

# VII. Regresiones en la actuación del Estado ante los cortes de rutas y accesos\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El corte de vías de circulación como modo de protesta ha sido una cuestión de permanente controversia pública en la Argentina desde los años noventa. Los gobiernos y el Poder Judicial asumieron diferentes posiciones en cada etapa, algunas veces con mayor intolerancia a los cortes, expresada en represión y criminalización, otras, con atención a las problemáticas de fondo y una efectiva gestión de la conflictividad.

A partir de 2002 y, en especial, desde del inicio del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, tuvieron lugar importantes transformaciones en las modalidades de abordaje de las protestas sociales en el espacio público.<sup>1</sup> En aquel contexto en el que todos los días se convocaban numerosos cortes de calles y rutas, el Poder Ejecutivo asumió y sostuvo algunos principios generales: legitimidad de las protestas, gobierno político de la actuación policial, estricta regulación del uso de la fuerza y mediación política de los conflictos. En 2004 todos los días en la ciudad de Buenos Aires había múltiples cortes simultáneos. Las mediciones de opinión pública señalaban que el manejo de la protesta social era un foco de las críticas al gobierno nacional. En ese contexto, el Poder Ejecutivo prohibió la portación de armas de fuego para todos los policías que

\* Este capítulo fue escrito por Marcela Perelman, Guadalupe Basualdo e Ignacio Bollier, integrantes del CELS. Los autores agradecen la lectura y los aportes de Paula Litvachky y Diego Morales.

1 “El orden en la calle: los vaivenes de la política estatal”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp. 245-276; “Los conflictos en el espacio público: desafíos para la democracia”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007, pp. 267-291; “Ejercicio de los derechos en el espacio público: políticas de seguridad y justicia frente a la protesta social, 2002-2007”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, pp. 231-282; “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, pp. 129-170.

actuaran en las manifestaciones y optó por fortalecer un modelo de disuasión, antes que uno represivo.

La opinión pública continuó siendo muy crítica de los cortes, pero a partir del relevo de la ministra de Seguridad Nilda Garré, a mediados de 2013 el gobierno nacional acompañó la impugnación de la legitimidad de diferentes protestas. Este cambio pudo verse en la interrupción de los procesos de elaboración de protocolos de actuación, en el impulso al debate legislativo que intentó regular las protestas sociales y, en el nivel más grave, en las regresiones en los operativos.

Durante 2013 y 2014 los operativos de seguridad de las fuerzas federales en diferentes cortes implicaron graves retrocesos respecto de los aspectos más trascendentes de esa política de no represión. Principios medulares como la prohibición de portar armas de fuego y de no utilizar munición de goma para dispersar a los manifestantes fueron incumplidos en diferentes oportunidades.

Distintas formas de autonomía, descontrol y abuso habían caracterizado la actuación de las fuerzas de seguridad en estas situaciones, como ocurrió de modo extremo el 19 y 20 de diciembre de 2001 y en los hechos conocidos como la “Masacre de Avellaneda”, el 26 de junio de 2002: fuerzas de seguridad que usaban desproporcionada e injustificadamente la fuerza letal contra manifestantes; efectivos con antecedentes de abuso funcional; detenciones masivas, arbitrarias y violentas.

Frente a esto, el modelo de disuasión sin violencia implicó que los operativos dejaran de ser una cuestión meramente policial, para incorporarse a una estrategia política más amplia de gestión de la conflictividad y las demandas sociales. Estas medidas se enmarcaron en transformaciones profundas de los modos de relación del Estado con las organizaciones sociales, en particular con las del movimiento de desocupados, para las que los piquetes eran una de sus estrategias principales de lucha. Entre otros efectos en materia de derechos humanos, entre 2003 y 2010 no hubo muertos ni heridos graves en manifestaciones públicas por parte de las fuerzas federales. Si bien la orientación hacia abordajes no violentos de la protesta irradió la actuación de policías provinciales desde 2003, su cumplimiento fue mucho más inestable y nunca dejó de haber importantes represiones en diferentes lugares del país, incluso con resultados letales, como el homicidio del docente Carlos Fuentealba en una protesta en Neuquén en 2007.<sup>2</sup>

2 Véase “Ejercicio de los derechos en el espacio público: políticas de seguridad y justicia frente a la protesta social, 2002-2007”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, pp 231-282.

En 2010 las fuerzas federales volvieron a provocar muertes en el marco de protestas y mostraron cambios graves en su modo de actuar. El asesinato de Mariano Ferreyra a manos de una patota sindical en presencia de la Policía Federal Argentina (Policía Federal), en octubre de ese año, y los homicidios de Rossemery Chura Puña y Bernardo Salgueiro en la represión conjunta de la Policía Federal y la Policía Metropolitana a la ocupación del Parque Indoamericano, en diciembre, marcaron una nueva etapa tanto de los conflictos de fondo como de sus formatos y del tratamiento estatal que recibieron.

En esa coyuntura, el gobierno reivindicó los principios de la política de no represión, y aquellos acontecimientos dieron lugar a una crisis que implicó la creación del Ministerio de Seguridad y un cambio en el modo de gestionar las fuerzas policiales sostenido desde 2004. La presidenta Cristina Fernández designó al frente del nuevo ministerio a Nilda Garré, quien, como ministra de Defensa, estaba dedicada a la construcción de dispositivos de control civil de las Fuerzas Armadas. La meta propuesta fue afectar el autogobierno policial e instaurar un modelo de seguridad democrática. Esta orientación fue definida por la presidenta en el anuncio de la creación del Ministerio y Garré la reafirmó durante sus primeras declaraciones públicas.<sup>3</sup>

El Ministerio continuó una línea de trabajo que la Secretaría de Seguridad sostenía desde 2002: la elaboración por parte de funcionarios políticos de protocolos que establecieran las responsabilidades y obligaciones de los efectivos policiales y la manera en que debían ser cumplidos. La prescripción de pautas de conducta para operativos de seguridad durante manifestaciones públicas es una herramienta propia del gobierno político y del control del uso de la fuerza policial.

El resultado más importante de esta línea de trabajo 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<sup>4</sup> y en la creación de una mesa de trabajo que elaboraría los protocolos operativos

3 El 10 de diciembre de 2010, al anunciar la creación del Ministerio de Seguridad, en el acto central por el Día Internacional de los Derechos Humanos, la presidenta Cristina Fernández afirmó: “Han querido hacernos aparecer que como creemos en los derechos humanos no nos importa la seguridad, como si las dos cosas no estuvieran íntimamente ligadas. Cada vez que se ha violado un derecho humano se ha creado más inseguridad y más violencia. Derechos humanos y seguridad son los términos de la misma ecuación que nos permite vivir en democracia”. Por su parte, la ministra Nilda Garré declaró que “la represión no es el recurso para la solución de conflictos”. Véanse “Cristina Kirchner anunció la creación del Ministerio de Seguridad”, *La Nación*, 10 de diciembre de 2010, y “Nilda Garré: ‘La represión no es el recurso para solucionar conflictos’”, *La Nación*, 15 de diciembre de 2010.

4 Aprobado por Resolución ministerial n° 210/11.

con base en aquellos criterios. La sanción de protocolos de actuación para las fuerzas y cuerpos de seguridad federales se presentaba como una forma estratégica y operativa de derogar las normas incompletas y contradictorias de cada fuerza, emitir un claro mensaje político sobre la vigencia del principio de gestión no violenta de las protestas y dar impulso a la modificación o creación de normas de las policías provinciales. La mesa avanzó en la elaboración de los protocolos, en consulta con las fuerzas de seguridad y organismos de derechos humanos. Sin embargo, aunque el Ministerio había informado que las distintas fuerzas federales habían elaborado sus aportes para que la autoridad política completara el proceso, esta línea de trabajo se interrumpió en 2013; como consecuencia, los mensajes políticos fueron contradictorios.

La interrupción de este desarrollo y la no sanción de un protocolo para las fuerzas federales, tras un valioso proceso de más de diez años de instancias de debate y elaboración entre múltiples actores, fue una señal regresiva para todos los involucrados en la discusión.

El cese de las reformas normativas tuvo su correlato en las prácticas. Ante diferentes protestas que implicaron cortes, durante 2014 las fuerzas de seguridad federales incumplieron cada uno de los estándares de actuación que durante más de una década se habían incorporado a sus normas internas y a su doctrina, si bien en forma despareja y volátil. Como veremos, en diferentes provincias también hubo represiones violentas a pesar de que muchas de ellas habían adherido a los Criterios Mínimos.

Protestas de distinto tipo tuvieron respuestas no violentas y gestiones políticas efectivas, pero los cortes fueron nuevamente un punto de controversia social y política. Su rechazo por una parte importante de la sociedad fue acompañado del discurso y la acción de funcionarios que los descalificaron como modos legítimos de protesta y los dispersaron con operativos de represión. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y gran parte del Poder Judicial local se mantuvieron en la misma posición restrictiva del uso del espacio público que han sostenido sin variaciones.

Por parte del gobierno nacional, el rechazo oficial a los cortes no implicó el desconocimiento de los reclamos de fondo ni el cierre de vías de diálogo. Aunque el Ministerio de Trabajo mostró debilidades y presentó problemas, en algunos casos su intervención permitió que los trabajadores alcanzaran una resolución favorable.<sup>5</sup> Las instancias de negociación política, como suele ocurrir, se habilitaron o se bloquearon de acuerdo con la evolución de las protestas, las represiones y su impacto social y político.

5 Véase “EMFER-Tatsa - ‘Se logró la estatización de los puestos de trabajo’”, disponible en <[www.mas.org.ar/?p=4010](http://www.mas.org.ar/?p=4010)>.

La oposición entre los derechos a protestar y a circular fue la clave general con que la cuestión de la protesta social llegó por primera vez a la agenda del Congreso nacional. En su discurso de apertura del año legislativo, la presidenta señaló como una de las falencias principales del Poder Judicial la forma en que los jueces respondían a situaciones de protesta social y convocó a los legisladores nacionales a

sacar alguna normativa de respeto a la convivencia ciudadana, porque no puede ser [...] que diez personas te corten una calle, por más razones atendibles que tengan. No puede ser. Y que no pase nada.<sup>6</sup>

El pedido se interpretó linealmente como una demanda de restricción de las protestas en el espacio público. Esa fue la agenda común de la gran mayoría de los proyectos presentados marcados por una fuerte sobrerrepresentación de la modalidad *corte* por sobre la variedad de manifestaciones, protestas y conflictos sociales.

El debate no incorporó como una dimensión los problemas de acceso a la justicia que enfrentan las víctimas y sus familiares como ocurre en los casos del 19 y 20 de diciembre de 2001, del Parque Indoamericano, de la represión a la comunidad Qom en Formosa o de los reclamos por vivienda en la ciudad de Ledesma, en Jujuy. En este capítulo repasamos el estado de algunas de estas causas emblemáticas, a la vez que marcamos el contraste con el avance de ciertos procesos de criminalización de referentes sociales.

La política de no represión fue un modo inédito de gestión política de las protestas que se extendió a otras situaciones de conflictividad. Representa uno de los principales capitales sociales y políticos alcanzados tras la crisis de 2001 y 2002 en materia de derechos humanos. Sus debilidades principales fueron, y aún son, su baja institucionalización normativa, la inestabilidad de su cumplimiento en el tiempo y en diferentes zonas del territorio nacional, y la desapareja incorporación de los principios en la formación de los agentes de seguridad. Esto, además, marcado por la falta de reformas más amplias de las instituciones de seguridad, que den un marco coherente con las otras formas de interacción de la policía en la comunidad.

Es necesario el repaso de más de una década de regulación de la violencia en las intervenciones sobre las protestas sociales para señalar la gravedad relativa de la regresión, según los mejores estándares que los últimos gobiernos

6 “Apertura el 132º período de sesiones ordinarias del Congreso nacional: palabras de la presidenta de la Nación”, disponible en <[www.presidencia.gob.ar/discursos/27266-apertura-el-132o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion](http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27266-apertura-el-132o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion)>.

alcanzaron en el ámbito de la seguridad de las manifestaciones públicas. Las regresiones obedecen a limitaciones estructurales y de prácticas, a la interrupción de laboriosos procesos de construcción política y técnica, a los mensajes políticos que habilitaron usos de la fuerza prohibidos por el propio gobierno y al regreso de prácticas de seguridad restrictivas del ejercicio de la protesta social y lesivas para la integridad de los manifestantes.

## **2. RETROCESOS EN LA CONDUCCIÓN POLÍTICA Y EN LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS POLICIALES**

Los operativos de 2013 y 2014 de las fuerzas de seguridad federales ante cortes presentaron graves retrocesos en materia de actuación policial. La peor represión fue efectuada por la Gendarmería Nacional para despejar la autopista Panamericana de las protestas de trabajadores de diferentes industrias, en especial contra los reclamos laborales de obreros de la fábrica autopartista Lear. La Policía Federal también realizó operativos con serias irregularidades en otros puntos de la Ciudad de Buenos Aires.

### **2.1. LA PROTESTA DE LOS TRABAJADORES DE LEAR**

Lear es una compañía de capitales estadounidenses que posee una planta de producción de autopartes que provee a la automotriz Ford, ubicada en el kilómetro 31 de la Colectora Norte de la Autopista Panamericana, en pleno corredor industrial norte de la provincia de Buenos Aires. La fábrica se amplió durante la recuperación económica tras la crisis de 2001. En forma paralela los trabajadores produjeron varias transformaciones en su esquema de representación sindical. En los años anteriores sus reclamos habían estado asociados a las condiciones de trabajo, de salud y a la situación de los empleados con contratos precarios. En 2011 en Lear se conformó una comisión interna que se diferenció políticamente de la conducción nacional del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA). En 2012 realizaron el primer corte a la Panamericana como parte de sus acciones de protesta. Tras una asamblea en 2013 en la que se había acordado luchar por un bono adicional y el pase a planta de los empleados precarizados, la empresa despidió a 16 trabajadores.<sup>7</sup> Su reincorporación se logró luego de una serie de acciones de

<sup>7</sup> “Protesta por despidos en la autopartista Lear”, *Página/12*, 6 de mayo de 2013.

protesta –el bloqueo de portones fue la principal– y tras la instancia de conciliación obligatoria dictada por el Ministerio de Trabajo.

El 27 de mayo de 2014 la empresa decidió suspender temporalmente a la mitad de la fuerza laboral de la planta, más de 300 personas, que recibirían el 75% del sueldo durante la suspensión. También comenzó a ejecutar un nuevo plan de retiros voluntarios, alegando una situación de crisis económica. Sin embargo, no activó antes el Procedimiento Preventivo de Crisis,<sup>8</sup> exigido por la Ley de Empleo 24 013.<sup>9</sup> El 24 de junio 250 trabajadores fueron despedidos y se prohibió el acceso a la planta de los integrantes de la Comisión Gremial Interna. El Ministerio de Trabajo elaboró un dictamen donde remarcó la necesidad de que la empresa siguiera el Procedimiento, pero no la intimó a revertir los despidos. Al menos una decena de fallos de la Justicia del Trabajo de la provincia de Buenos Aires ordenó a la empresa que reincorporara a los despedidos. Sin embargo, durante varios meses Lear se negó a cumplir la orden judicial. En el plano sindical, la conducción nacional del SMATA no sólo no adoptó una posición dirigida a la preservación de los puestos de trabajo, sino que a través de presiones, amenazas e incluso una asamblea considerada irregular por la justicia laboral reemplazó a los miembros de la comisión interna.<sup>10</sup> Finalmente, a partir de una medida cautelar, los delegados fueron autorizados a reingresar a la planta, pero la empresa restringió sus movimientos dentro de la fábrica. Tras los despidos de junio, en una asamblea se decidieron acciones de protesta –bloqueo de los portones– con el doble objetivo de frenar la actividad de la fábrica y discutir la situación con los trabajadores que se acercaban al lugar. Además, el 26 de junio de 2014, en el duodécimo aniversario de los homicidios policiales de los jóvenes manifestantes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán en la estación Avellaneda, los trabajadores de Lear acompañados por delegados de otras fábricas en conflicto como Paty-Quickfood y Donnelley corrieron las avenidas Callao y Corrientes, en el centro de la Ciudad de Buenos Ai-

8 De acuerdo con la Ley 24 013 este procedimiento establece que, ante situaciones que impliquen la suspensión o el despido colectivo de trabajadores, la empresa debe comunicar con anterioridad al Estado, que establecerá audiencias de negociación entre los empleadores y los representantes sindicales, con el fin de preservar las fuentes de trabajo.

9 Ley 24 013, título III, capítulo 6.

10 Sentencia del Juzgado del Trabajo de Feria de la Capital Federal. El juzgado ordenó al SMATA la reposición en su cargo de los miembros de la Comisión Interna bajo apercibimiento de sanción económica y al Ministerio de Trabajo que garantizara el cumplimiento del fallo. Véase “Delegados acusan a Trabajo de incumplir orden judicial y avalar despidos en Lear”, *iprofesional*, 5 de agosto de 2014.

res, y fueron reprimidos por efectivos de la Comisaría Tercera y del Cuerpo de Infantería de la Policía Federal con gases lacrimógenos y golpes de bastones.<sup>11</sup>

En un contexto de amplia repercusión mediática del conflicto y con el reclamo de reincorporación, los trabajadores resolvieron cortar la Autopista Panamericana. Como respuesta, se implementaron operativos conjuntos de la Policía Bonaerense y la Gendamería. La Guardia de Infantería fue apostada en los portones de entrada para evitar acciones de protesta fuera o dentro de la planta y para impedir el ingreso de la Comisión Interna. Por su parte, el Ministerio de Seguridad desplegó a efectivos de la Gendamería pertenecientes al Destacamento Móvil n°1 para prevenir la interrupción al tránsito de la Panamericana.

El primer episodio de violencia policial en cercanías de la fábrica ocurrió el viernes 4 de julio. Por la mañana los trabajadores suspendidos junto a militantes de partidos de izquierda se reunieron en los portones de entrada de la fábrica e impidieron el ingreso de trabajadores y proveedores. Al atardecer, el juez Ricardo Costa y el fiscal Diego Molina Pico ordenaron a la Policía Bonaerense dispersar el corte. Ante la creciente convocatoria de allegados a los trabajadores y la poca cantidad de efectivos de infantería disponibles, el operativo debió suspenderse.<sup>12</sup> De allí en adelante, el rol de la Policía Bonaerense fue el de evitar el bloqueo del portón de acceso a Lear formando cordones de seguridad para permitir el ingreso del personal de la empresa que no se sumaba a la protesta. Los manifestantes denunciaron en varias oportunidades que efectivos de la Bonaerense los habían golpeado y amenazado. En una oportunidad, según contaron trabajadores de la empresa, varias personas vinculadas con la conducción nacional del SMATA se acercaron para intimidar a los trabajadores sin que la Bonaerense interviniera.

El 8 de julio alrededor de 200 personas, entre las que se encontraban empleados despedidos, militantes de partidos de izquierda, activistas de los derechos humanos y representantes de centros de estudiantes, se agruparon en la puerta de la fábrica a la hora de inicio del turno de la mañana e interrumpieron el tránsito de una de las vías de circulación de la autopista. El operativo de seguridad incluyó cerca de 80 gendarmes del Destacamento Móvil n° 1, a cargo del comandante mayor Juan Alberto López Torales. Los gendarmes iban vestidos con el uniforme propio de los cuerpos contra disturbios –casco, chaleco antibalas, rodilleras y botas de combate– y muchos de ellos estaban armados con escopetas, pistolas lanza gases y gas pimienta.

11 “Incidentes en Callao y Corrientes por trabajadores despedidos”, Minutouno.com, 26 de junio de 2014.

12 “Lear: sigue en pie la orden judicial para desalojar a trabajadores”, *Anred*, 5 de julio de 2014.

Torales intimó al desalojo de la autopista en el plazo improrrogable de diez minutos, sin que ningún funcionario policial o político entablara diálogo con los manifestantes. Cumplido el plazo, los gendarmes avanzaron con el carro hidrante al frente. Una de las mujeres que participaron de la marcha sufrió la perforación de un tímpano y otro manifestante fue lesionado en los ojos. La Gendamería empleó escopetas largas disparando munición de goma directamente hacia los manifestantes y avanzó con perros sin bozal. Con golpes de tonfas y bastones, se detuvo a participantes que ya habían abandonado el corte. Al menos siete personas resultaron heridas y hubo diez detenidos, que fueron liberados hacia el final del día.

Casi un mes después, el 31 de julio de 2014, una nueva acción de protesta consistió en una caravana de vehículos que pasaban a baja velocidad por la autopista a la altura de la fábrica haciendo sonar sus bocinas y arrojando volantes. Al mismo tiempo, en la Colectora Norte de la Panamericana, se concentró un grupo de personas entre las que se encontraban militantes de izquierda, diputados nacionales y provinciales, trabajadores y sus representantes legales.

Nuevamente fue desplegado el Destacamento Móvil n° 1 y en esta oportunidad la Gendamería movilizó más de diez grúas. Diferentes videos, difundidos días después por Internet, mostraron los abusos del operativo. En uno se ve a un hombre de civil caminar entre los manifestantes. Al reconocerlo como parte del dispositivo de seguridad, un grupo de manifestantes lo increpó como infiltrado para que abandonara la protesta y fue protegido por gendarmes. En otro video se ve a un gendarme interponerse en la trayectoria de uno de los autos de la caravana y arrojarse sobre el *capot* y el parabrisas obligando al conductor a detener la marcha. Varios gendarmes tomaron por la fuerza al conductor, bajo las órdenes del hombre identificado como infiltrado en el otro video (“dale, bajalo a palazos, carajo”). La detención se produjo con una violencia desproporcionada e injustificada.<sup>13</sup> El conductor del auto, Christian Víctor Romero, fue trasladado a una dependencia de la Gendamería, donde estuvo diez horas detenido y luego fue imputado por el fiscal Diego Molina Pico de los delitos de atentado y resistencia a la autoridad y lesiones culposas en perjuicio de López Torales. Al cierre de este Informe, Romero aún no había sido desvinculado de la causa. El hecho entrelaza diferentes prácticas regresivas frente a la protesta, como el uso abusivo de la fuerza, la detención violenta de un manifestante y luego su involucramiento en una causa armada.

13 Ambos videos fueron publicados en YouTube el 31 de julio de 2014. En otro video conocido un mes más tarde y filmado desde un mejor ángulo se puede ver con claridad cómo López Torales se abalanza contra el auto y se escuchan las órdenes del infiltrado y la violenta detención del conductor. Este último video tuvo casi 200 mil reproducciones en poco tiempo y fue el detonante de la controversia pública. Disponible en <[www.youtube.com/watch?v=pILVtMCXsC8](http://www.youtube.com/watch?v=pILVtMCXsC8)>.

En conjunto dan cuenta de una secuencia institucional que, a través de la intervención de distintos poderes y funcionarios públicos, afecta gravemente diferentes derechos involucrados en la protesta.

El hombre de civil resultó ser el coronel retirado Roberto Ángel Galeano.<sup>14</sup> En su última tarea como militar había estado a cargo de la Jefatura del Departamento de Contrainteligencia del Estado Mayor del Ejército.<sup>15</sup> En 2010 fue retirado del servicio activo y en 2013 el secretario de Seguridad Sergio Berni lo había contratado como empleado de la Secretaría a su cargo.

Las imágenes de López Torales lanzándose contra el auto, la filmación de la violenta detención del conductor y las revelaciones respecto de la identidad y el perfil de Galeano tuvieron fuerte impacto mediático y político.<sup>16</sup> La respuesta oficial fue contradictoria. En un primer momento, tanto el Ministerio<sup>17</sup> como el secretario de Seguridad<sup>18</sup> respaldaron y justificaron a Galeano y a López Torales.<sup>19</sup> La defensa de la participación del militar retirado se centró en

14 Horacio Verbitsky, “Quién es el Canoso de Barba”, *Página/12*, 31 de agosto de 2014.

15 Egresado del arma de Caballería, fue destinado en puestos vinculados a la inteligencia militar. Con el grado de Coronel, Galeano fue Jefe del Batallón de Inteligencia 121 con asiento en Curuzú Cuatiá entre 2007 y 2008. Después de un paso por la Agregaduría Militar en la Embajada argentina en Canadá, fue designado como responsable del Centro de Reunión de Información del entonces III Cuerpo del Ejército con sede en Córdoba. Su última responsabilidad en ese ámbito fue asumir la Jefatura del Departamento de Contrainteligencia del Estado Mayor del Ejército.

16 Horacio Verbitsky, “La libertad del palo”, *Página/12*, 7 de septiembre de 2014.

17 Un comunicado oficial del Ministerio de Seguridad también respaldó la actuación de Gendarmería: “[El video busca] inducir a una inversión de la carga de responsabilidades, victimizando a las personas que violan la ley de tránsito y alteran el orden ciudadano en nuestras rutas [...]. El Comandante López Torales actuó en acuerdo con la ley y en cumplimiento de un procedimiento policial dispuesto para liberar las arterias vehiculares interrumpidas por un grupo de personas empeñadas en entorpecer el normal desarrollo del tránsito de todos los ciudadanos [...]. Los abogados de las personas imputadas de violar el art. 194 del Código Penal, interrumpiendo las rutas, intentan presionar a la opinión pública alentando lecturas conspirativas en las que sus defendidos, los obstructores permanentes del tránsito, serían en realidad víctimas inocentes”. Disponible en <[www.minseg.gob.ar/sobre-video-incidente-con-gendarme](http://www.minseg.gob.ar/sobre-video-incidente-con-gendarme)>.

18 En un primer momento Berni justificó la presencia de Galeano y señaló que era asesor de la Secretaría de Seguridad, y que su función era revisar el accionar de la Gendarmería y escribir recomendaciones para corregir los protocolos. Véase “Berni justificó al gendarme que simuló ser atropellado por un manifestante de Lear”, *El Cronista Comercial*, 5 de septiembre de 2014.

19 Berni también avaló la actuación de López Torales y señaló que la Gendarmería no había querido armar una causa y que existen riesgos si hay vehículos que circulan a 5 km/h en un carril de alta velocidad.

referencias a que Galeano es “experto en operaciones” y “veterano de la Guerra de Malvinas”. Las declaraciones de la ministra de Seguridad Cecilia Rodríguez y del secretario suponían que la experiencia en operativos militares y en una guerra contra un enemigo externo eran indicadores de máxima idoneidad para coordinar la seguridad de una protesta de trabajadores. Pocos días después el Ministerio anunció que se había decidido rescindir el contrato de Galeano:

Su comportamiento en un operativo de control de cortes de rutas fue incompatible con los principios de profesionalidad necesarios para la supervisión del desempeño de los efectivos policiales.<sup>20</sup>

También se difundió que el comandante mayor López Torales había sido desplazado de su cargo como Jefe del Escuadrón Móvil n°1. Ambas decisiones fueron ordenadas por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.<sup>21</sup>

Luego de los episodios el gobierno nacional dio lugar a una solución negociada al conflicto de Lear. El 15 de agosto el entonces jefe de Gabinete de Ministros Jorge Capitanich y el ministro de Trabajo Carlos Tomada se reunieron con los directivos de la empresa, quienes se comprometieron a reincorporar a más de la mitad de los despedidos. Después de esa intervención, aún quedaron una treintena de trabajadores sin reincorporar, permaneció la conflictividad y hubo nuevos episodios de represión por parte de la Gendarmería. El más grave ocurrió el 22 de octubre: más de cincuenta personas fueron heridas con balas de goma, cinco de ellas de gravedad. En noviembre, la jueza Sandra Arroyo Salgado ordenó que la Gendarmería no participara más de los operativos de seguridad frente a Lear y que fuera reemplazada por otra fuerza que tuviera “capacidad de diálogo y contención, a fin de evitar futuras escaladas de violencia que agraven la conflictividad ya existente con fuerte impacto político y social”. En declaraciones a la prensa, la titular del Juzgado Federal n°1° de San Isidro dijo que no había dado directivas para reprimir el corte y aseguró que los funcionarios encargados de comandar a las fuerzas de seguridad y las propias fuerzas suelen ser selectivos a la hora de tolerar o impedir determinados cortes de calles, dependiendo de la naturaleza del reclamo o la bandera política de aquel que reclama.

En noviembre el CELS presentó un *amicus curiae* ante la Sala X de la Cámara Nacional del Trabajo, en donde resaltó la necesidad de conceder una medida cautelar que devolviera a los obreros despedidos sus puestos de trabajo hasta que culminara el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC). En el marco de la

20 Véase “Berni desvinculó a Galeano por ‘comportamiento incompatible’ con sus funciones”, *Télam*, 6 de septiembre 2014.

21 Horacio Verbitsky, “La libertad del palo”, cit.

cautelar, la Sala respondió de forma unánime, ordenando a la empresa la reincorporación de los trabajadores despedidos y que siguiera el PPC. Respecto del PPC, el Ministerio realizó tres audiencias con la empresa y el SMATA, sin participar a los trabajadores afectados. Con respecto a los despedidos, la empresa se negó a acatar el fallo, impidió el ingreso de los trabajadores a la planta y los suspendió. El Ministerio de Trabajo no activó los mecanismos necesarios para que la empresa cumpliera con las reincorporaciones. Ante este incumplimiento de Lear, el fiscal federal de San Isidro, Fernando Domínguez, respaldó la denuncia penal por desobediencia presentada por los trabajadores contra los directivos de la empresa. Al cierre de este Informe el conflicto continúa sin resolución y se produjeron nuevos cortes sobre la Panamericana.

## 2.2. REGRESIÓN EN MATERIA DE USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LAS FUERZAS FEDERALES

### 2.2.1. *Portación de armas de fuego en protestas*

Las más serias regresiones en el uso de la fuerza en manifestaciones del último año fueron la portación de armas de fuego por parte de agentes de la Policía Federal en operativos de seguridad y las heridas con balas de goma causadas por la Gendarmería.

La prohibición de portar armas de fuego fue una orden de Néstor Kirchner a la Policía Federal en 2004 que derivó en el cambio del jefe de esa fuerza, del secretario y subsecretario de Seguridad y del ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Se trató de una decisión de trascendencia operativa, política y simbólica: no existían antecedentes de una acción semejante de gobierno político de la fuerza y de control del uso de armas. Su potencia simbólica radica en haber intervenido sobre una dimensión crítica de la relación entre muerte y política, de máxima sensibilidad en la historia argentina, como es el asesinato de manifestantes.

Luego de aquella decisión fundacional, la no represión se volcó en regulaciones más precisas y abarcadoras, se dictaron reglas internas de las fuerzas y algunas directrices ministeriales, como los mencionados Criterios Mínimos. En estos marcos normativos, aún vigentes, está prohibido el uso de “munición antitumulto” (balas de goma) salvo en casos extremos, con fines defensivos para preservar la integridad de alguna persona, ya sea manifestante o personal de seguridad, pero nunca se lo habilita para dispersar una manifestación. A partir de 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, el documento de los Criterios Mínimos prevé pautas con-

cretas para un abordaje no violento de la protesta social: la prohibición de portar armas de fuego, las restricciones al uso de pistolas lanza gases, agresivos químicos y municiones antiumulto, la exclusión de personal policial que se encuentre bajo investigación o que haya sido sancionado por irregularidades o por un uso excesivo de la fuerza en el marco de operativos de seguridad.<sup>22</sup>

El apartado n° 10 de los 21 puntos que organizan los Criterios Mínimos dispone que los protocolos deben establecer

claramente la prohibición de portar armas de fuego 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.

Además, prohíbe la portación de municiones de poder letal. Sin embargo, durante 2014 se observó en reiteradas oportunidades a personal policial infringiendo el reglamento.

El 8 de julio, durante la jornada de lucha por los despedidos de Lear, una columna de manifestantes de partidos de izquierda se congregó en una de las bajadas del Puente Pueyrredón. En esa oportunidad, se fotografió a efectivos del Cuerpo de Guardia de Infantería de la Policía Federal que portaban armas de fuego. Los efectivos se encontraban en la primera línea de contención, con ropa de fajina y escudos, en presencia de sus superiores jerárquicos.

El 21 de agosto, en una marcha hacia la sede de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, se hicieron presentes varias motocicletas del Cuerpo de Policía Motorizada. Los conductores portaban armas de fuego y sus acompañantes, escopetas largas.

El 23 de agosto, en una concentración de 200 personas en la esquina de Callao y Corrientes en reclamo por el fin de los despidos en las fábricas Gestamp

<sup>22</sup> Entre los antecedentes, se cuenta el Mensaje de Tráfico Oficial de la Dirección Orden Público 1332/02 de la Gendarmería, emitido en vísperas del primer aniversario de los hechos del 19 y el 20 de diciembre de 2001. En este mensaje de tráfico, que se utiliza para comunicar distintas novedades en el interior de la institución, se prohibió la portación de "armas de fuego por parte de efectivos de Gendarmería que participen de los operativos de seguridad por manifestaciones públicas". En el ámbito de la Policía Federal, recién a partir de la Orden del Día Interna n° 184 del 2 de octubre de 2006 se plasmó en un texto escrito la orden dictada por las autoridades políticas a mediados de 2004 de prohibir al personal de la institución la portación de armas letales cuando se hallen ejecutando tareas de prevención en manifestaciones sociales.

y Lear, una decena de agentes de la Policía Federal, formados en la vereda y vestidos con chalecos naranja, portaban armas de fuego.

El 30 de septiembre, en una movilización convocada en reclamo por la reincorporación de los trabajadores despedidos de la imprenta Donnelley en la esquina de Callao y Marcelo T. de Alvear, al menos dos efectivos pertenecientes a la División Operaciones Urbanas de Contención y Actividades Deportivas (DOUCAD) portaban armas de fuego en cartucheras a la altura de la cintura. Los efectivos portaban escudos y estaban vestidos con el uniforme de fajina. Se ubicaron en la primera línea de la formación policial y, cuando hubo forcejeos entre los manifestantes y los policías, los efectivos armados estuvieron en contacto directo con los trabajadores despedidos.

### *2.2.2. Utilización de munición antitumulto y de agresivos químicos para dispersar a los manifestantes*

El punto 10 de los Criterios Mínimos se refiere al empleo de las mal llamadas “armas no letales”,<sup>23</sup> cuya letalidad en verdad depende de sus usos. Las pistolas lanza gases fueron prohibidas. Los agresivos químicos y antitumultos, los gases lacrimógenos y los camiones hidrantes sólo pueden ser empleados en última instancia y una vez agotado otro tipo de medidas. Las postas de goma sólo deben utilizarse ante el peligro físico inminente para alguna persona y nunca para dispersar movilizaciones. Sin embargo, durante 2014 las fuerzas federales causaron serias heridas con postas de goma.

El 7 de julio en General Paz y Migueletes, frente a la Fábrica Emfer/Tatsa, la Policía Federal disparó balas de goma hacia los manifestantes cuando ya habían abandonado el corte. Los gases lacrimógenos afectaron a numerosas personas. Un día después, el 8 de julio, durante la primera jornada de lucha

<sup>23</sup> El concepto de “armas no letales” ha sido abandonado por las organizaciones de derechos humanos que trabajan el tema. No existen armas que *per se* sean no letales en todos los casos en que se emplean. Aun las municiones con un menor poder de fuego o de agresión como pueden ser los proyectiles de goma o las granadas de gases lacrimógenos pueden causar la muerte de una persona, dependiendo de la forma en que sean empleadas, como muestra el asesinato del maestro neuquino Carlos Fuentealba, muerto por una granada de gas lanzada a corta distancia por un policía provincial. La International Network of Civil Liberties Organizations (INCLÓ), de la cual el CELS es parte, ha recomendado aumentar los niveles de regulación de este tipo de armamento en poder de las fuerzas de seguridad especialmente en contextos de manifestaciones públicas para evitar su uso abusivo. Para más detalles consultar el documento “Recuperen las Calles. Represión y Criminalización de la protesta en el Mundo”, elaborado por la INCLÓ, disponible en <[bit.ly/1xZn3JI](http://bit.ly/1xZn3JI)>.

por los despidos en Lear se utilizaron escopetas con munición de goma para liberar la calzada interrumpida.

El 22 de octubre la Gendarmería reprimió una protesta en la colector de la Panamericana, cerca de la entrada a Lear. En una nueva jornada de protesta, los trabajadores despedidos que mantenían un acampe en las puertas de la fábrica, acompañados por militantes políticos y estudiantiles de partidos de izquierda, realizaron un corte parcial de la autopista. La Gendarmería avanzó por el centro de la Panamericana y obligó a los manifestantes a bajar de la autopista hacia el área del acampe. Los escopeteros de la Gendarmería dispararon mientras avanzaban por la autopista. Varios policías tiraron directamente hacia el cuerpo de los manifestantes que intentaban huir. Al menos 50 personas, entre ellas el diputado Nicolás del Caño, sufrieron heridas múltiples por perdigones de goma lanzados desde corta distancia.<sup>24</sup>

### 2.2.3. Identificación del personal policial

A partir de los hechos del 19 y el 20 de diciembre de 2001,<sup>25</sup> diferentes organismos de derechos humanos demandamos que todo el personal policial afectado a operativos de seguridad en manifestaciones se encuentre debidamente uniformado e identificado con placa visible. En aquella represión, muchas de las detenciones violentas fueron realizadas por personal vestido de civil mezclado entre los manifestantes. La presencia de policías sin identificación implica que puedan actuar como infiltrados y realizar inteligencia ilegal sobre organizaciones sociales o políticas.

La Orden del Día Interna n° 163 de la Policía Federal, del 7 de septiembre de 2004, dictada tras los hechos sucedidos en la puerta de la Legislatura porteña el 16 de julio de ese mismo año,<sup>26</sup> dispuso que “el personal policial que conformando brigadas participe de operativos de seguridad en ocasión de manifestaciones públicas [deberá] usar gorra y campera identificatoria”.<sup>27</sup>

24 “Sandra Arroyo Salgado: ‘Hay cortes que se convalidan y que son acompañados por las fuerzas de seguridad y otros no’”, *La Nación*, 6 de noviembre de 2014.

25 Véase el apartado sobre el juicio que se lleva adelante sobre estos hechos en este mismo capítulo.

26 En la Legislatura se estaba por votar el articulado del Código de Convivencia porteño. Numerosos manifestantes organizaron un acto de repudio afuera del palacio legislativo. Cuando cerraron las puertas para impedir que presenciaran la sesión, comenzaron los disturbios.

27 Esta directiva fue luego ratificada en la ODI n° 184 del 2 de octubre de 2006.

En el documento de los Criterios Mínimos el punto número 11 establece la obligación de que todos los agentes que intervienen en los operativos porten una identificación clara que pueda advertirse a simple vista. El 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.

Durante 2014 también se incumplieron estos principios. El coronel retirado Galeano participaba como “coordinador operativo” vestido de civil en las protestas de trabajadores de Lear sin identificarse como funcionario público. Su modo de caminar entre los manifestantes, la negación de su condición de funcionario de seguridad y su incentivo a la violencia de las detenciones confirman el riesgo de este tipo de participación. Sus antecedentes como ex integrante de los servicios de Inteligencia del Ejército y su formación en el área de la inteligencia operacional agravan las interpretaciones posibles sobre su rol.

También hubo policías federales de civil en los operativos durante las marchas convocadas en la esquina de las avenidas Callao y Corrientes por el conflicto en Lear.

### 2.3. HECHOS DE REPRESIÓN EN DIFERENTES PROVINCIAS

Los principios de no represión de la protesta social, de negociación política de los conflictos y de regulación del accionar policial nunca fueron completamente adoptados en la mayor parte de las provincias. El asesinato del maestro Carlos Fuentealba en Neuquén, el 5 de abril de 2007, luego de que le impactara una granada de gas disparada a corta distancia por el policía provincial José Darío Poblete y la represión policial en la que murieron dos integrantes de la comunidad Qom el 23 de noviembre de 2010 en la provincia de Formosa son ejemplos de la falta de políticas de seguridad provinciales que privilegien el abordaje no violento de las protestas sociales.

En marzo de 2011 el Ministerio de Seguridad de la Nación presentó un Acta Acuerdo con los Criterios Mínimos, en la reunión del Consejo de Seguridad Interior. A excepción de la Ciudad de Buenos Aires –Neuquén fue la última provincia en adherir en 2013–, el resto de las jurisdicciones suscribieron el acuerdo y se comprometieron a redactar normas provinciales que regulasen la participación de las fuerzas policiales en manifestaciones públicas de acuerdo con este marco. Sin embargo, la adopción de estos principios de actuación fue irregular a nivel normativo y de prácticas. Su incumplimiento reiterado en las provincias no tiene consecuencias. Al mismo tiempo, el Consejo de Seguridad Interior no realizó un seguimiento de la implementación del Acta, a pesar de que en sus facultades está la elaboración de la doctrina y los planes para coordinar las operaciones policiales nacionales e interjuris-

diccionales.<sup>28</sup> A continuación se relatan algunos hechos de represión de las fuerzas de seguridad provinciales en el período analizado.

### 2.3.1. Chaco

El 4 de julio de 2014 la multisectorial de movimientos sociales, organizaciones políticas, agrupaciones estudiantiles, campesinos y pueblos originarios llevó a cabo una jornada de lucha con movilización desde diversos puntos del territorio provincial hacia la ciudad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco. Los reclamos más importantes eran el aumento de salario a los cooperativistas que dependen del gobierno provincial, la devolución de las tierras usurpadas a los pueblos originarios, la restitución de los planes sociales revocados y el establecimiento de un boleto educativo universal y gratuito.

El gobierno provincial del vicegobernador a cargo del Ejecutivo Juan Carlos Bacileff Ivanoff ordenó a la policía que dispersara a los manifestantes de la Plaza 25 de Mayo, en el centro de la ciudad. El operativo de las fuerzas de seguridad incluyó balas de goma, gases lacrimógenos y un vehículo hidrante. Los manifestantes denunciaron haber visto a policías que disparaban con pistolas nueve milímetros desde los patrulleros. En los videos que tomaron estado público se ve que algunos policías tomaron piedras y otros objetos contundentes y se los arrojaron a los manifestantes. La represión, encabezada por la policía montada y por tropas de infantería de la policía provincial, se extendió por unas 15 cuadras hasta la entrada del Parque 2 de febrero. Al menos 50 personas resultaron heridas y el jefe de la policía local denunció a uno de los delegados del sindicato Unión del Personal Civil de la Provincia por instigación a la violencia, tras alegar que el gremio era uno de los convocantes a la marcha.

28 El CELS ha considerado que la distancia entre los protocolos vigentes y las prácticas refuerza la necesidad de que el Acta Acuerdo y otras normas sean complementadas con medidas orientadas a su efectivo cumplimiento. Una de ellas es que el Consejo de Seguridad Interior emprenda un seguimiento de la implementación del Acta Acuerdo en todo el país. En forma análoga al modo en que los organismos internacionales evalúan periódicamente el grado de incorporación de los tratados internacionales en los países que los ratifican, el gobierno nacional podría mantener acciones de monitoreo sobre esta cuestión. El gobierno nacional puede disponer recursos humanos y económicos para ofrecer apoyo técnico a las provincias para la incorporación de los principios de actuación a su doctrina, normativa y prácticas, según lo habilita la Ley 24 059, art. 10, inc. b. Véase “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdades”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit.

Desde que Ivanoff asumió la gobernación al menos en cuatro oportunidades la policía causó heridas a los manifestantes. Importantes funcionarios provinciales declararon que no tolerarán las manifestaciones que ocupen la Plaza 25 de mayo –la principal de Chaco– o que interrumpan el tránsito.

### 2.3.2. Tucumán

El 10 de diciembre de 2013, sobre el final de un levantamiento policial, un grupo se congregó en la Plaza Independencia para exigir el control de las zonas liberadas. Cuatro o cinco personas lograron acercarse a una de las puertas laterales de la Casa de Gobierno y comenzaron a arrojar basura. Unos diez policías de la Guardia de Infantería, que minutos antes habían acordado con el gobierno provincial una mejora en sus haberes del orden del 35%, salieron a la calle y comenzaron a dispersarlos descargando un matafuegos. Se formaron con sus escudos en una de las esquinas y efectuaron disparos de escopeta intimidatorios. Finalmente, se trasladaron hacia el centro de la Plaza Independencia y emplearon gases lacrimógenos y balas de goma; 35 personas sufrieron golpes, laceraciones y heridas. Las tropas de la Gendarmería que habían sido movilizadas a la ciudad para reforzar la seguridad mientras transcurría la sublevación debieron intervenir para detener las escenas de violencia, formando un cordón entre los policías provinciales y los manifestantes.

Cinco meses después, el 13 de mayo de 2014, la policía tucumana utilizó bastones, balas de goma y gases lacrimógenos para dispersar una protesta por la reincorporación de 36 trabajadores bancarios despedidos de la Caja Popular de Ahorros, en una manifestación del sindicato La Bancaria, en las inmediaciones de la Plaza Independencia.

Los incidentes comenzaron cuando los trabajadores intentaron ingresar al edificio de la Caja para repartir folletos y volantes informativos. Un grupo de Infantería de la policía primero les impidió el ingreso y luego avanzó hacia los manifestantes que estaban en la plaza. Como resultado de la represión, 22 personas sufrieron heridas de diversa consideración.

### 2.3.3. Neuquén<sup>29</sup>

La tardía adhesión de Neuquén al Acta Acuerdo en 2013 no tuvo efectos en la transformación de las prácticas policiales. El 28 de agosto de ese año, la Legislatura provincial celebró una sesión especial para tratar el convenio firmado entre el Poder Ejecutivo provincial e YPF, que extendía hasta 2048 dos concesiones que la

<sup>29</sup> Los autores agradecen a María Esperanza Casullo la lectura de esta sección.

petrolera usufructúa en la zona de Loma Campana. Desde varios sectores políticos y sociales de la provincia se convocó a una marcha para repudiar la iniciativa: consideraban que la prórroga era una maniobra para beneficiar a la petrolera norteamericana Chevron, que poco tiempo antes había firmado con YPF un acuerdo –aún hoy– confidencial de exploración de yacimientos de dominio provincial.

Cerca de las once de la mañana cientos de personas se movilizaron a la sede de la Legislatura, ubicada en la intersección de las calles Leloir e Illia de la ciudad de Neuquén. Entre los manifestantes se encontraban partidos de izquierda, sindicatos de trabajadores y representantes de la comunidad mapuche. El edificio estaba vallado y se había programado un importante operativo policial. Las autoridades políticas ordenaron que los manifestantes no ingresaran al recinto, a pesar de que el art. 164 de la Constitución provincial dispone que las sesiones deben ser públicas. Cerca del mediodía, cuando la sesión ya estaba en marcha, intentaron sobrepasar el vallado policial y la policía respondió con gases lacrimógenos y balas de goma. Los manifestantes se vieron obligados a retroceder unos doscientos metros, y la intensidad del conflicto varió durante el día. En uno de los avances de la policía neuquina, el docente Rodrigo Barreiro, que observaba desde la cima de un terraplén, fue herido en el torso con un proyectil de plomo. La investigación determinó que la posta era compatible con la clase de munición que utilizaba para sus escopetas la fuerza provincial. A pesar de que existen suficientes indicios para considerar que a Barreiro le disparó la policía, la investigación judicial no avanzó en el esclarecimiento de los hechos ni en la atribución de responsabilidades por las lesiones y por la conducción del operativo de seguridad.

Los funcionarios políticos y los jefes policiales mostraron reticencias para colaborar con la investigación. Tempranamente promovieron la hipótesis de que el docente había sido herido por el proyectil de un “arma tumbera” disparada por otro de los participantes de la protesta. El CELS presentó en junio del 2014 un *amicus curiae* en la causa judicial donde se investiga la represión. El escrito destaca el derecho de Barreiro a obtener justicia y la obligación del Estado provincial de investigar una violación de los derechos humanos.

#### 2.3.4. Ciudad de Buenos Aires

El abordaje de las protestas sociales que lleva adelante la Policía Metropolitana no se diferencia de las prácticas tradicionales de la Policía Federal. Las represiones del Parque Indoamericano de 2010 y del Hospital Borda y la Sala Alberdi en 2013 evidencian que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha privilegiado una orientación restrictiva del uso del espacio público y para ello optó por un modelo de intervención policial basado en la ostentación y en el uso desmedido de la fuerza. El estado de las investigaciones judiciales en las

que se debe determinar la responsabilidad penal de los policías metropolitanos que actuaron en esas ocasiones muestra las resistencias del Poder Judicial a revisar la actuación policial.

### 2.3.5. *Hospital Borda*

Uno de los hechos más violentos de intervención de la Metropolitana en el espacio público tuvo lugar el 26 de abril de 2013 dentro del predio que ocupa el Hospital Interdisciplinario Psicoasistencial José Tiburcio Borda.

Ese día el Ministerio de Desarrollo Urbano inició la demolición del Taller Protegido n° 19 para avanzar en la construcción del nuevo Centro Cívico porteño, a pesar de que una medida cautelar impedía cualquier tipo de desalojo o modificación del predio. Previendo la posibilidad de que los pacientes o los trabajadores del hospital pudieran resistir la demolición, el ministro de Seguridad Guillermo Montenegro y el de Desarrollo Urbano Daniel Chaín ordenaron a la Policía Metropolitana que se desplegara en el predio al amanecer.

En dos ocasiones, durante la mañana del 26 de abril, los metropolitanos intentaron dispersar a las personas que estaban cerca del taller protegido utilizando balas de goma, bastones y gas pimienta. En el segundo episodio de represión, cerca del mediodía, y con el jefe y el subjefe de la Metropolitana en el lugar –Horacio Giménez y Ricardo Pedace–, los policías hirieron a más de 40 personas. Trabajadores de prensa, médicos y pacientes del hospital fueron lesionados por proyectiles de goma disparados a muy corta distancia.<sup>30</sup>

En la causa judicial en la que se investiga la responsabilidad por las lesiones durante la represión, el juez Jorge Alfredo López, a cargo del Juzgado de Instrucción n° 30, procesó únicamente al comisionado Martín Roth,<sup>31</sup> jefe del

30 Un análisis detallado de todo el episodio y las reacciones oficiales que intentaron justificar la actuación policial puede consultarse en el informe sobre la Policía Metropolitana elaborado por el CELS, en octubre de 2013. Disponible en <[www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20Metropolitana%202013%20v9.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20Metropolitana%202013%20v9.pdf)>.

31 Desde su creación se presentó a la Policía Metropolitana como una fuerza nueva, de proximidad, cercana al vecino y desprovista de los vicios de otras fuerzas. Lejos de los anuncios, su política de incorporación masiva de miembros provenientes de otras fuerzas policiales o de las fuerzas armadas, así como la ausencia de políticas orientadas al trabajo con la comunidad, dan cuenta de sus limitaciones. El perfil profesional del comisionado Roth es un ejemplo de esta política: ex integrante de la Policía Federal, prestó servicios durante años en el GEOF, un cuerpo de elite que ejecuta operaciones policiales complejas, como por ejemplo ante tomas de rehenes, acciones contra el terrorismo y custodia de personalidades extranjeras. Para más información sobre el proceso de construcción y reclutamiento de la Policía Metropolitana, véase “Sistema de seguridad: una hipoteca para la

Área de Destacamento de Operaciones Especiales Metropolitanas, a cargo de los policías que estaban en el predio. Sobreseyó al jefe de gobierno, Mauricio Macri, a la vicejefa, María Eugenia Vidal, a los ministros Chaín y Montenegro y a los policías Giménez y Pedace. Sin embargo, en abril de 2014, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional revocó los sobreseimientos y ordenó profundizar la investigación para determinar las responsabilidades de los jefes de la fuerza y de los funcionarios políticos.

En octubre de 2014, el comisionado Giménez fue procesado por los delitos de abuso de autoridad y lesiones leves en perjuicio de 32 víctimas. El juez López determinó que Giménez dio la orden de “golpear y disparar balas de goma en forma excesiva e indiscriminada a las personas que se hallaban en el lugar” y “no tomó a su cargo las medidas pertinentes a los efectos de que cesara o se evitara reprimir”. En la misma resolución López decidió el sobreseimiento de los demás funcionarios imputados. Los querellantes presentaron un nuevo recurso ante la Cámara para que se profundizara la investigación sobre las posibles responsabilidades penales de los sobreseídos. Sin embargo, en los primeros días de febrero, un nuevo fallo de la Sala IV, que meses antes había ordenado revisar los sobreseimientos, los confirmó y ordenó que se continuara la investigación solamente sobre el ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chaín.

### 2.3.6. Sala Alberdi

En la noche del 12 de marzo de 2013 efectivos de la Policía Metropolitana desalojaron en forma violenta a un grupo de personas que protestaba en el interior del Centro Cultural General San Martín,<sup>32</sup> de la Ciudad de Buenos Aires. El conflicto se había iniciado en enero de 2013, cuando un grupo de artistas tomó la Sala Alberdi en protesta por las reformas edilicias y por diferencias en la gestión del complejo.

La Metropolitana recibió el orden de desalojar el espacio a pesar de que las partes estaban negociando una salida del conflicto en la sede del Ministerio de Cultura porteño. Según testigos de la mesa de negociación, la decisión de permitir el avance de la policía fue tomada por el ministro de Cultura Hernán Lombardi en coordinación con la fiscal Claudia Barcia.<sup>33</sup>

---

democracia”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 73-75.

32 La Sala Alberdi funciona en el sexto piso del edificio del Centro Cultural General San Martín. Allí se realizaban talleres destinados a la formación de artistas y funciones teatrales.

33 “Sala Alberdi: Represión, batallas culturales y ladrones de bicicletas”, LaVaca.org, 14 de marzo de 2013.

La represión pronto se extendió a las calles cercanas. Dos trabajadores de prensa y un manifestante fueron heridos con postas de plomo. La investigación judicial determinó que los proyectiles eran compatibles con las escopetas que al menos siete miembros de la División de Intervenciones Complejas de la Policía Metropolitana portaban ese día. El mismo modelo de escopeta –que permite que sean utilizadas tanto con postas de goma como de plomo– fue empleado por policías en la represión del Parque Indoamericano en diciembre de 2010. Con estos datos, más los registros de video, el 25 de agosto de 2014, la jueza de Instrucción Wilma López decretó el procesamiento de tres policías metropolitanos por el delito de homicidio agravado en grado de tentativa. En octubre la Sala V de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional n° 5 confirmó los procesamientos y remarcó la similitud “entre lo investigado en estas actuaciones y el caso por los homicidios y lesiones que tuvieron lugar durante el desalojo de los terrenos del Parque Indoamericano”. Se espera que el juicio oral y público se realice en 2015.

### **3. EL DEBATE LEGISLATIVO SOBRE LA REGULACIÓN DE MANIFESTACIONES PÚBLICAS**

El mencionado mensaje presidencial en la apertura de sesiones del Congreso nacional en 2014 inició un debate parlamentario sobre la protesta social con énfasis en la ilegitimidad de los cortes y en la falta de compromiso del Poder Judicial para desactivar estas situaciones. Tomando ejemplos incomparables de conflicto social, la presidenta descalificó tanto el formato de corte de rutas o autopistas como los reclamos de fondo. Su pedido de establecer legalmente una “regulación de la convivencia” fue interpretado por los legisladores como una demanda de restricción de las protestas en el espacio público. El debate puso en cuestión la forma de las protestas, la legitimidad de las demandas y las modalidades de intervención judicial, legislativa y ejecutiva. En un plano secundario quedaron cuestiones clave en términos de derechos humanos, como el principio de legitimidad de la protesta social, la necesidad de regular el uso de la fuerza por parte del Estado, la canalización política de los conflictos sociales como solución a las demandas de fondo y la no criminalización de la protesta.

La mayoría de los proyectos en debate partió del supuesto de que existe un uso abusivo del derecho a la protesta y que, por lo tanto, había que establecer límites. Lejos de fortalecer los avances sociales y estatales en esta materia, los planteos fueron en sentido contrario.

El CELS participó de una audiencia pública convocada por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación para deba-

tir los proyectos.<sup>34</sup> Se subrayó con preocupación que las propuestas ampliaban los márgenes del control estatal sobre el derecho a la protesta, mientras persistían casos de represión violenta de manifestaciones y se mantenían impunes los asesinatos cometidos en represiones a conflictos sociales como los del 19 y 20 de diciembre de 2001, el del Parque Indoamericano, el de la comunidad Qom en Formosa o las movilizaciones en demanda de vivienda en la ciudad de Ledesma, en Jujuy. También se planteó que el debate era una oportunidad para establecer legalmente el abordaje no violento de los conflictos y la regulación de la actuación policial que, entre otros aspectos, incluyera la prohibición de utilizar armas de fuego. El Estado tiene el deber de proteger a las personas que participan en las protestas y es indispensable que se dé contenido a esta obligación estatal positiva, con directrices que orienten la intervención de las fuerzas de seguridad de acuerdo con los mejores estándares de protección.

El proyecto que inició el debate fue el del diputado del FPV Juan Manuel Pedrini, “Ley de convivencia en manifestaciones públicas”, firmado por integrantes de peso dentro del bloque kirchnerista como Carlos Kunkel, Diana Conti y Teresa García. La propuesta, que la prensa denominó “antipiquetes”, fue cuestionada por organizaciones sociales.<sup>35</sup> Luego, desde el mismo bloque, se presentaron otros proyectos que modificaron algunos puntos, como el de “Mediación obligatoria frente a los conflictos sociales”, de las diputadas Diana Conti y Alicia Comelli (MPN); el de “Movilización social pacífica. Régimen”, de Alicia Ferreyra, y el proyecto “Protección al Derecho a la Protesta Social Pacífica”, de Remo Carlotto y Adela Segarra. El debate se extendió a distintos bloques partidarios. Desde UNION PRO se presentaron el “Proyecto de Ley sobre convivencia ciudadana. Modificación del art. 194 del Código Penal”, de Federico Sturzenegger, y el “Proyecto de regulación de piquetes”, del diputado Pablo Tonelli. El Frente Renovador presentó el proyecto “Ley de consolidación

34 Paula Litvachky, directora de Justicia y Seguridad, y Marcela Perelman, directora del Área de Investigación del CELS participaron el 6 de junio de 2014 de la audiencia pública convocada por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación para debatir los proyectos.

35 Entre otros, el dirigente social Luis D’Elía cuestionó la exclusión de las organizaciones sociales en la iniciativa parlamentaria. “Estamos dispuestos a discutirlo”, *Página/12*, 19 de abril de 2014. Desde el espacio Carta Abierta, Ricardo Forster presentó diferencias con los proyectos, en particular respecto de la restricción del derecho a la protesta: “No estoy de acuerdo con pedir permiso para protestar”, *Terra*, 20 de abril de 2014. Otras instituciones también expresaron diferencias, como la Junta de Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, el 30 de abril de 2014 (disponible en <[sociologia.sociales.uba.ar/index.php/sobre-la-ley-de-convivencia-en-manifestaciones-publicas](http://sociologia.sociales.uba.ar/index.php/sobre-la-ley-de-convivencia-en-manifestaciones-publicas)>).

del derecho a la petición social y la convivencia ciudadana”, de Darío Giustozzi. El GEN y PTS-Frente de Izquierda presentaron un proyecto conjunto a través de la propuesta “Ley contra la criminalización de la protesta social”, de los diputados María Virginia Linares y Nicolás del Caño. Desde otra perspectiva, el Frente por la Inclusión Social presentó la propuesta de Ramona Pucheta “Ley de consolidación de la atención al público y de las peticiones sociales”.

Desde una perspectiva de derechos, los proyectos pueden ordenarse en torno de cinco dimensiones: el establecimiento normativo de la ilegitimidad o ilegalidad de determinadas protestas, la regulación de los modos admitidos para manifestar, cuestiones relativas a la criminalización de los manifestantes, la regulación del rol de la policía en estos contextos y la formalización de dispositivos políticos de mediación.

### 3.1. DEFINICIONES NORMATIVAS SOBRE LA ILEGALIDAD DE CIERTAS PROTESTAS

Los proyectos que iniciaron el debate alegaron un clima de intolerancia social respecto de las protestas –en particular hacia los piquetes– y compartieron el supuesto de que la protesta social representa un aspecto problemático a ser regulado. La idea de que existía una utilización abusiva del acto de manifestar en general y de los cortes en particular orientó los proyectos hacia definiciones –a la vez prescriptivas y vagas– que permitieran traducir en normas su grado de legalidad.

El proyecto del diputado Pedrini establecía que una manifestación es una reunión no violenta de personas con un interés común, sea prevista o espontánea, que se desarrolla por un período limitado de tiempo en el espacio público, con el objeto de reivindicar derechos o reclamar ante autoridades públicas o entidades privadas.

Introducía un conjunto de condiciones cuyo cumplimiento total se presentaba como condición de legalidad: no impedir el normal funcionamiento de servicios públicos, no impedir totalmente la circulación de personas y vehículos en una dirección determinada, permitir la libre circulación de grupos especialmente vulnerables, que los manifestantes no cometan delitos previstos por el Código Penal y notificar a la autoridad con 48 horas de anticipación. Estas condiciones, de muy difícil aplicación, pretendían emplearse como test de legalidad, sin contemplar los efectos diferenciales y discriminatorios que tendrían si se aplicaran sobre sectores y protestas sumamente desiguales.

El proyecto del diputado Tonelli diferenciaba entre protestas toleradas y no toleradas según algunos aspectos que fueron fuente de controversias de las protestas piqueteras en los últimos veinte años: el corte de rutas, el

uso de palos y de capuchas. Según esta propuesta, las manifestaciones sólo serían toleradas si los participantes llevan DNI, tienen la cara descubierta, no portan elementos contundentes, ni utilizan calles, avenidas u otros caminos para sentarse o estorbar el normal funcionamiento de los transportes. El proyecto de Giustozzi estaba directamente orientado al ordenamiento del transporte y la circulación, distinguía entre protestas programadas en espacios autorizados e irregulares y disponía sanciones (multas y trabajos comunitarios) para quienes incumplieran la ley. Por último, el proyecto de Sturzenegger distinguía entre protestas no punibles y punibles, cuando la conducta de los manifestantes implicara “violencia formal o material” sobre las personas y las cosas y cuando no se permitiera la libre circulación en la mitad de los carriles.

Con orientaciones disímiles, también otros proyectos distinguían sin precisión entre movilizaciones pacíficas y no pacíficas. El proyecto de Ferreyra recurría a esta distinción para eximir de responsabilidad penal a quienes participaran en movilizaciones pacíficas. El proyecto de Carlotto y Segarra también optó por la distinción entre protestas pacíficas y no pacíficas, aunque descartaba que el mero acto de cortar una ruta o la toma de un espacio público implicara un delito, a menos que existiera una intimación judicial fehaciente dictada por un juez.

La distinción entre manifestaciones pacíficas y no pacíficas y sus implicancias en las políticas estatales forma parte del debate internacional sobre protestas sociales. El CELS, junto a las otras organizaciones de diferentes países que integran la red INCLO, cuestionó estas definiciones en tanto son utilizadas por los gobiernos para desacreditar ciertas protestas, limitar derechos y justificar respuestas represivas. La caracterización de una manifestación como no pacífica no habilita a los Estados a desconocer sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos fundamentales.<sup>36</sup>

### 3.2. LA IMPOSICIÓN DE REGULACIONES A LAS PROTESTAS

Otra dimensión problemática fue la intención de imponer regulaciones a las modalidades de las protestas. En general, estas prescripciones son ajenas a las competencias del Congreso nacional ya que corresponden al ámbito de la

<sup>36</sup> “Resolution on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Social Protests”, enviada a Permanent Representatives at UN Offices in Geneva el 7 de marzo de 2013, disponible en <[ccla.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/Letter-HRC-22-Protests-Res.pdf](http://ccla.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/Letter-HRC-22-Protests-Res.pdf)>.

regulación de los usos del espacio público, una potestad no delegada por los gobiernos provinciales.

Algunos proyectos se orientaron a establecer la obligatoriedad de dejar un carril libre durante las manifestaciones; pretendieron prohibir el uso de calles, caminos y avenidas como espacios para manifestar (Tonelli) y retomaron la reiterada idea de crear “espacios públicos determinados para protestar” (Giustozzi). Estas posiciones, con matices, desconocen que en democracia las plazas y las calles no son solamente espacios de tránsito, sino también de reunión y de expresión. Otros contemplaron la obligación de realizar avisos previos ante autoridades policiales indicando lugar, tiempo, objeto y nombre de los delegados, con una antelación de 24 o, incluso, 48 horas (Sturzenegger, Pedrini), ignorando el carácter espontáneo o imprevisto de algunas manifestaciones. Desde esta perspectiva, las movilizaciones más importantes de los últimos años habrían sido caratuladas como ilegítimas. También se retomó una idea presente desde los primeros años de las protestas piqueteras: identificar a los manifestantes.

En conjunto, este ánimo por restringir formalmente las protestas implica una noción limitada de los usos del espacio público. Sostiene la pretensión de que unas reglas generales afectan por igual a situaciones de protesta de naturaleza y recursos incomparables. Supone, finalmente, que reparos meramente administrativos pueden imponerse por sobre los derechos constitucionales involucrados en el acto de protestar.

### 3.3. LA OPORTUNIDAD DE LEGISLAR CONTRA LA CRIMINALIZACIÓN

El debate en el Congreso sobre la regulación de las protestas sociales generó la oportunidad de discutir la sanción de amnistías y modificar normas que afectan los derechos de los manifestantes. Tres proyectos propusieron el desprocesamiento a militantes, luchadores populares o activistas imputados en el contexto de protestas sociales. La presentación de Linares y Del Caño propuso que fueran retirados los cargos penales a los imputados durante hechos de “reivindicación social”. En términos similares, Ferreyra propuso amnistiar a todas las personas investigadas o procesadas por hechos originados o derivados de su participación en protestas. El proyecto de Conti y Comelli planteó el desprocesamiento desde el 10 de enero de 2001 de todos los manifestantes imputados, excepto aquellos involucrados en delitos como homicidio, lesiones graves o que hubieran implicado violencia física. En las audiencias de debate, la referencia a las amnistías pareció congrega apoyos de diferentes bloques.

Respecto de la criminalización de manifestantes, el CELS planteó la importancia de modificar los arts. 181 y 194 del Código Penal, que tienen derivaciones criminalizantes sobre los cortes de ruta y diferentes conflictos asociados

al acceso a la tierra. Remarcó que se debe establecer con claridad los bienes jurídicos protegidos, ya que la amplitud de esas figuras permite que se los utilice para restringir derechos.

#### 3.4. LA REGULACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

La mayor parte de los proyectos desatendieron la regulación de la actuación policial en el contexto de manifestaciones. El debate sobre las formas de la protesta social constituía una oportunidad para dar rango legal al conjunto de políticas y principios que caracterizó la actuación del gobierno nacional durante la última década.

Las modificaciones que en este campo se produjeron desde 2002 –profundizadas en 2003– en materia de contención del uso de la fuerza mostraron la capacidad de controlar políticamente los operativos y reducir la violencia y los abusos que ocasionan heridos y muertos. El bajo nivel de institucionalización de esas políticas, tanto para fortalecer su sostenimiento a través de los gobiernos como para irradiar los estándares a todo el territorio nacional, hizo que el CELS señalara la importancia de que los principios de actuación policial tuvieran rango legal, a fin de regular la acción de la policía en la ejecución de órdenes judiciales, emitir un fuerte mensaje político de compromiso con el abordaje no violento de los conflictos y extender los mejores estándares a todo el país.

Los proyectos de Ferreyra, de Pedrini y el de Carlotto y Segarra incorporaron en diferente medida la perspectiva de regular la actuación policial. Este último fue el único que incorporaba los Criterios Mínimos establecidos por el Ministerio de Seguridad en 2011 y les daba jerarquía legal.

Por falta de acuerdos ninguno de los proyectos avanzó, en cumplimiento del pedido que la presidenta había planteado al abrir el debate en el comienzo del año legislativo. Coexisten así el efecto positivo de no imponer el peso de los bloques oficialistas en ambas Cámaras con el negativo de dejar la regulación de la actuación de las fuerzas de seguridad en estos contextos flotando en un limbo legal, hasta que un nuevo episodio conmocionante replantee la urgencia de legislar al respecto.

#### 3.5. LA FORMALIZACIÓN DE CANALES DE MEDIACIÓN POLÍTICA

Otra dimensión importante de la experiencia de abordajes no violentos de la protesta social es la apertura de canales de mediación para los conflictos. Se trata de un aspecto de difícil regulación, ya que requiere intervenciones propias de la gestión política. De acuerdo con las características y demandas, hay manifestaciones que pueden resolverse a través de la presencia de un me-

diador. Los proyectos de Pedrini,<sup>37</sup> Pucheta<sup>38</sup> y Ferreyra<sup>39</sup> incorporaron de diferentes formas la necesidad de esa clase de dispositivo.

Sin embargo, para el abordaje de algunas protestas esta condición no es suficiente, sea por su extensión, por la complejidad que presentan los reclamos, o por la presencia de personas en situación de vulnerabilidad, entre otros elementos. Estas requieren un procedimiento diferente del propuesto para las manifestaciones que tensionan la situación del tránsito. El proyecto de Conti y Comelli tiene como eje la creación de una “comisión de negociación” integrada por los representantes de los ministerios que el Ejecutivo designe. Esta propuesta, que recupera el espíritu de algunas experiencias exitosas que el gobierno nacional realizó a través de la intervención multiagencial, faculta a la comisión a inhibir la acción penal contra los manifestantes. De discutible legalidad, esa facultad le otorgaría a la comisión un desproporcionado poder para criminalizar o no a los manifestantes.

Algunos modelos y experiencias de otros ámbitos, como el previsto en la Ley 25 877,<sup>40</sup> no se incorporaron al debate a pesar de que proponen dispositivos relevantes para establecer instancias formales de mediación en los conflictos.

37 Establece como interlocutor de cualquier tipo de protesta al Ministerio de Seguridad. El mediador debe negociar las condiciones para evitar que la manifestación perturbe derechos de terceros. También debe canalizar las demandas hacia las áreas correspondientes mediante la coordinación de reuniones y encuentros entre los manifestantes y representantes de agencias estatales o entes privados.

38 Propone que las propias fuerzas de Seguridad Pública sean las intermediarias entre los manifestantes y “operadores territoriales responsables de la atención al público”. El operador, sin facultades particulares, debe tomar nota de las peticiones.

39 Propone reforzar el rol de las autoridades judiciales que tienen la obligación de realizar una mediación con los manifestantes antes de decidir la intervención de las fuerzas de seguridad en la protesta.

40 La Ley 25 877 (promulgada el 18 de marzo de 2004) regula el ejercicio de huelga en los servicios esenciales. En su art. 24 establece que en los conflictos donde se adopten medidas legítimas de acción directa deben garantizarse los servicios mínimos. Si bien la norma define cuáles son los servicios esenciales para la comunidad, también establece la posibilidad de convocar una comisión que podrá calificar otras actividades como esenciales, de acuerdo con la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad, el riesgo para la seguridad o la vida que implica la medida, o porque sea un servicio público de importancia trascendental. Siguiendo el Decreto reglamentario 272/2006, esta Comisión de Garantías debe estar integrada por personas provenientes de distintas disciplinas, independientes del Estado, los partidos y las asociaciones sindicales. Está habilitada para determinar los servicios mínimos de funcionamiento en el supuesto de falta de acuerdo entre las partes. En tal caso, el Ministerio de Trabajo deberá limitarse a hacer propios los pronunciamientos de la Comisión, canalizarlos administrativamente y asegurar su inmediato conocimiento por las partes.

### 3.6. REFLEXIONES A PARTIR DEL DEBATE LEGISLATIVO

El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial han sido actores involucrados en los debates, disputas e intervenciones sobre protestas sociales a lo largo de la democracia. Por el contrario, el Poder Legislativo ha sido un actor ausente, sin intervención sobre uno de los campos más críticos en términos de derechos humanos en la historia reciente del país. El ingreso tardío de esta cuestión en su agenda, el tratamiento que se dio a los proyectos y el hecho de que ninguno avanzara pusieron en evidencia una serie de debates no saldados.

En primer lugar, y como ocurre en muchos países del mundo, las protestas sociales son un aspecto controversial de la vida democrática. Las posiciones diversas en el Congreso nacional mostraron estar lejos de alcanzar consensos aun en aspectos muy básicos.

En segundo lugar, el universo de conflictos sociales abarcados en el debate fue heterogéneo y su agrupamiento en la categoría de “manifestaciones públicas” es problemático. Algunos proyectos estaban orientados meramente a restringir la modalidad de los piquetes, otros suponían que “la espontaneidad” o la falta de programación es el aspecto más crítico. En ningún caso se profundizó en la casuística y complejidad del campo vasto sobre el que se pretendía intervenir.

En tercer lugar, se trata de materias de muy difícil regulación. La intención de establecer criterios formales para definir la legalidad e ilegalidad de las protestas muestra una ordenación problemática. Aun cuando en algún caso se plantee esta distinción para proteger a los manifestantes, se trata de reglas que, en definitiva, habilitan normativamente la represión de protestas. Por otro lado, los intentos por formalizar dispositivos de mediación son complejos. Por su naturaleza política, se trata de un ámbito de difícil regulación, aunque algunas experiencias que surgen del derecho de huelga señalan caminos a explorar.

Finalmente, aunque diferentes actores del movimiento de derechos humanos reclamamos el tratamiento legislativo de cuestiones tales como la actuación policial en manifestaciones públicas, el debate presentó aristas adversas desde una perspectiva de derechos, especialmente si el marco de la discusión parte de una visión restrictiva de la protesta.

## **4. PODER JUDICIAL: ASIMETRÍAS ENTRE EL AVANCE DE LAS CAUSAS EN LAS QUE SE INVESTIGAN HECHOS DE VIOLENCIA Y LAS QUE CRIMINALIZAN A REFERENTES SOCIALES**

El Poder Judicial es un actor decisivo y poco visible en el desarrollo de las protestas y otros conflictos sociales: puede activar hechos de violencia o impulsar la apertura de vías alternativas y reponer canales de interlocución. Su interpre-

tación de los derechos involucrados en esos contextos define la judicialización o no de una diversidad de prácticas así como la posibilidad de investigar o, por el contrario, de garantizar impunidad en los casos en los que las fuerzas de seguridad intervienen con violencia hacia los manifestantes.

En esta sección nos centraremos en hechos de protestas con cortes, que fue donde ocurrieron las regresiones más serias y las que tomó el debate legislativo. El objetivo es revisar decisiones judiciales que en ocasiones implicaron la criminalización de referentes sociales. No es posible hacer un diagnóstico general válido para las diferentes jurisdicciones del país y, como veremos, en algunos casos se avanza en el esclarecimiento de las responsabilidades policiales en homicidios ocurridos en situaciones de conflicto social. Sin embargo, en algunas causas emblemáticas de los últimos años, como aquellas en las que se investigan los hechos de represión a la comunidad Qom y a la toma del Parque Indoamericano, ambos ocurridos en 2010, es muy fuerte la asimetría en el avance de las investigaciones: mientras no se esclarecen las muertes y lesiones ocurridas, los referentes sociales son sometidos a largos procesos con pocas y débiles pruebas.

En diferentes sentencias de la Ciudad de Buenos Aires los jueces criticaron la investigación del Ministerio Público Fiscal porteño, que ha sostenido acusaciones, luego desmoronadas al momento del juicio. El señalamiento avanza sobre las motivaciones reales de los fiscales en estos procesos.

#### 4.1. EL JUICIO POR LA REPRESIÓN DEL 19 Y 20 DICIEMBRE DE 2001: VERIFICACIÓN DE PRÁCTICAS ABUSIVAS Y RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS Y POLICIALES<sup>41</sup>

El 24 de febrero de 2014 comenzó el juicio oral y público por las cinco muertes y los 117 heridos que dejó la represión policial del 19 y 20 de diciembre de 2001.<sup>42</sup> Luego de una larga y compleja instrucción, que incluyó fuertes resistencias políticas y judiciales, los 17 acusados comparecieron ante el Tribunal Oral en lo Criminal Federal n° 6. Entre ellos, se encuentran el ex secretario de Seguridad de la Nación, Enrique Mathov, y el ex jefe de la Policía Federal, Rubén Santos. Las audiencias se extenderán hasta la primera mitad de 2015.

Numerosos testigos relataron el alto grado de violencia que desplegó la Policía Federal contra los manifestantes y describieron el uso abusivo de la fuerza

41 El CELS participa como querellante en este caso, en representación de María Arena, viuda de Gastón Riva, y de la familia de Diego Lamagna, fallecidos a causa de la represión.

42 "Protestas y represión en diciembre", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, pp. 66-98.

utilizado en las inmediaciones de la Plaza de Mayo en los últimos momentos del gobierno de Fernando de la Rúa. Muchas de las prácticas que se han identificado (la utilización de escopetas con cartuchos alternados de goma y plomo, la participación de funcionarios policiales de civil y sin identificaciones visibles) son aquellas que desde 2002 se intentó regular y modificar en el sostenido proceso que derivó en la resolución de los Criterios Mínimos, de 2011. El juicio es una oportunidad para que el Poder Judicial se pronuncie respecto de las conductas de funcionarios políticos y policiales inaceptables en la vida democrática.

Es central atender la decisión judicial que se adopte sobre los roles de Mathov y de Santos ya que puede sentar un precedente respecto de la responsabilidad de las autoridades políticas y policiales de garantizar operativos policiales respetuosos de los derechos humanos. El CELS presentó un recurso extraordinario –que se encuentra en trámite– ante la Corte Suprema para que se investigue la responsabilidad penal del ex presidente De la Rúa, encargado y garante del estado de sitio impuesto.

#### 4.2. JUICIO POR EL DOBLE HOMICIDIO DE LA CÁRCOVA: QUEDÓ PROBADA LA RESPONSABILIDAD POLICIAL

Durante febrero y marzo de 2014 se celebró el primer juicio oral y público por los hechos ocurridos en José León Suárez en febrero de 2011, en el barrio de la Cárcova,<sup>43</sup> en los que los adolescentes Franco Almirón y Mauricio Ramos fueron asesinados cuando la Policía Bonaerense reprimió a un grupo de personas que retiraba mercadería de un tren que había descarrilado por accidente.

Declararon numerosos testigos, entre los que se encontraba la única víctima que sobrevivió al impacto de las balas policiales, vecinos, policías y peritos balísticos. Quedó demostrado que la Policía Bonaerense utilizó munición de plomo para dispersar al grupo de personas que se acercaron al tren, aun cuando todos los policías que declararon reconocieron que no era necesario el empleo de esa clase de munición. Los testigos señalaron a los acusados como los que efectuaron los disparos letales y las pericias balísticas probaron el origen policial de las descargas.

La querrela a cargo del CELS y del abogado Juan Carlos García Dietze solicitó que se condenara al sargento Gustavo Sebastián Rey de la Policía Buenos

43 Una descripción detallada de los hechos y un análisis de la situación social y de la relación entre los habitantes de La Cárcova y la Policía Bonaerense puede consultarse en <<http://bit.ly/1uSG30V>>.

Aires 2 a la pena de prisión perpetua por el homicidio agravado de Almirón y Ramos y al subteniente Gustavo Ezequiel Vega de la Comisaría 2 de San Martín a la pena de 17 años de prisión por la tentativa de homicidio agravado de Joaquín Romero. El Tribunal en lo Criminal n° 2 de San Martín, en cambio, decidió absolver a Rey en virtud del principio de duda razonable y condenar a Vega a 7 años de prisión por la tentativa de homicidio de Joaquín, por considerar que no actuó en abuso de sus funciones.

La sentencia fue apelada ante la Cámara de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires y se espera el pronunciamiento de la Sala I de ese Tribunal en el primer semestre de 2015. Esta instancia de apelación debe servir para que los jueces reexaminen las pruebas que no fueron tenidas en consideración por los miembros del Tribunal. La absolución del sargento Rey, en particular, partió de la errónea interpretación del testimonio que prestaron varios sobrevivientes del ataque policial. En el caso del subteniente Vega, se le aplicó una calificación arbitraria a su conducta.

#### 4.3. AVANCE DESIGUAL DE LAS CAUSAS POR LOS HECHOS DE VIOLENCIA CONTRA LOS QOM EN FORMOSA EN 2010

Hay un avance asimétrico entre las causas que deben esclarecer los hechos de violencia del 23 de noviembre de 2010<sup>44</sup> durante una protesta de la comunidad Qom La Primavera, en Formosa: mientras avanzaron las imputaciones contra el referente Qom Félix Díaz sobre la base de pruebas escasas y débiles, no se investigan las graves denuncias realizadas por la comunidad.

Dos decisiones judiciales marcaron el curso de las causas. Por un lado, la decisión de revocar el sobreseimiento a Díaz y, por otro, sobreseer a los policías acusados por el homicidio de Roberto López, integrante de la comunidad.

Cuando el juez de la Cámara Primera en lo Criminal de Formosa, Ramón Alberto Sala, revocó el sobreseimiento de Díaz, imputado por instigación a cometer delitos, atentado a la autoridad a mano armada y lesiones graves y leves, agregó la acusación de haber instigado el homicidio del policía Heber Falcón. El juez fundó livianamente su decisión en los testimonios de agentes

44 En la causa n° 1157/10 se investigan los hechos ocurridos el 23 de noviembre de 2010 por la tarde, cuando miembros de la Comunidad La Primavera fueron víctimas de una violenta represión policial en el momento en que intentaban desalojar el corte que venían realizando sobre la Ruta nacional n° 86. Numerosos miembros de la comunidad resultaron gravemente heridos, incluidos mujeres, niños y ancianos. Uno de ellos, Roberto López, murió por el disparo de un policía. También falleció el oficial principal Heber Falcón, de la policía de Formosa, por un disparo de escopeta.

que sostuvieron que “en todo momento Félix estaba con su celular”, como si ser organizador de una movilización social implicara instigar un homicidio. En contraposición, desestimaron las declaraciones de Díaz, funcionarios políticos<sup>45</sup> y miembros de la comunidad que explicaron la importancia que tuvieron esos llamados a distintas personalidades y funcionarios para denunciar y pedir ayuda ante la brutal represión que estaban padeciendo. Tampoco se tuvo en cuenta el peritaje antropológico, que indica que las formas de organización interna de la comunidad tienen una lógica asamblearia, que invalida los planteos de la querrela y la fiscalía.

El juez de instrucción a cargo del Juzgado de Instrucción n° 2 de Clorinda, Santos Garzón, sobreeseyó a los dos policías acusados por el asesinato de López. El fiscal que intervino en la causa por la misma jurisdicción, Arturo Lisandro Cabral, de la Fiscalía n° 2, no apeló esa decisión. De forma inversa, sí lo hizo cuando los sobreseimientos fueron dictados a favor de los Qompi.

En este marco, Erma Peteñi, viuda de Roberto López, solicitó ser parte querellante y apeló los sobreseimientos a los policías. Los jueces de la Cámara Primera en lo Criminal, Ramón Alberto Sala, y del Tribunal Superior de Justicia de Formosa, Guillermo Horacio Alucin, Eduardo Manuel Hang, Ariel Gustavo Coll, Marcos Bruno Quinteros y Ricardo Alberto Cabrera, desestimaron el derecho al acceso a la justicia y asumieron una interpretación restrictiva de su derecho a participar en el proceso penal: confirmaron el rechazo y el sobreseimiento de los policías imputados. La pretensión de Peteñi de ser tenida por parte querellante se encuentra hoy en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También fue rechazada la solicitud como querellante de Feliciano Sanagachi: su vivienda fue gravemente afectada por la quema que realizó la policía durante el violento desalojo de 2010, por orden del juez Julio Raúl Mauriño. Esta presentación se encuentra a la espera de una resolución del Tribunal Superior de Justicia de la provincia.

Díaz fue también imputado por los delitos de resistencia a la autoridad y lesiones; su procesamiento por el delito de robo de arma de fuego fue confirmado en la causa que investiga el ataque a la comunidad por policías y por los disparos de Luis Pedro Celías, que reclama la propiedad de las tierras.<sup>46</sup> Las

45 Como los testimonios de Claudio Morgado, en ese momento titular del INADI, la religiosa Marta Lomas y Rosa María Córdoba, defensora oficial del Juzgado Federal de Formosa.

46 En la causa n° 742/11 se investigan los hechos ocurridos la mañana del 23 de noviembre de 2010. Luis Pedro Celías denunció un supuesto corte perimetral de un alambrado de tierras que reclama como propias, y una comisión de policías fue hasta el terreno de la Comunidad. En ese contexto, Díaz se acercó para saber qué estaba ocurriendo y fue atacado por Celías, que le disparó. Los policías no hicieron nada para evitar ese ataque, al

únicas pruebas en contra de Díaz son las declaraciones de los propios agentes que intervinieron, de Celías y de sus acompañantes, entre las que existen serias contradicciones. La investigación también reveló que los testigos que suscribieron el acta de prevención policial resultaron ser el casero y un familiar de Celías.

Los procesos judiciales que analizamos, en los que se encuentran involucrados miembros de la comunidad Qom, muestran el sesgo discriminatorio que padecen a diario. Mientras las investigaciones contra los Qompi avanzan sin elementos que las respalden, las denuncias que ellos realizaron no son indagadas.

#### 4.4. INDOAMERICANO: CUATRO AÑOS DE IMPUNIDAD<sup>47</sup>

El 3 de diciembre de 2010 centenares de familias con dificultades para acceder a una vivienda ocuparon el Parque Indoamericano. Cuatro días después, la jueza Cristina Nazar ordenó el desalojo del predio. Un operativo conjunto de las policías Federal y Metropolitana reprimió con extrema violencia la toma y causó las muertes de Rossemay Chura Puña y Bernardo Salgueiro y graves heridas con balas de plomo a otras cinco personas. Durante los días del conflicto, también fue asesinado Emiliano Canaviri Álvarez.

La ocupación del Parque visibilizó diversas problemáticas, entre ellas la vulnerabilidad de las familias que alquilan en las villas de la ciudad, la imposibilidad del acceso a un hábitat digno y la respuesta violenta del Estado ante estos conflictos sociales.<sup>48</sup>

La impunidad de la represión contrasta con la criminalización de referentes sociales a los que se intenta responsabilizar por los conflictos. En estos cuatro años, se pusieron constantes obstáculos para frenar la causa judicial por el operativo policial que causó la muerte de dos personas. Aunque los jueces de la Cámara que revocó los procesamientos consideran que los homicidios fueron cometidos por policías, los efectivos de las policías Federal y Metropolitana que estuvieron imputados por las muertes y lesiones fueron sobreesidos con el argumento de que no era posible atribuir responsabilidades individua-

---

contrario, comenzaron a agredir a miembros de la Comunidad. Como resultado de este episodio, se le imputan a Díaz los delitos de resistencia a la autoridad y lesiones. Además, tiene un procesamiento confirmado por el delito de robo de arma de fuego.

47 Esta descripción es parte del documento del CELS: “Cuatro años de la toma del Parque Indoamericano: impunidad por los asesinatos y falta de respuesta a los problemas de vivienda”, disponible en <[bit.ly/1wy0tq4](http://bit.ly/1wy0tq4)>.

48 Véase el capítulo XI: “Una perspectiva de derechos humanos sobre las políticas de desarrollo y acceso justo al hábitat”, en este Informe.

les. A pesar de que la investigación judicial determinó que la Policía Metropolitana había sido la autora de los disparos mortales, ninguno de los efectivos que participaron del violento operativo, ni siquiera los jefes, fue sancionado por haber incumplido obligaciones funcionales.

A nivel administrativo, el Ministerio de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no removió ni sancionó a los efectivos que participaron del violento operativo por hacer un uso abusivo de la fuerza letal. En cambio, varios de ellos volvieron a participar en represiones de características similares como los mencionados desalojos de la Sala Alberdi y del Hospital Borda. A la falta de sanción judicial sigue la falta de condena política, lo cual equivale a una invitación para proceder del mismo modo criminal en el futuro.

La investigación permitió probar que los efectivos de ambas policías actuaron de manera coordinada. La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, sin embargo, dictó el sobreseimiento y falta de mérito a 41 policías que participaron en la represión del 7 de diciembre de 2010. La Cámara reconoció que las muertes de Chura Puña y Salgueiro sólo podían explicarse como resultado del accionar de las fuerzas de seguridad. Los jueces dejaron de lado prueba relevante de la investigación y optaron por desestimar la acusación contra los policías en lugar de llevarlos a juicio.

La decisión de la Cámara de que las fuerzas de seguridad no rindan cuentas sobre su responsabilidad por las muertes y los heridos expresa la dificultad para juzgar hechos que involucran a integrantes de las instituciones de seguridad y es un mensaje negativo del Poder Judicial hacia esas fuerzas.

En agosto de 2014, el CELS recurrió los sobreseimientos ante la Sala I de la Cámara de Casación Penal, integrada por los jueces Luis María Cabral, Juan Carlos Geminiani y Ana María Figueroa. A pesar del tiempo transcurrido, todavía no se fijó fecha para la audiencia en la que escucharán los argumentos de las partes.

Mientras se demora el avance de la causa y el juzgamiento de los responsables, una nueva estrategia de la defensa sumó dificultades. En junio, el imputado Eugenio Burzaco solicitó separar a la jueza y transferir la causa a la justicia federal, afectando el cauce normal de la investigación. El juez federal Claudio Bonadío rechazó, sin ninguna justificación legal, la solicitud del CELS para acceder a esa presentación, limitando el derecho de los querellantes a controlar el desarrollo del proceso. El 27 de noviembre, con el objetivo de que la Cámara reordenase el trámite judicial, apelamos esta decisión. El 9 de febrero de 2015, la Cámara dio la razón al CELS y obligó a Bonadío a permitir el acceso del organismo a la causa. El juez, que debía resolver su competencia en la causa a los pocos días de hecha la presentación de la defensa, demoró casi ocho meses y sólo lo hizo cuando la Cámara de Apelaciones tomó intervención en el caso. En todo este tiempo, el juzgado produjo prueba que no pudo ser controlada ni conocida por el CELS.

#### 4.5. ACUSACIÓN Y ABSOLUCIÓN DE REFERENTES SOCIALES DEL INDOAMERICANO

En estos cuatro años el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires continuó la investigación por la usurpación del Parque. Lejos de proporcionar información sobre los modos en los que se produjo la toma, se abocó a perseguir a personas que, en su calidad de referentes sociales, durante el conflicto se solidarizaron con los ocupantes y ayudaron a alcanzar una solución a la toma sin más muertos ni heridos. Tras dos sobreseimientos previos, el Ministerio Público Fiscal porteño insistió con su acusación y los llevó a juicio oral.

El fiscal general adjunto, Luis Cevasco, sostuvo que hubo personas que actuaron “previamente organizadas” que llevaron adelante la toma a través de una “acción coordinada”, y entendió que Luciano Nardulli –de la Corriente Clasista Combativa– y Diosnel Pérez Ojeda –del Frente Popular Darío Santillán– eran coautores de este hecho. En octubre pasado se demostró durante el juicio la falta de prueba que sustentó este proceso criminalizante y fueron absueltos.

La jueza Cristina Lara, titular del Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 21, tomó esa decisión porque la investigación del Ministerio Público Fiscal no proporcionó pruebas de ningún acuerdo previo entre los imputados, ni entre estos y los ocupantes del parque. Durante las audiencias, ninguno de los testigos ofrecidos por la fiscalía reconoció a los acusados y ni siquiera los ubicaron en el lugar de los hechos. Ninguna de las declaraciones testimoniales los vinculó, directa o indirectamente, con la toma del predio. En la sentencia absolutoria la jueza cuestionó fuertemente la actuación de la fiscalía durante el proceso, por haber sostenido sin pruebas la acusación sobre los referentes que debieron soportar “el estigma de una acusación sobre sus espaldas durante todo ese tiempo”. Consideró que la fiscalía había intentado atribuirles el delito de organización de la toma por su condición previa de referentes sociales y que lo hizo desdibujando el rol que habían adoptado durante el conflicto como mediadores políticos. Indicó que, siguiendo la hipótesis del Ministerio Público Fiscal, no se comprende por qué la fiscalía otorgó penas alternativas a los otros acusados y se preguntó:

¿La necesidad de llevarlos a juicio residía específicamente en la necesidad de dilucidar en juicio oral su participación criminal en los sucesos, o se derivaba como consecuencia ineludible de sus sendas negativas a acceder a los métodos alternativos propuestos por la Fiscalía?<sup>49</sup>

49 Sentencia del Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 21 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 de noviembre de 2014, p. 114.

La jueza también cuestionó la falta de objetividad del Ministerio Público Fiscal al valorar las declaraciones que los imputados habían realizado en el momento de los hechos ante diversos medios de comunicación:

Sus posturas políticas, sus reclamos, sus conclusiones y razonamientos sobre la ocupación de tierras, no puede ni debe ser alcanzado por el derecho penal, pues hace [sic] a sus convicciones íntimas aun cuando las hicieran públicas.<sup>50</sup>

Por el contrario, señaló elementos que estuvieron presentes en el debate y podrían haber orientado la investigación para determinar de qué modo se produjo la usurpación.

#### 4.6. UNA PRÁCTICA SOSTENIDA: LA CRIMINALIZACIÓN DE LOS REFERENTES SOCIALES EN LAS TOMAS DE TIERRAS

Las problemáticas más graves que se hicieron evidentes en los hechos del Indoamericano persisten.<sup>51</sup> La conflictividad por la falta de acceso al hábitat se reactualizó en diferentes hechos sucedidos durante 2014, entre ellos la toma de tierras y el posterior desalojo del barrio “Papa Francisco”, también en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires.

El accionar violento de las fuerzas de seguridad frente a este tipo de conflictos sociales también muestra continuidades. Una vez más, un operativo conjunto de las fuerzas de seguridad de la ciudad y de la nación mostró altos niveles de violencia contra las familias desalojadas. El desalojo se planificó durante más de seis meses entre representantes del Ministerio Público Fiscal, autoridades policiales y de los ministerios de Seguridad nacional y porteño, y no cumplió los principios mínimos de actuación. Tampoco se ofreció a las familias algún tipo de solución habitacional, su traslado fue a paradores y lugares transitorios, y sus bienes fueron a un depósito de forma caótica. Sólo asignaron a ocho personas del programa Buenos Aires Presente para gestionar la situación de 500 familias, sin ningún tipo de protocolo de acción. Los policías reprimieron violentamente a las personas de la toma y a quienes se acercaron a asistirlos.<sup>52</sup> Quedó sin desalojar el sector más conflictivo de esta sobre el cual la propia fiscalía había estado investigando diversas denuncias.

50 Íd.

51 Horacio Verbitsky, “El techo”, *Página/12*, 2 de marzo de 2014.

52 Carlos Rodríguez, “A los palos, vaciaron el Papa Francisco”, *Página/12*, 24 de agosto de 2014.

Aunque la Metropolitana denunció públicamente que había bandas armadas que supuestamente repelieron el ingreso de la policía al barrio, esta versión nunca fue acreditada.

#### 4.7. EL PROCESO JUDICIAL CONTRA REFERENTES SOCIALES DE LA TOMA DEL BARRIO PAPA FRANCISCO<sup>53</sup>

Los mismos problemas que señaló la jueza Cristina Lara en la sentencia del Indoamericano aparecen en la investigación por la toma de Papa Francisco. El gobierno de la ciudad, como en el Indoamericano, desconoció las demandas de vivienda, incentivó la persecución penal, promovió la intervención de la justicia y se negó a cualquier tipo de negociación y diálogo que promoviera una salida política del conflicto. Por su parte, el Ministerio Público Fiscal agravó la gestión del conflicto al demorar su intervención, resistir el diálogo con los ocupantes y la participación de la defensa y, finalmente, centrar su investigación únicamente en los habitantes vinculados a organizaciones sociales o en los vecinos de la villa sin contacto con la toma. La intervención del juez Gabriel E. Vega en los primeros días permitió un acuerdo donde el gobierno de la ciudad se comprometió a presentar, ante la jueza Elena Liberatori, un listado de los ocupantes para que sean incluidos en el proyecto de urbanización previsto para ese predio, a cambio de que desalojaran. El incumplimiento de acuerdos estatales previos (tal como sucedió por parte de la Ciudad y de la Nación tras el desalojo del Indoamericano en 2010) hizo que los ocupantes desconfiaran y, por lo tanto, persistieran en la ocupación. Finalmente, el titular del Juzgado Penal Contravencional y de Faltas n° 10 dictó el desalojo, que no se llevó a cabo porque la Metropolitana adujo que no contaba con el tiempo suficiente para organizarlo.<sup>54</sup>

El gobierno de la Ciudad y el Ministerio Público Fiscal intentaron instalar la idea de que el asentamiento se había transformado en un refugio de narcotraficantes. El Ministerio Público Fiscal creó una comisión especial para el caso conformada al interior de la Unidad Fiscal en lo Penal y Contravencional del distrito sur, e integrada por los fiscales Carlos Rolero, Luis Cevasco, Gabriel Unrein, Jorge Ponce y Martín López Zavaleta. El esfuerzo de esta comisión se concentró en identificar a aquellas personas que, según sus consideraciones, habían organizado la toma. Mientras que, en casos como el de la toma del

<sup>53</sup> Los autores agradecen la colaboración de Denise Sapoznik para la elaboración de esta sección.

<sup>54</sup> “Se demora el desalojo del predio en Lugano pese a la orden judicial”, *Ámbito.com*, 20 de marzo de 2014.

Club Albariño de 2010,<sup>55</sup> la investigación judicial tuvo un rol importante en el esclarecimiento de las tramas económicas que dan origen a algunas tomas, en el caso del barrio Papa Francisco la fiscalía se orientó a la persecución penal de las personas que se solidarizaron con los ocupantes acercando materiales de construcción o, incluso, comida y enseres.

Los fiscales solicitaron escuchas telefónicas y allanamientos dentro de la Villa 20 y pidieron la detención de once personas, algunas de ellas referentes sociales del barrio. La jueza María Gabriela López Iñiguez, titular del juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 14, autorizó los allanamientos y escuchas, pero sólo aceptó detener a Marcelo Chancalay, ex presidente de la Junta Vecinal y con fuertes contactos políticos en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>56</sup> La fiscalía imputó a diferentes personas pero, del mismo modo que sucedió en la toma del Indoamericano, aún no presentó pruebas sobre una presunta asociación ilícita para tomar el predio. Los fiscales decidieron ignorar los elementos sobre el sector más problemático de la toma que algunos habitantes de la Villa 20 acercaron al juzgado. En cambio, profundizaron la investigación sobre los delegados y referentes que no pertenecían a ese sector. Como en el proceso judicial del Indoamericano, acusaron sin pruebas de organizar la toma con fines económicos a grupos familiares completos y luego a las organizaciones sociales presentes en el barrio.

#### 4.8. PROCESOS POR CORTES CONTRA REFERENTES GREMIALES

Dos delegados de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) Capital también fueron procesados y absueltos. La acusación fue por la interrupción de dos horas del Metrobús en la avenida 9 Julio en octubre de 2013 durante una movilización de trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad, que demandaba mejores condiciones de trabajo luego de una serie de diálogos frustrados con las autoridades.

El fiscal pidió en su alegato la absolución del secretario adjunto de ATE Capital, Humberto Rodríguez, porque no había logrado comprobar su presencia en el lugar del corte. En cambio, solicitó cinco días de arresto para el delegado general de Promoción Social, Mariano Skliar, por considerarlo organizador de este. En sus últimas palabras los imputados inscribieron la pro-

55 "Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2011*, ob. cit., pp. 129-170.

56 Chancalay es una de las personas a las que la fiscalía había investigado por su participación en la toma del Parque Indoamericano y que luego fue sobreseída.

testa en la disputa contra las condiciones de tercerización laboral que padecen los trabajadores estatales y como una responsabilidad gremial por revertir esa situación. Señalaron que esta causa consistía en una persecución política del gobierno porteño con el fin de desalentar la sindicalización de los trabajadores de la ciudad.

En su sentencia absolutoria el juez Gabriel Vega también cuestionó la investigación realizada por la fiscalía porque no logró acreditar la presencia de ninguno de los delegados en los hechos. Sin embargo, su análisis del corte del Metrobús implicó una reprobación sobre la legalidad y legitimidad de las protestas que interrumpen arterias vehiculares. No consideró que se hubiera tratado de un proceso de discriminación o persecución política respecto de los delegados.

La actuación del Ministerio Público Fiscal en los procesos judiciales contra referentes fue cuestionada por los propios jueces. La falta de interés en esclarecer las tramas delictivas que se articulan en algunos de estos acontecimientos vulnera el derecho a la justicia de las víctimas, y resulta regresiva para la vida pública y política de la ciudad.

La excesiva duración de los procesos judiciales es en sí misma una forma de criminalización de referentes sociales y gremiales: pone en cuestión su legitimidad y desalienta la organización colectiva indispensable para atravesar conflictos asociados al acceso a la vivienda o a la lucha contra el trabajo precario. Con frecuencia, los funcionarios judiciales desconocen las problemáticas sociales de fondo y eso explica, al menos en parte, su falta de habilidad para guiar investigaciones eficaces y su perspectiva discriminatoria, que los lleva a sospechar de diferentes formas de organización colectiva propias de los sectores populares.

## **5. EL VALOR DE REGULAR LA ACTUACIÓN POLICIAL EN EL CONTEXTO DE PROTESTAS SOCIALES**

Las consecuencias políticas de la represión del 19 y 20 de diciembre de 2001 y los homicidios de Kosteki y Santillán en 2002 pusieron de relieve la gravedad que tiene la muerte de manifestantes en la historia argentina reciente. Esta valoración no es natural, sino que fue forjada a través de una historia de luchas y constituye un importante capital social. Durante estos años, los movimientos sociales y los organismos de derechos humanos denunciaron los abusos policiales, protagonizaron la búsqueda de justicia y propiciaron el debate sobre cómo debe actuar el Estado en el contexto de manifestaciones públicas.

El ciclo de gobiernos que se inició en 2003 incorporó esta cuestión como un aspecto central de su agenda y, con decisiones muchas veces criticadas, sostuvo

una posición de gestión no violenta de la protesta social, a la vez que mantuvo intercambios con organizaciones de derechos humanos para mejorar el marco regulatorio de la actuación policial en esos contextos. Además de las heridas causadas a manifestantes, la gravedad de las regresiones analizadas en este capítulo radica en el debilitamiento de una de las más valiosas políticas en materia de derechos humanos. Aun cuando los Criterios Mínimos fueron incumplidos durante la violenta represión de Gendarmería en la Panamericana, la ministra de Seguridad Cecilia Rodríguez reafirmó su vigencia, luego de la intervención presidencial. Los Criterios Mínimos se sostienen como máxima referencia normativa, y su pertinencia no ha sido confrontada por el gobierno ni por otros partidos.

En las provincias, a pesar de la firma del Acta Acuerdo con la Nación, la adopción de estos criterios es aún débil. A nivel de las prácticas y las reglamentaciones, son muy pocos los cambios que se han hecho en las estructuras de seguridad y su incumplimiento no tiene mayores consecuencias. Se suman las limitaciones de jueces y fiscales para investigar abusos policiales y proteger los derechos de los manifestantes. En el período que hemos analizado en este capítulo ocurrieron represiones de extrema violencia, que exigen revisar la regulación de la actuación policial frente a manifestaciones así como las formas de interlocución política.