 años
Diego Lamagna
26 años
Alberto Márquez
57 años
Gastón Riva
30 años
Plaza de Mayo, Ciudad de Buenos Aires.
Durante el estado de sitio declarado de manera irregular por el presidente Fernando De la Rúa, el gobierno ordenó una represión que se extendió por horas. Las personas asesinadas en la zona de la Plaza de Mayo recibieron disparos de balas

de plomo que se utilizaron masivamente contra miles de manifestantes. Además, hubo centenares de heridos. Por las consecuencias de la represión fueron condenados agentes y jefes policiales y el entonces secretario de Seguridad Enrique Mathov.

20/12/2001
Ramón Alberto Arapi
22 años
Ciudad de Corrientes, Corrientes.
Recibió un tiro en el pecho mientras estaba en una calle cercana a un lugar donde estaban ocurriendo saqueos. El policía Juan Ramón Vallejos fue condenado a 20 años de prisión por el homicidio. Otros cinco agentes fueron condenados por intentar encubrir los hechos: Esteban Fabián Blanco, Ramón Leiva, Alberto Alfonso y el subcomisario René Raúl Piriz recibieron penas de 5 años, mientras que Juan Carlos Díaz fue condenado a 2 años de prisión en suspenso.

20/12/2001
Elvira Avaca
46 años
Cipolletti, Río Negro.
Murió por un disparo de arma de fuego al pasar cerca de un lugar en el que la policía de la provincia reprimía un saqueo. Su familia recibió una indemnización ordenada por la justicia civil.

19 y 20/12/2001
Diego Ávila
24 años
Víctor Ariel Enrique
21 años
Julio Hernán Flores
15 años
Pablo Marcelo Guías
23 años
Cristian Eduardo Legembre
20 años
Damián Vicente Ramírez
14 años
Ariel Maximiliano Salas
30 años

Mariela Rosales

28 años
Carlos Manuel Spinelli
 25 años
José Vega
 19 años

Provincia de Buenos Aires. Los saqueos a supermercados y a otros comercios se extendieron por toda la provincia. Muchos comerciantes utilizaron armas de fuego para repelerlos. Las fuerzas de seguridad no contuvieron la altísima conflictividad social de esas jornadas y muchas personas murieron, algunas de ellas mientras sustraían alimentos u otros productos de los negocios, otras porque se encontraban en las cercanías de los conflictos.

19-20/12/2001

Walter Campos

17 años
Juan Alberto Delgado
 28 años

Yanina García

18 años
Claudio “El Pocho” Lepratti
 35 años

Graciela Machado

35 años

Rubén Pereyra

20 años

Sandra Ríos

45 años

Ricardo Villalba

16 años

Marcelo Pacini

15 años

Graciela Acosta

35 años

Rosario y Ciudad de Santa Fe, Santa Fe.

La represión de las protestas y saqueos en Santa Fe se realizó con armas de fuego. Como consecuencia, nueve personas murieron por heridas de bala. Machado falleció por un ataque cardíaco intentando escapar de la represión. El adolescente Marcelo Pacini fue asesinado por el dueño de un comercio. En el caso de Lepratti, el 6

de agosto de 2004 el policía Esteban Velázquez fue condenado a 14 años de prisión por el homicidio. Por el encubrimiento del hecho, los policías Roberto De la Torre, Rubén Darío Pérez, Marcelo Fabián Arrúa y Carlos Alberto De Souza fueron condenados a la pena de dos años y ocho meses de prisión de ejecución condicional e inhabilitación absoluta por el doble de tiempo, condena que fue confirmada en 2015.

20/12/2001

Luis Alberto Fernández

27 años
 San Miguel de Tucumán, Tucumán.

Murió a consecuencia de un disparo en la cabeza realizado a corta distancia por un gendarme en la represión de un saqueo a un supermercado. Ingresó al hospital esa tarde y falleció dos días después.

20/12/2001

Sergio Miguel Ferreira

20 años

David Ernesto Moreno

13 años

Sergio Pedernera

16 años

Ciudad de Córdoba, Córdoba.

Los saqueos a los supermercados fueron reprimidos con operativos policiales violentos en los que se usaron balas de plomo. Los tres jóvenes fallecieron por haber recibido disparos policiales.

20/12/2001

Rosa Eloísa Paniagua

13 años

Romina Iturain

15 años

José Daniel Rodríguez

25 años

Paraná, Entre Ríos.

En la represión de los saqueos a los supermercados en el medio de la crisis económica y social, la policía de la provincia y la Gendarmería

Nacional utilizaron balas de plomo. Esto ocasionó la muerte de las dos chicas y del joven. En 2003, el cabo Silvio Martínez fue condenado a 10 años de prisión por ser el autor material del homicidio de Paniagua.

06/02/2002

Javier Hugo Barrionuevo

32 años

El Jagüel, Buenos Aires. Durante un piquete para reclamar alimentos para los comedores comunitarios de la zona y de planes sociales para desocupados, un ex policía bonaerense que intentó cruzar el corte asesinó a Barrionuevo con un tiro en el pecho, atropelló su cuerpo herido y huyó.

26/06/2002

Maximiliano Kosteki

22 años

Darío Santillán

21 años

Avellaneda, Buenos Aires.

En una intensa represión desplegada en la zona del Puente Pueyrredón por las fuerzas de seguridad federales y la Policía Bonaerense contra una protesta piquetera, los agentes dispararon masivamente con munición de plomo. Un grupo de policías liderado por el comisario bonaerense Alfredo Fanchiotti persiguió a los manifestantes hacia el interior de la Estación Avellaneda de trenes, por donde muchos buscaban escapar de la violencia policial. Allí, Santillán se arrodilló para asistir a Kosteki, herido por la policía. Los policías avanzaron y ejecutaron a Santillán por la espalda. Fanchiotti y el cabo Alejandro Acosta fueron condenados en 2006 a prisión perpetua; otros policías fueron condenados por el encubrimiento.

10/10/2003

Luis Cuellar

19 años

Libertador General San Martín, Jujuy.

Agentes de la policía provincial dispararon balas de plomo para reprimir una protesta en la puerta de una comisaría por la muerte de una persona que había estado detenida allí. Cuellar recibió tres disparos de arma de fuego que le ocasionaron la muerte. El Estado provincial indemnizó a la familia de Cuellar.

07/02/2006

Jorge Sayago

30 años

Las Heras, Santa Cruz.

Sayago pertenecía a la policía provincial y murió como consecuencia de un impacto de bala en el hombro y por los golpes que recibió mientras participaba de un operativo contra una protesta de trabajadores petroleros. Tres personas fueron condenadas a prisión perpetua por este hecho y otras siete a penas menores. Existen graves denuncias sobre irregularidades cometidas en este proceso, cuya sentencia no se encuentra firme.

04/04/2007

Carlos Fuentealba

40 años

Arroyito, Neuquén.

Fue asesinado durante la represión de la policía provincial a una manifestación de trabajadores de la educación. Recibió en la cabeza el impacto de un cartucho de gas lacrimógeno lanzado a corta distancia hacia el interior del auto en el que se retiraba de la protesta. El sargento José Darío Poblete fue condenado a prisión perpetua por ser el autor material del homicidio. La causa que investiga las responsabilidades políticas se encuentra en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

29/11/2007

Juan Carlos Erazo

51 años

Rodeo del Medio Mendoza.

La policía provincial reprimió una protesta de obreros de la empresa Campo Grande. Juan Carlos Erazo recibió golpes en la cabeza que ocasionaron su muerte en abril de 2008.

16/01/2010

Facundo Vargas

16 años

Don Torcuato, Buenos Aires. Fue asesinado por disparos de la Policía Bonaerense durante la represión de una protesta organizada por habitantes del barrio San Jorge a raíz de un homicidio también cometido por la policía.

17/06/2010

Sergio Cárdenas

26 años

Nicolás Carrasco

16 años

Bariloche, Río Negro.

Fueron asesinados con balas de plomo durante la represión por parte de la policía provincial a una protesta por el homicidio de Diego Bonefoi, de 15 años, también cometido por un policía provincial.

20/10/2010

Mariano Ferreyra

23 años

Ciudad de Buenos Aires. Fue asesinado cuando participaba de una protesta de trabajadores tercerizados del tren Roca por el disparo efectuado por un integrante de una patota que respondía a la dirigencia del sindicato Unión Ferroviaria, en presencia y con protección de la Policía Federal Argentina. El Poder Judicial estableció responsabilidades materiales e intelectuales y la participación necesaria de policías federales en el hecho.

23/11/2010

Roberto López

61 años

Eber Falcón

34 años

Comunidad Qom Potae

Napocna Navogoh -

La Primavera, Formosa.

La policía de Formosa, en un operativo con presencia de la Gendarmería Nacional, atacó a un grupo de hombres, mujeres y niños de la comunidad Qom Potae Napocna Navogoh que cortaba una ruta para denunciar la expropiación de tierras ancestrales. López, integrante de la comunidad, y Falcón, policía, murieron durante el operativo. Además, hubo heridos de bala y personas detenidas irregularmente. En 2012 los oficiales Gustavo Coronel y Orlando Paredes fueron sobreseídos por el homicidio de López. El referente de la comunidad Félix Díaz fue imputado bajo la figura de “instigación a cometer delitos”, causa por la que permanece procesado. La investigación por la muerte de López y por los otros delitos de los que fue víctima la comunidad no avanzó.

7 y 9/12/2010

Rosemary Chura Puña

28 años

Bernardo Salgueiro

24 años

Emiliano Canaviri Álvarez

38 años

Ciudad de Buenos Aires.

El 7 de diciembre de 2010 Chura Puña y Salgueiro fueron asesinados por balas de plomo durante un operativo conjunto de las policías Federal y Metropolitana, que tenía como fin desalojar una toma al Parque Indoeamericano. El 9 de diciembre, dentro del predio, Canaviri Álvarez fue asesinado en un contexto general de abandono por parte de las autoridades de la Ciudad y de la Nación. El Poder Judicial aun no estableció responsabilidades por estos hechos.

3/02/2011

Franco Raúl Almirón

16 años

Gabriel Ramos

17 años

José León Suárez

Buenos Aires.

Fueron asesinados por la Policía Bonaerense que disparó balas de plomo durante la represión de un saqueo a un tren descarrilado. Joaquín Romero, de 22 años, también fue herido por disparos de arma de fuego pero sobrevivió. El sargento Gustavo Sebastián Rey fue procesado por el doble homicidio agravado de Almirón y Ramos, pero fue absuelto. En 2014, el subinspector Gustavo Ezequiel Vega fue condenado a 7 años de prisión por tentativa de homicidio contra Romero. En 2015 el Tribunal de Casación Penal provincial anuló la absolución a Rey y ordenó que se realice un nuevo juicio.

28/06/2011

Ariel Farfán

17 años

Félix Reyes Pérez

21 años

Juan José Velázquez

37 años

Alejandro Farfán

22 años

Libertador General

San Martín, Jujuy.

En el desalojo de un grupo de familias que ocupaba un terreno de la empresa Ledesma en reclamo de acceso a la tierra y a la vivienda, la policía provincial utilizó balas de plomo. Como consecuencia, Ariel Farfán, Velázquez y Pérez resultaron muertos y hubo treinta personas heridas, algunas de ellas con balas de plomo. Durante el desalojo, también fue asesinado el policía Alejandro Farfán por disparos de arma de fuego. La investigación judicial por

los homicidios de Ariel Farfán, Velázquez y Pérez aún no ha dado resultados concretos. La justicia procesó a dos personas por el asesinato del policía Alejandro Farfán. Sin embargo, en 2015 los imputados fueron absueltos. A los jefes del operativo policial se los procesó por el delito de incumplimiento de deberes de funcionario público y desobediencia judicial. Se encuentran imputados referentes sociales como investigadores del delito de usurpación, pese a que existen pruebas que descartan esta presunta responsabilidad.

26/05/2013

Darío Gabriel Galarza

19 años

Formosa, Formosa.

Fue asesinado por un disparo policial de bala de plomo que le impactó en el tórax cuando participaba de una protesta en la puerta de una comisaría en reclamo de la liberación de un joven detenido.

24/09/2015

Ángel Verón

49 años

Resistencia, Chaco.

El dirigente social Ángel Verón falleció en un hospital 25 días después de haber sido golpeado por policías de la provincia durante la represión de una protesta en una ruta en las afueras de la capital provincial, que se realizaba en reclamo de acceso a la vivienda.

30/03/2017

Jonathan Gardini

38 años

San Lorenzo, Santa Fe.

Participaba de un piquete en reclamo por despidos. Un conductor de un camión, alcoholizado, lo embistió intencionalmente, arrolló a Gardini e hirió a otras personas. El conductor fue detenido por la Gendarmería y fue imputado por homicidio simple.

Conflictos por la tierra: violencia letal por parte de agentes no estatales

En distintos lugares del país, durante conflictos por las tierras y por la explotación de los recursos naturales, las fuerzas policiales amedrentan y reprimen a campesinos e indígenas cuyos reclamos entran en conflicto con intereses económicos. En otros casos, la violencia es ejercida por grupos armados, muchas veces integrados por ex policías. Se trata de fuerzas de choque contratadas por empresarios para desalojar tierras mientras las autoridades políticas provinciales oscilan entre la omisión y la connivencia. Aunque no todos los casos se encuadran en situaciones de protesta social, en conjunto representan una problemática que enlaza conflictividad social con violencia letal.

12/10/2009

Javier Chocobar

68 años
Trancas, Tucumán.
Fue asesinado en tierras de la Comunidad Diaguita Los Chuschagasta. Chocobar, el actual cacique de la comunidad -Andrés Mamaní- y su hermano fueron víctimas de un ataque del terrateniente Darío Amín y dos ex policías, Humberto Gómez y José Valdivieso, quienes reclamaban las tierras en las que está asentada la Comunidad. Los tres agresores dispararon armas de fuego.

13/03/2010

Eli Sandra Juárez

34 años
San Nicolás, Santiago del Estero.
Un grupo de operarios con topadoras de la empresa Namuncurá procedió al desmonte de tierras comunitarias, en presencia de la policía santiagueña. Las mujeres de la comunidad intentaron resistir el avance de las máquinas y en ese contexto Eli Sandra Juárez murió por un paro cardíaco.

16/11/2011

Cristian Ferreyra

23 años
Paraje San Antonio, Santiago del Estero.
Un grupo armado irrumpió en una reunión, disparó y ocasionó la muerte de Ferreyra, integrante del Movimiento Campesino de Santiago del Estero- Vía Campesina (MOCASE- VC), heridas graves a Darío Godoy y lesiones a otras personas. Los campesinos de la Comunidad Lule Vilela preparaban una denuncia contra el empresario Jorge Ciccioli por avanzar sobre sus tierras con intimidaciones y ataques. Siete personas fueron imputadas, entre ellas Javier Juárez como autor material de los disparos y

Ciccioli como autor intelectual. En 2014, Juárez fue condenado a 10 años de prisión y a indemnizar a las familias de las víctimas; los demás fueron absueltos.

10/10/2012

Miguel Galván

40 años
Paraje El Simbol, Santiago del Estero.
Fue asesinado de una puñalada por Paulino Heriberto Risso Patrón, quien declaró haber sido contratado por la empresa agropecuaria La Paz S.A., que hacía varios años intentaba desalojar a los campesinos. En 2015, Risso Patrón fue condenado a 9 años de prisión por el homicidio. El MOCASE-VC reclama que se investigue a los autores intelectuales.

Muertes durante los levantamientos policiales de diciembre de 2013

Entre el 3 y el 13 de diciembre de 2013 las policías de distintos lugares del país realizaron una serie de levantamientos que comenzó en Córdoba por reclamos salariales y que mostró un quiebre en la cadena de mandos. Acciones similares se replicaron en las provincias de Santa Fe, Catamarca, La Rioja, Neuquén, Chaco, Chubut, San Luis, Formosa, Corrientes, Jujuy, Salta, Entre Ríos, Tucumán, Buenos Aires, Mendoza, La Pampa, Tierra del Fuego, San Juan y Río Negro.

3-13/12/2013

Javier Alejandro Rodríguez

20 años
Ciudad de Córdoba, Córdoba.
Lin Zhang Xian
Glew, Buenos Aires.
Eduardo López
23 años
Concordia, Entre Ríos.

Eduardo Cáceres

22 años
Concordia, Entre Ríos.

Claudio Román

22 años
Concordia, Entre Ríos.

Franco Ezequiel Sanjorge

17 años
Perico, Jujuy.

Ricardo Romero

23 años,
Resistencia, Chaco.

Jesús Villalba

20 años
Banda del Río Salí, Tucumán.

Javier Cuello

25 años
San Miguel de Tucumán, Tucumán.

Cristian Vera

35 años
Resistencia, Chaco.

Aldo Molina

45 años
Banda del Río Salí, Tucumán.

Carlos Díaz

24 años
San Miguel de Tucumán, Tucumán.

Hugo Daniel Herrera

24 años
San Miguel de Tucumán, Tucumán.

Javier Alejandro Rodríguez fue la primera persona fallecida. Durante los saqueos a comercios en Córdoba, recibió un disparo de bala que un testigo y su familia atribuyeron a un policía provincial que circulaba de civil en un auto particular. Javier Cuello fue asesinado en la represión policial de un saqueo en Tucumán, su abuela denunció que le dispararon policías. Cristián Vera era un

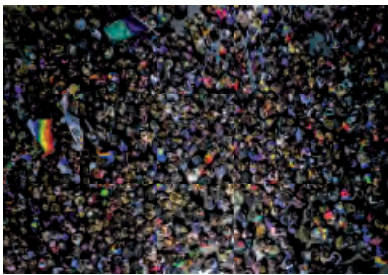
subcomisario de la policía chaqueña de servicio durante los disturbios. Su muerte fue investigada y un joven fue condenado a prisión perpetua por el homicidio. Los familiares de Aldo Molina denunciaron que lo asesinó un policía desde una camioneta sin identificación.

En muchos lugares del país los acuartelamientos fueron acompañados por saqueos y otros actos de violencia que duraron varios días y pusieron en evidencia los vínculos entre las policías provinciales y bandas delictivas. En Chaco y en Tucumán los medios locales denunciaron otras muertes, no se dio a conocer la identidad de las víctimas ni las circunstancias de esos hechos.

En situaciones diversas de violencia institucional y ausencia de protección estatal, muchas personas fueron asesinadas aquellos días. Como el Poder Judicial no ha esclarecido cada una de estas muertes en muchos casos es difícil determinar la responsabilidad.

El derecho a la protesta social en la Argentina

Fotos



Tapa
EMERGENTES
25° Marcha del Orgullo LGBTIQ.
25 noviembre 2016, Ciudad de Buenos Aires.



P.1
SANTIAGO CICHERO
Protesta en las inmediaciones de la Casa Rosada.
20 diciembre 2001, Ciudad de Buenos Aires.



P. 2 y 3
M.A.F.I.A- Movimiento Argentino de Fotógrafx Independientes Autoconvocadx.
Manifestación contra la violencia hacia las mujeres.
19 octubre 2016, Ciudad de Buenos Aires.



P. 4 y 5
SADO Colectivo Fotográfico.
Manifestación en defensa de los recursos naturales.
7 enero 2017, El Bolsón, Río Negro.



P. 8 y 9
LEONARDO PETRICIO
Pueblada de Cutral Có.
26 junio 1996, Cutral Có, Neuquén.



P. 12
DANIEL GARCÍA
Ronda de las Madres de Plaza de Mayo durante la dictadura militar.
Plaza de Mayo, Ciudad de Buenos Aires.



P. 16 y 17
DIEGO LEVY
Represión a las Madres y a manifestantes.
20 diciembre 2001, Plaza de Mayo, Ciudad de Buenos Aires.



P.19
EMERGENTES
Vigilia por el 14° aniversario del asesinato de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán.
25 junio 2016, Puente Pueyrredón, Buenos Aires.



P. 20
DAVID FERNÁNDEZ
Operativo policial durante una protesta.
5 agosto 2004, Ciudad de Buenos Aires.



P. 26 y 27
DAVID FERNÁNDEZ
Efectivos impiden la instalación de puestos de venta callejera.
12 abril 2016, Ciudad de Buenos Aires.



P. 32 y 33
SUB.COOP
Toma del Parque Indoamericano.
10 diciembre 2010, Ciudad de Buenos Aires.



P. 35
EMILIANA MIGUELEZ
Protesta de los trabajadores de la empresa Lear.
Julio 2014, El Talar, Buenos Aires.



P. 38 y 39
EMERGENTES
Represión durante la marcha del 31° Encuentro Nacional de Mujeres.
9 octubre 2016, Rosario, Santa Fe.



P. 46 y 47
EMILIANA MIGUELEZ
Cartuchos de balas de goma utilizados en el desalojo de una toma de tierra realizada por más de 300 familias.
Agosto 2016, Moreno, Buenos Aires.



P. 52
EMERGENTES
Paro Nacional Docente en defensa de la educación pública libre, gratuita y de calidad.
4 abril 2016, Ciudad de Buenos Aires.



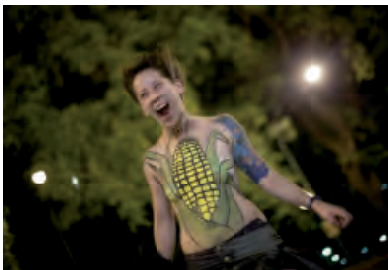
P. 53
EMILIANA MIGUELEZ
Protesta de los trabajadores de la empresa Lear.
Julio 2014, El Talar, Buenos Aires.



P. 54 y 55
EMILIANA MIGUELEZ
Desalojo de una toma de tierra realizada por más de 300 familias sin acceso a un hábitat digno.
Agosto 2016, Moreno, Buenos Aires.



P. 60 y 61
M.A.F.I.A- Movimiento Argentino de Fotógrafx Independientes Autoconvocadx
Protesta contra el gobierno nacional.
24 febrero 2016, Ciudad de Buenos Aires.



P. 64
SUB.COOP
Protesta contra la empresa Monsanto.
2 diciembre 2012, Ciudad de Buenos Aires.



P. 68 y 69
LEO VACA
Espera frente a los Tribunales de Comodoro Py de la sentencia del juicio por el asesinato de Mariano Ferreyra.
19 abril 2013, Ciudad de Buenos Aires.



P. 75
DIEGO LEVY
Detenciones de manifestantes.
20 diciembre 2001, Plaza de Mayo, Ciudad de Buenos Aires.



P. 78 y 79
DIEGO LEVY
Represión de empleados públicos.
21 abril 2016, Ushuaia, Tierra del Fuego.



P. 84 y 85
PEPE MATEOS
Represión de la Policía Bonaerense en la que fueron asesinados Maximiliano Kosteki y Darío Santillán.
26 junio 2002, Estación Avellaneda, Buenos Aires.



