

Buenos Aires, 29 de febrero de 2016

Sra.

Ministra de Seguridad de la Nación

Dra. Patricia Bullrich

S / D

De nuestra mayor consideración:

Nos dirigimos a Usted en nuestro carácter de Director Ejecutivo y Directora del Área de Justicia y Seguridad del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) con motivo de la consulta que se encuentra abierta para enviar opiniones sobre el "Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad del Estado en manifestaciones públicas".

Adjuntamos a continuación nuestras consideraciones sobre este protocolo. Como ya adelantamos en distintas intervenciones públicas, éste presenta graves problemas en tanto constituye una limitación a derechos fundamentales, a la vez que incumple las obligaciones que tiene el Estado de regular de manera adecuada la actuación policial en contextos de manifestaciones públicas.

Sin otro particular saludan atentamente,

Gastón Chillier

Director Ejecutivo

Centro de Estudios Legales y Sociales
(CELS)

Paula Litvachky

Directora del área Justicia y Seguridad

Centro de Estudios Legales y Sociales
(CELS)

Consideraciones del CELS al “Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad del Estado en manifestaciones públicas”

1. Desinformación sobre la entrada en vigencia y aplicación del protocolo y la generación de un estado de incertidumbre

El protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas fue dado a conocer la semana pasada a través de oficinas de prensa del gobierno nacional. El texto difundido¹ no incluye número de resolución, no está debidamente protocolizado, ni se ha comunicado claramente si ha entrado en vigencia, lo que, como veremos a continuación, genera incertidumbre sobre el alcance del derecho a la protesta y la respuesta estatal a las manifestaciones, en abierta contradicción con los principios de legalidad y de autonomía de las personas.

El Ministerio de Seguridad de la Nación dio a conocer públicamente su existencia a través de un comunicado de prensa² y la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich y el Secretario de Seguridad Interior Gerardo Milman se refirieron a él en diversas notas periodísticas como si estuviera vigente³. El 23 de febrero del corriente, luego de mantener una reunión con la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y otras organizaciones⁴, la oficina de prensa del Ministerio difundió un comunicado por el cual aclaraba que la marcha convocada para el 24 de febrero por dichos gremios quedaba

¹ Disponible en el sitio oficial del Ministerio de Seguridad de la Nación: <http://www.minseg.gob.ar/pdf/protocolo-final.pdf>

² “Consenso en seguridad para las manifestaciones públicas”, publicada el miércoles 17 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/consenso-en-seguridad-para-las-manifestaciones-p%C3%BAblicas>

³ Notas periodísticas disponibles en:

<http://www.lanacion.com.ar/1872122-patricia-bullrich-defendio-el-el-protocolo-antipiquetes-si-no-se-van-en-5-o-10-minutos-los-vamos-a-sacar>

<http://www.lanacion.com.ar/1873342-patricia-bullrich-defendio-el-protocolo-antipiquetes-y-pidio-comprension-a-las-organizaciones-que-se-oponen>

http://www.clarin.com/politica/Bullrich-corten-calles-cambio-paradigma_0_1528047227.html

<https://soundcloud.com/todonoticias/el-gobierno-advirtio-que-le-dara-5-minutos-a-los-manifestantes-para-liberar-piquetes>

⁴ Notas periodísticas disponibles en:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-292917-2016-02-20.html>

<http://www.telam.com.ar/notas/201602/136870-ate-consejo-de-seguridad-ministerio-de-seguridad-paro.html>

http://www.clarin.com/politica/Protocolo-Seguridad-debutara-paro-ATE_0_1526247754.html

<http://www.eldiario24.com/nota/argentina/369704/peligro-represion-gobierno-busca-adequar-marcha-ate-al-nuevo-protocolo.html>

enmarcada dentro del protocolo de actuación mencionado. Esto se vio reforzado por declaraciones públicas del Secretario de Seguridad Interior, Gerardo Milman⁵. Sin embargo, el mismo 24 de febrero realizamos una consulta telefónica al Ministerio ante el fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad, que no lo tuvo por vigente por no estar publicado en el Boletín Oficial. A raíz de ella, altos funcionarios del Ministerio de Seguridad nos informaron que, efectivamente, el protocolo se encuentra “abierto a consultas” y que la resolución ministerial difundida aún no fue formalizada aunque en intervenciones públicas lo siguieran dando por vigente. La falta de información pública adecuada y veraz acerca de la vigencia y aplicación del protocolo emite un mensaje equívoco respecto de las facultades que habrán de tener las fuerzas de seguridad en un contexto de manifestaciones públicas, a la vez que impide conocer con exactitud cuáles son las condiciones del ejercicio al derecho de protesta que –por cierto- debe estar asegurado y protegido. Este estado de incertidumbre se genera con derechos fundamentales y no es inocuo porque el mensaje represivo a las fuerzas de seguridad tiene consecuencias concretas en su actuación en forma independiente a la formalización de una resolución.

2. Un procedimiento inconsulto y sin diálogo

El protocolo afecta aspectos centrales del ejercicio de derechos en una sociedad democrática, como la posibilidad de manifestarse, de reunirse y de expresarse libremente, así como el ejercicio de la actividad periodística. Por ello resulta preocupante que haya sido elaborado sin intervención, ni consultas, a actores políticos y sociales que son partes directamente interesadas en el proceso. Sólo a posteriori, con el protocolo elaborado y dado por vigente por las autoridades, se habilitó un canal muy limitado de consultas, con una lógica de encuesta mediática e informal que está muy lejos de los procedimientos institucionales que requiere una medida de esta relevancia social, política e

⁵ Notas periodísticas disponibles en:

<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=828992>

<http://www.cadena3.com/contenido/2016/02/25/Milman-califico-como-positivo-el-protocolo-antipiquete-159023.asp>

<http://www.argnoticias.com/sociedad/item/46874-ocampo-y-milman-aseguran-que-se-aplic%C3%B3-el-protocolo-antipiquete>

institucional, tales como por ejemplo audiencias públicas o mesas de trabajo a las que se invite a participar mediante una convocatoria de amplia difusión.

Este procedimiento también contrasta fuertemente con experiencias anteriores, como la discusión parlamentaria que tuvo lugar en 2014, en la que se presentaron y debatieron una decena de proyectos de orientaciones muy diversas. También los “Criterios mínimos para el desarrollo de Protocolos de Actuación de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad Federales en manifestaciones públicas”, aprobados por la Resolución 210/11 del Ministerio de Seguridad de la Nación fueron el resultado de un proceso participativo para la construcción de políticas públicas que duró varios años y en el que intervinieron autoridades del Ministerio de Seguridad, representantes de las distintas fuerzas de seguridad federales y organizaciones de derechos humanos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).

Si al procedimiento inconsulto de elaboración del protocolo se suman las declaraciones públicas de altos funcionarios del Ministerio de Seguridad en el sentido de que no existe ninguna instancia prevista de negociación sobre el formato de la protesta cuando hay cortes de calles⁶, queda claro que el espíritu que anima a la iniciativa no es de participación e intercambio, sino de imposición de un texto determinado que resulta incompatible con normas del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos.

3. Graves limitaciones a derechos fundamentales

En la puesta en vigencia del “Protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad del Estado en manifestaciones públicas” están en juego aspectos esenciales de una sociedad democrática y su

⁶ Notas periodísticas disponibles:

<http://www.perfil.com/politica/Patricia-Bullrich-presento-el-protocolo-antipiquetes-Si-no-se-van-a-los-cinco-o-diez-minutos-los-sacamos-20160218-0007.html>

<http://www.telam.com.ar/notas/201602/136585-bullrich-les-vamos-a-dar-5-o-10-minutos-a-los-manifestantes-si-no-se-van-los-sacamos.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-292752-2016-02-18.html>

aplicación afecta los derechos a la vida, a la integridad, de reunión, de petición a las autoridades, a la libertad de expresión y el ejercicio de la libertad de prensa.

El protocolo, al establecer que el "orden público", la "armonía social" y la "libre circulación" son valores superiores a las obligaciones del Estado en materia de respeto y protección de la integridad física de las personas, el derecho a la libertad de expresión, de reunión o el ejercicio de la libertad de prensa, es incompatible con la Constitución Nacional (arts. 14 y 75, inc. 22) y los tratados internacionales sobre derechos humanos (arts. 15 y 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 20.1 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos; arts. 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) . La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que los Estados podrían justificar limitaciones de derechos vinculadas al "orden público" siempre y cuando, esta referencia se vincule con la necesidad de asegurar "el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios" (Corte IDH, OC Nro. 5, párrafo 65). Y agregó "de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención". (Corte IDH, OC Nro. 5, párrafo 67).

El texto difundido por el Ministerio afecta también el trabajo periodístico ya que la policía indicará a los trabajadores de prensa dónde pueden ubicarse, de modo que "...no interfieran con el procedimiento."⁷ Esto tiene una incidencia negativa sobre la libertad de expresión e impide el control que el registro fotográfico y audiovisual ejerce en el trabajo policial, como se ha demostrado en el esclarecimiento de homicidios cometidos por la policía en protestas sociales.

⁷ Conforme surge del Capítulo III.- De los medios de comunicación, del texto difundido.

En los países democráticos, y en la Argentina en particular, las calles y los puentes, entre otros espacios públicos, no han sido solamente ámbitos de circulación, sino del ejercicio de diversos derechos ligados a la expresión popular. En nuestro país, estos formatos de protesta tienen una larga tradición y han sido adoptados por todos los sectores sociales. A pesar de ello, el protocolo señala que las protestas sociales deben ser consideradas en forma dominante como un problema de seguridad y, por lo tanto, la primera respuesta del Estado a los reclamos en la calle la darán las fuerzas de seguridad. Esto implica toda una definición sobre cómo se conciben los conflictos en una sociedad democrática y se encaran debates que son esencialmente políticos sobre los reclamos sociales y las modalidades que estos adoptan. Lo que se propone es un abordaje inadecuado para respetar y proteger el ejercicio de los derechos mencionados y criterios que incumplen las obligaciones asumidas internacionalmente respecto de la no criminalización e intervención de las fuerzas de seguridad y la protección de la vida, la integridad física, la libertad ambulatoria y el debido proceso de los manifestantes.

4. Preocupantes retrocesos en la regulación de la actuación de las fuerzas de seguridad y ampliación de las facultades discrecionales de la policía

Uno de los aspectos más graves de la resolución es que no prohíbe de manera explícita que los policías que intervienen en las manifestaciones porten y/o utilicen armas de fuego y/o municiones letales, ni tampoco que usen balas de goma para dispersar grupos de personas. Estas omisiones deshacen una medida fundamental que se había tomado luego de los peores episodios de represión en democracia, en los que las fuerzas de seguridad causaron decenas de muertos. Las autoridades del Ministerio de Seguridad pretendieron aclarar esta omisión diciendo que los efectivos que se encuentren en la primera línea de la represión utilizarán “armas no letales”⁸. Sin embargo, esto no está asentado en el protocolo, y no hay ni en el texto difundido ni en las declaraciones de los funcionarios ninguna referencia a los criterios a partir de los cuales se utilizarán estas armas, ni qué

⁸ Notas periodísticas disponibles en:

<http://www.lanacion.com.ar/1872122-patricia-bullrich-defendio-el-el-protocolo-antipiquetes-si-no-se-van-en-5-o-10-minutos-los-vamos-a-sacar>

<http://www.perfil.com/politica/Patricia-Bullrich-presento-el-protocolo-antipiquetes-Si-no-se-van-a-los-cinco-o-diez-minutos-los-sacamos-20160218-0007.html>

http://www.clarin.com/politica/protocolo-debut_0_1527447629.html

controles habrá. Se trata de un cambio de política alarmante ya que reintroduce la posibilidad de uso de armas letales y no contempla que las llamadas armas “no letales” pueden provocar heridas graves, incluso la muerte, como ha ocurrido en nuestro país.

El protocolo tampoco impone medidas respecto de la identificación de los policías como ser la obligatoriedad de uso de uniforme para todos los policías afectados, así como la de llevar la placa con su nombre visible. Lo mismo ocurre con los móviles que intervienen en los operativos, respecto de la prohibición de utilizar autos sin patente e identificación ostensible de la institución de pertenencia. Todas estas omisiones atentan con la posibilidad de controlar la labor policial y determinar responsabilidades en el ejercicio de sus funciones. Este tipo de medidas fueron impuestas tras el análisis de los operativos policiales del 19 y 20 de diciembre de 2001 y del 26 de junio de 2002.

Por otra parte, conforme se desprende del capítulo II.I, segundo párrafo del protocolo, la fuerza policial se encontraría habilitada a llevar adelante la dispersión o el desalojo de las manifestaciones públicas sin dar previa intervención a autoridad judicial alguna. Recién en el hipotético caso en que los manifestantes no acaten la orden de retirarse impartida por el jefe del operativo, se avisará al juez de turno. El protocolo ya define que las conductas de los manifestantes son delito porque violan el art. 194 del Código Penal y que deben recibir el tratamiento de una conducta delictiva cometida en flagrancia. Es decir, resuelve la alegada colisión de derechos optando por la interpretación más formalista en contra de la mejor jurisprudencia que establece que ese tipo penal no puede tener ese alcance, como por ejemplo el fallo que dictó la Cámara Federal de Resistencia, Chaco en la causa seguida contra el líder aborigen Félix Díaz y demás miembros de la Comunidad Qom Potae Napocna Navogoh, por el ejercicio al derecho a la protesta pacífica que estaban llevando adelante sobre la Ruta Nacional N° 86⁹; o el dictamen del Fiscal General de la Cámara Federal de Casación

⁹ Expediente Registro de la Cámara Federal de Chaco N° 50.713 caratulado: “Autores varios s/ Infracción Art. 194 C.P.

Penal en el caso "MOYANO, EDGARDO Y OTROS S/RECURSO DE CASACIÓN"¹⁰. En definitiva, aunque se acepte que es preciso intervenir para resolver de algún modo la colisión de derechos con aquellos que pretenden circular, la opción política tomada ha sido la represiva mediante vía penal y la criminalización.

A su vez, en el punto III se amplían las facultades policiales para restringir la libertad ambulatoria de los manifestantes cuando estos realicen alguna de las conductas señaladas en el texto, las que – como veremos a continuación- padecen serias deficiencias en su descripción. Los efectivos policiales son habilitados a "aislar e identificar", e inclusive "tomar las medidas necesarias" respecto de aquellas personas que "inciten a la violencia y/o porten elementos contundentes y/o armas de cualquier tipo, o utilicen fuego, combustibles, elementos explosivos o inflamables, agentes químicos, pirotecnia, o cualquier otro artículo que pudiere dañar la integridad de las personas, de los miembros de las FFSS, los bienes que se encontraren en el lugar de la protesta, y el medioambiente,...".

Estas facultades policiales de "aislar", "identificar" y "tomar todas las medidas necesarias" ante conductas descriptas en forma vaga e imprecisa deben ser discutidas porque implica ampliar las atribuciones policiales sin orden judicial, mediante una resolución ministerial, en contra de lo establecido por la Corte IDH en el caso Bulacio. De las citas transcriptas, surge que el accionar policial se encuentra descripto mediante el empleo de fórmulas genéricas que permitirán que la propia fuerza policial reglamente y defina sus propias prácticas en relación con las conductas que considere delitos o que afecten el orden público.

Esta forma de regular conductas y autorizar detenciones policiales sin orden, en algunos casos pretendiendo que constituyen delitos flagrantes, resulta reñida con el principio de legalidad que exige ley formal y máxima taxatividad legal. En este mismo sentido, se debe señalar que además de problemas de precisión en la descripción de las conductas, el protocolo habilita que la policía intervenga sin precisar los límites de sus facultades frente a acciones pre-delictuales, lo que implica

¹⁰ Causa N°977/2013 del registro de la Sala III, caratulada: "MOYANO, EDGARDO Y OTROS S/RECURSO DE CASACIÓN", Disponible en <http://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/wp-content/uploads/sites/10/2013/09/Verdictamen..pdf>

forzar también el principio de legalidad. No puede interpretarse de otra manera menciones al uso de pirotecnia o fuego.

Este tipo de regulación deriva en la aplicación discrecional de la fuerza policial y en la criminalización arbitraria de los manifestantes, haciendo a su vez, muy dificultoso el control judicial posterior.

Por último, el protocolo entra en absoluta contradicción con el objeto fijado oportunamente por el Ministerio de Seguridad de la Nación en la Resolución 210/2011 para la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad en el marco de concentraciones o manifestaciones públicas. Los Criterios Mínimos Para el Desarrollo de Protocolos de Actuación a los que hicimos referencia se encuentran vigentes desde 2011 y tuvieron por finalidad establecer pautas de actuación policial que respeten y protejan los derechos de los manifestantes además de buscar “reducir las afectaciones que la concentración o manifestación cause o pudiera causar en los derechos de las personas que no participan de ella y en los bienes públicos.”

La elaboración de estos criterios incluyó la fijación de ciertas restricciones y medidas de control al accionar policial, como ser la intervención progresiva de los cuerpos policiales y las fuerzas de seguridad, previéndose como primera medida el diálogo entre responsables políticos y funcionarios públicos, y los organizadores de la manifestación. Además, se estableció la expresa prohibición del uso de armas de fuego y de pistolas lanza gases, y se impidió la disposición de municiones letales. También se determinó que el uso de balas de goma sería posible únicamente “con fines defensivos en caso de peligro para la integridad física de algún miembro de las instituciones de seguridad, de manifestantes o de terceras personas”, a la vez que se descartó la posibilidad de que se puedan utilizar con fines de dispersión de los manifestantes.

Finalmente, los Criterios Mínimos establecen mecanismos de denuncia y control de las irregularidades que pudieran cometer los efectivos policiales en contexto de manifestaciones públicas, así como también impone la obligación de que todo el personal policial y de las fuerzas de

seguridad interviniente en los operativos porten una identificación que resulte visible, lo que se hace extensivo a los móviles (patrulleros, camiones celulares, etc.) en los que estos se transporten.

Aun cuando los Criterios Mínimos fueron incumplidos en diferentes oportunidades en los últimos años, su pertinencia no fue confrontada por ninguno de los partidos políticos y se sostienen como máxima referencia normativa. Por nuestra parte, en todos estos casos hemos criticado y denunciado públicamente los operativos violentos. Lo mismo hemos hecho con los proyectos de ley de distintas fuerzas políticas que se proponían fijar restricciones al ejercicio del derecho a la protesta y que no establecían controles adecuados.

La falta de adecuación de la actuación policial a estos Criterios mínimos debía ser prioridad de esta nueva gestión. Por el contrario, ahora se pretende modificar la normativa para adecuarla a las prácticas policiales, de modo de legitimarlas.

5. Conclusiones

A modo de conclusión, consideramos que el protocolo que se ha hecho público contiene serias deficiencias, e incluso, problemas de consistencia interna, que lo transforman en un reglamento proclive a generar graves retrocesos en materia de protección del derecho a la vida y a la integridad física en contextos de ejercicio del derecho constitucional a la protesta social.

Por esta razón, debe ser descartado mientras que las regulaciones referidas al accionar policial incluidas en los Criterios Mínimos que hoy se encuentran vigentes, deben ser ratificadas, adquiriendo jerarquía de ley. De este modo, se pondrá fin al estado de incertidumbre y temor que hoy legítimamente plantean quienes quieren manifestarse en reclamo de derechos.

6. Petitorio

Por todo lo expuesto precedentemente, solicitamos a la Sra. Ministra:

1. Tenga por presentadas las consideraciones aquí aportadas;
2. Se aclare formalmente el estatus jurídico del Protocolo sometido a consulta.

3. Se lo derogue o descarte en caso que sea una propuesta y se ratifique lo dispuesto en la Resolución N° 210/11 del Ministerio de Seguridad de la Nación.