



Argentina: el derecho a la protesta en riesgo

1 DE MARZO DE 2018

CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

Piedras 547, p1º (C1070AAK) CABA, Argentina
tel/fax (+5411) 4334-4200
iconsultas@celes.org.ar
www.celes.org.ar

Argentina: el derecho a la protesta en riesgo

Desde comienzos de 2016 el Gobierno Nacional tomó decisiones y emitió claros mensajes intimidatorios hacia las personas involucradas en protestas y otras formas de conflictividad social, en un contexto en el cual esta conflictividad viene en aumento debido a una serie de medidas económicas y sociales de carácter regresivo. Muchas intervenciones del Poder Judicial, tanto federal como de las provincias, también se alinearon con esta política intimidatoria que tiene como efecto concreto la limitación del ejercicio del derecho a la protesta. También gobiernos provinciales o locales recurrieron a la intimidación, la represión y la criminalización como forma de resolver conflictos sociales. Entre varios hechos, se destacan:

- La criminalización de la dirigente Milagro Sala y de su agrupación, la Organización Barrial Túpac Amaru, en la provincia de Jujuy
- Reiteradas represiones violentas a trabajadores de ingenios azucareros en la provincia de Salta y Jujuy, que esta comisión ya escuchó en marzo de 2017, pero que se siguieron sucediendo durante todo el año
- El desalojo violento de los docentes que, como modo de reclamo salarial, intentaban instalar una Escuela Itinerante en la plaza frente al Congreso Nacional en la Ciudad de Buenos Aires
- Reiterados episodios de represión policial violenta a indígenas wichi en las provincias de Chaco y Formosa
- Graves episodios de represión a distintas comunidades mapuches en las provincias de Chubut, Río Negro y Neuquén. En el contexto de estas represiones hechos murieron los jóvenes Santiago Maldonado y Rafael Nahuel
- Represión y detención de quince mujeres y cinco hombres luego de la movilización por el Paro Internacional de Mujeres, el 8 de marzo en la Ciudad de Buenos Aires
- Represión a un grupo de manifestantes de movimientos sociales frente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en la Ciudad de Buenos Aires
- La represión posterior a la movilización en demanda de la aparición con vida de Santiago Maldonado, en la Ciudad de Buenos Aires
- Represión policial violenta y detención de decenas de manifestantes en las movilizaciones contra la reforma previsional, en la Ciudad de Buenos Aires

En este informe presentamos los aspectos de esta escalada que consideramos más problemáticos: el uso irracional de la fuerza policial en operativos violentos y desproporcionados; otras prácticas policiales irregulares o ilegales; la ausencia de control judicial sobre la actuación judicial; la judicialización de manifestantes; el uso de tipos penales graves a los que se recurre de manera arbitraria y fuera de precedentes; y la invención de un fenómeno terrorista para justificar intervenciones violentas en disputas por la tierra. A estos puntos desarrollados a continuación se suma la ausencia de dispositivos para la negociación tanto de las demandas de fondo como de las características de la protesta.

1. Uso irracional de la fuerza policial

Las represiones policiales registradas en los últimos meses se caracterizaron por el uso irracional e ilegal de la fuerza. En la mayor parte de los casos se trató de un uso desproporcionado de las llamadas “armas menos letales”, principalmente balas de goma e irritantes químicos. Manifestantes y transeúntes resultaron heridos en el rostro con el impacto de balas de goma, lo que indica que los policías dispararon directamente al cuerpo y a la cabeza con el supuesto fin de dispersarlos. Las fuerzas de seguridad hicieron un uso abusivo de los disuasivos químicos como el gas pimienta, que fue utilizado en situaciones injustificadas. En algunas ocasiones, como la movilización del 18 de diciembre en protesta por la reforma previsional, la presencia de grupos de manifestantes que arrojaban piedras fue tomada como excusa para atacar y disolver una manifestación de varias decenas de miles de personas.

El estándar que indica que los policías que intervienen en conflictos sociales no deberían portar armas letales fue transgredido en distintas circunstancias. Sin duda la más grave fue en los operativos que siguieron al desalojo de la comunidad mapuche Lafken Winkul Mapu, en el Lago Mascaradi, provincia de Río Negro. Allí el Ministerio de Seguridad de la Nación ordenó desplegar equipos tácticos que terminaron asesinando al joven mapuche Rafael Nahuel.

Al mismo tiempo, en distintos episodios se registró un uso ilegal de la fuerza física que incluyó golpes y patadas a los manifestantes, hostigamiento verbal, insultos y amenazas hacia las personas aprehendidas. Incluso instrumentos del trabajo policial como las motocicletas, que no constituyen armas, fueron utilizadas para lastimar a manifestantes pasando por encima de sus cuerpos.

2. Otras prácticas irregulares de las fuerzas policiales

Además del uso irracional de la fuerza, en distintas intervenciones policiales se registraron otras irregularidades.

Se reiteraron episodios de lo que denominamos *cacerías policiales*. Son intervenciones en las que la policía persigue a los manifestantes –y a otras personas– con objetivos que no tienen que ver con levantar un corte o dispersar la protesta sino con detener, intimidar y disciplinar. Estas detenciones son frecuentemente “al voleo” y arbitrarias. Las persecuciones ocurren, en general, cuando la manifestación ya se disolvió y las personas están solas o en grupos pequeños, es decir, cuando son más vulnerables a la actuación de la policía y hay menos, o no hay, testigos. Las actas policiales siempre indican que las personas detenidas estaban haciendo desmanes o resistiendo a la autoridad, pero no brindan pruebas de ello. En Chubut, la Gendarmería Nacional protagonizó una versión aún más violenta de estas *cacerías* al ingresar a un predio para perseguir a un grupo de mapuches que habían estado cortando una ruta. A pesar de que el corte ya se había levantado, y con la excusa de que los mapuches tiraban piedras, más de cincuenta gendarmes ingresaron al predio y

persiguieron a los integrantes de la comunidad disparando balas de goma y tirando pedrazos. Santiago Maldonado murió intentando huir de este operativo.

Otro punto de preocupación es la presencia reiterada de policías sin identificación. En la ciudad de Buenos Aires, la ley de seguridad pública sancionada en 2016 establece que “es obligatorio para todo el personal policial interviniente en manifestaciones públicas portar una identificación clara que pueda advertirse a simple vista en los uniformes correspondientes”¹. A pesar de ello, durante 2017 fue ostensible y permanente la intervención activa de efectivos policiales sin uniforme ni identificación durante las manifestaciones con el fin de detener personas. Esta es una práctica policial ilegal que se reitera. La intervención de policías de civil y sin identificación como parte del despliegue operativo policial en las protestas son contrarias a las normativas vigentes y muy negativas para la protección de derechos. Debilitan el control y la rendición de cuentas y aumentan el riesgo de espionaje político ilegal.

Por otro lado, en las movilizaciones más importantes realizadas en la Ciudad de Buenos Aires los efectivos policiales se ensañaron con quienes intentaban registrar los hechos: trabajadores de prensa, manifestantes o transeúntes que grababan con sus celulares fueron blanco de disparos de balas de goma o de irritantes químicos. En varias protestas fueron detenidos trabajadores de prensa. Este tipo de intervención policial es contraria al derecho a difundir y a producir información y una limitación al control de la actuación policial. En el caso de la Policía de la Ciudad, se trata de un patrón de arbitrariedad y violencia que excede el contexto de las manifestaciones públicas. Durante 2017 se repitieron situaciones similares de amenazas o detenciones arbitrarias por parte de policías de la ciudad contra personas que los grabaron en las calles o en el transporte público.

También cabe destacar que en esas mismas manifestaciones masivas (8 de marzo, 1 de septiembre, 14 y 18 de diciembre) pasaron varias horas entre el momento en el que la policía detuvo a manifestantes y transeúntes y el momento en que se pudo saber dónde estaban detenidas estas personas, de qué delito se las acusaba y cuáles eran los funcionarios judiciales que debían intervenir. Durante un extenso periodo de tiempo, no hubo información oficial, lo que genera gran incertidumbre entre familiares y compañeros de los detenidos. Además, se suma la dificultad para saber a disposición de qué autoridad se encuentran, ya que la policía suele retacear esa información, inclusive a los detenidos. Tampoco revela el encuadre legal de las conductas que se reprochan, por lo que en el primer momento se desconoce si intervendrán jueces del fuero de la Ciudad, nacionales o federales.

En conflictos por la tierra con comunidades mapuches que no fueron abordados políticamente sino a través del sistema penal, sino jurídicamente, se observó una tendencia de parte de las fuerzas de seguridad federales a exceder la orden dictada por un juez y, bajo la excusa de que se estaban cometiendo delitos flagrantes, realizar operativos de persecución de personas. Esto ocurrió en Chubut, cuando la

¹ Ley 5688 art. 100.

Gendarmería recibió la orden judicial de despejar la ruta 40 y luego ingresó disparando a la comunidad Pu Lof Cushamen. También en Río Negro, cuando un juez ordenó desocupar un predio y luego un grupo táctico de la Prefectura Naval inició un rastillaje de las zonas cercanas con objetivos desconocidos. En ambos casos los operativos terminaron con víctimas fatales.

Por último, cabe señalar que estas intervenciones violentas no han dado lugar al inicio de investigaciones administrativas por parte de las autoridades políticas en su mayor parte. En aquellos casos en los que se iniciaron (como tras la desaparición de Santiago Maldonado) no se focalizaron en las irregularidades de los operativos y se cerraron sin consecuencia alguna. En otros casos, protagonizados por la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, las autoridades anunciaron la apertura de investigaciones, pero luego se negaron a brindar información sobre sus avances o resultados.

3. Ausencia de control judicial sobre la actuación policial

Los jueces y fiscales convalidaron lo realizado por las fuerzas de seguridad en distintos episodios represivos. No realizaron ningún control de los operativos ni de las directivas impartidas por los jefes policiales y las autoridades políticas. Tampoco controlaron las condiciones en que permanecen los detenidos.

Por ejemplo, en las represiones del 8 de marzo y del 1 de septiembre, en primera instancia, las causas judiciales convalidaron acríticamente el sumario de prevención policial: se tomaron como ciertas la descripción de los hechos que hizo la policía y las imputaciones y las “pruebas” aportadas. En la causa del 1 de septiembre, luego la Sala II de la Cámara Federal revocó los procesamientos, entre otras razones porque el juez no había realizado una investigación seria y se había limitado a usar un material policial que solo le permitió hacer “menciones genéricas” sin “brindar representaciones concretas de los aprehendidos” y sin “correlacionar que los elementos incautados se correspondan con algunos de los presuntamente arrojados por los detenidos”. Según la Cámara, en la mayoría de los casos tampoco se pudo comprobar que hubiera habido resistencia a la autoridad ya que se trataba, en general, de personas que estaban presenciando detenciones de otros.

En febrero de 2018 las 20 personas que habían sido detenidas e imputadas en marzo de 2017 luego de la represión de 8M fueron finalmente sobreseídas. El juez afirmó que no se encontraron pruebas que vincularan a las personas detenidas con los hechos que la policía les imputaba, con lo cual se confirmó que las detenciones fueron realizadas “al voleo” y con fines intimidatorios. Esta falta de pruebas era evidente desde el inicio del proceso, ya que muchas de las personas detenidas ni siquiera estaban en el lugar donde se habían producido los supuestos desmanes. A pesar de ello, durante casi un año se mantuvo un proceso penal abierto contra las personas detenidas sin pruebas.

Al mismo tiempo, el avance de las causas iniciadas contra los efectivos policiales por su actuación violenta e irregular es mínimo o nulo. Hay dos excepciones. Por un lado,

el procesamiento del efectivo de la Policía Federal Argentina Dante Barisone, quien cuando la marcha del 18 de diciembre estaba finalizando y los manifestantes desconcentrándose, atropelló con su motocicleta a un joven, ocasionándole lesiones graves. Por otro lado, la de Alfredo Martín Luna, quien golpeó y gaseó a un transeúnte que estaba parado solo en la vereda y también fue procesado. Se trata de dos casos que fueron grabados en video, registro que se viralizó en el momento –situación que muestra además la importancia del rol de quienes toman imágenes de los operativos. El resto de los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad como respuesta a la protesta social se mantienen impunes.

4. Judicialización de manifestantes y organizaciones

A la actuación violenta y arbitraria de las fuerzas de seguridad en las manifestaciones se suman intervenciones judiciales que criminalizan e intimidan a los manifestantes. Durante 2016 y 2017 se acentuó la persecución penal y contravencional de organizaciones, militantes y activistas por hechos o situaciones relacionados con el ejercicio de derechos humanos: fueron frecuentes las detenciones, la multiplicación de denuncias, la activación de causas judiciales que estaban olvidadas o su culminación con condenas, las multas y clausuras a las organizaciones sociales y sindicales.

Más allá de la imputación de delitos a personas que participan en protestas, se intensificaron las acciones judiciales contra organizaciones sociales, partidos y sindicatos. Además del caso de la Organización Barrial Túpac Amaru, con varios de sus referentes judicializados y detenidos en prisión preventiva en Jujuy y Mendoza, cabe mencionar el caso de los docentes del Sindicato Unificado de los Trabajadores de la Educación Fuegoña (Sutef) de la provincia de Tierra del Fuego, quienes fueron condenados por protestar, y esas condenas se utilizaron luego para exonerarlos de la administración pública y quitarles la tutela sindical.

5. Utilización de medidas procesales desproporcionadas y tipos penales graves

Las prácticas de amedrentamiento a manifestantes registradas durante 2017 en la ciudad de Buenos Aires incluyen la decisión de incomunicar a las personas detenidas en comisarías, situación que se puede extender hasta 72 horas (3 días) con convalidación judicial. La incomunicación es una medida excepcional que sólo debe proceder cuando existen motivos para temer que la persona detenida se pondrá de acuerdo con terceros u obstaculizará de otro modo la investigación. Es decir, cuando se presume un accionar concertado entre varias personas para lograr encubrimiento del delito. Las detenciones en contexto de protestas producto de *cacerías*, muchas de las cuales son luego sobreseídas, muestran la desproporción de la medida de incomunicación, convalidadas de hecho y sin ninguna otra justificación más que una necesidad abstracta. Es clara la intencionalidad de atemorizar a los manifestantes y transeúntes detenidos.

En el mismo sentido de mensajes intimidatorios hacia los manifestantes, se observa una estrategia judicial, que responde a una orden política, de acusar a las personas detenidas de “intimidación pública”. El uso de esta figura penal es una novedad entre las prácticas de criminalización de la protesta. Se trata de un delito de competencia federal. Hasta el momento, los tipos penales que se utilizaban eran resistencia a la autoridad, daño, lesiones, usurpación, interrupción del tránsito o, en algunos casos, asociación ilícita. Estos delitos son de competencia ordinaria.

En los primeros momentos de la detención, la policía define esa calificación y elige darle carácter federal. Sin embargo, en los casos de las detenciones ocurridas en las protestas mencionadas no hay motivo para recurrir al fuero federal, un fuero de excepción, no de aplicación automática. Por eso es claro que la elección de la figura de “intimidación pública” tiene una explicación más política que jurídica. Para ser federal, se debe tratar de un delito que haya puesto en riesgo, de alguna manera, la seguridad del Estado o la soberanía nacional. La ley penal exige que se pruebe que las personas tuvieron la finalidad específica de generar temor colectivo y que se trate de supuestos en los que los medios puedan implicar un ataque a la seguridad nacional. Al federalizar supuestos delitos cometidos en una protesta pública, se intenta transmitir el mensaje de que los hechos de violencia que se atribuyen a los manifestantes o aprehendidos son más graves que un mero disturbio y que en cada acto de violencia hay una finalidad de generar temor colectivo.

Parece evidente que existe algún tipo de acuerdo entre las autoridades políticas nacionales y locales, los jefes policiales y los jueces federales para usar esta figura en los primeros momentos de las detenciones, aunque luego no se la pueda sostener. Entonces, se habilita a la policía a tipificar provisoriamente como intimidación pública y a darle carácter federal al caso para comunicar un mensaje de endurecimiento en la respuesta estatal. Luego, se lo deja librado a lo que se pueda probar.

En la Ciudad de Buenos Aires, solo tenemos relevados dos casos tipificados como “intimidación pública” en los diez años anteriores a 2017. En este último año, se lo intentó utilizar en por lo menos cinco de los episodios de represión reseñados².

El discurso que entrelaza un tipo penal de “intimidación pública”, de tramitación en un fuero excepcional como el federal, junto con las medidas policiales y judiciales de incomunicación y el posterior decreto de secreto de sumario, exhiben un agravamiento de la intervención judicial con una motivación criminalizante de la protesta social, que pretende mostrar ante la opinión pública un retrato forzado de sus participantes como personas concertadas para la violencia.

6. Invención de una problemática de “terrorismo” en la Patagonia

En diversos documentos e intervenciones públicas de los últimos dos años, el gobierno nacional asoció con actividades terroristas a distintos grupos mapuches que desde hace años reclaman el acceso a tierras que están en manos de privados o del

² Se trata de las represiones del 28/6/2017 contra manifestantes del Frente Trabajo y Dignidad Milagro Sala frente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; del 4/7/2017 contra un grupo que se manifestaba en la plaza Lavalle por la liberación del líder mapuche Facundo Jones Huala; del 1/9/2017 luego de la manifestación que reclamaba la aparición con vida de Santiago Maldonado; y en las dos manifestaciones del 14 y 18/12/2017 en contra de la reforma previsional.

Estado en la Patagonia. En un documento interno del Ministerio de Seguridad de la Nación se afirma que grupos mapuches “se proponen imponer sus ideas por la fuerza” y que por ello sus acciones, “usurpaciones de territorios, incendios, daños, amenazas”, constituirían delitos federales³. En esta línea, a partir de información de dudoso origen, el gobierno construyó la idea de que existe una organización, la RAM (Resistencia Ancestral Mapuche), con prácticas violentas y vinculaciones con organizaciones armadas de otras partes del mundo, cuyo objetivo sería “imponer una república autónoma y mapuche en el medio de la Argentina”⁴. En diciembre de 2017 se presentó un documento sobre esta supuesta organización en el que se le imputan diversos delitos, desde pintar grafitis hasta homicidios, aunque no se presenta ninguna prueba concluyente que los vincule con esos hechos dispersos. Abundan fotos de manifestantes y de materiales secuestrados en allanamientos como serruchos y otras herramientas de carpintería, y algunas armas viejas de uso común en zonas rurales⁵.

Más allá de que no hay certeza sobre la estructura, tamaño y capacidades de esta organización (si es que existe), el Ministerio de Seguridad de la Nación no duda en aplicar la etiqueta “RAM” a diversas comunidades mapuche en conflicto por las tierras. Las actas policiales elaboradas por las fuerzas de seguridad en los operativos que terminaron con las muertes de Santiago Maldonado y de Rafael Nahuel denominan “RAM” a las comunidades Pu Lof y Lafken Winkul Mapu. Esta generalización sin base empírica favorece el abordaje violento de conflictos sociales, ya que se argumenta que los grupos que reclaman son peligrosos. Esto resulta evidente en el caso del operativo en el lago Mascaradi que terminó con la vida de Rafael Nahuel: se ordenó la intervención de un grupo táctico de la Prefectura Naval para rastrillar la zona debido a la supuesta peligrosidad del grupo, y tras un supuesto enfrentamiento el operativo derivó en el asesinato de una persona por la espalda. También el operativo en el que murió Santiago Maldonado fue desproporcionado, ya que se movilizaron más de 120 gendarmes para perseguir a ocho manifestantes.

7. Conclusión

Las situaciones reunidas en este informe reflejan cómo confluyen acciones desplegadas por agencias de los poderes ejecutivos y del sistema judicial (penal, laboral, contravencional, contencioso administrativo) en perjuicio de manifestantes y organizaciones sociales. Se afecta así de manera negativa sus actividades, su capacidad para reclamar y la posibilidad de ejercer el derecho a la protesta.

Estas acciones se complementan con mensajes políticos de gran visibilidad pública en los que se pone en duda la legitimidad de la protesta en general como componente de la vida democrática. Así, en el caso de los docentes un reclamo salarial fue presentado por las autoridades como una maniobra desestabilizadora en la que los

3 “Resultados de gestión – Ministerio de Seguridad de la Nación”, 30 de agosto de 2016

4 <http://www.perfil.com/politica/bullrich-no-permitiremos-que-impongan-una-republica-autonoma-mapuche-.html>

5 “R.A.M. Informe conjunto realizado entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y los Gobiernos de las Provincias de Río Negro, Neuquén y Chubut”, diciembre de 2017.

niños son utilizados como rehenes, tras lo cual propuso convocar a personas voluntarias para que reemplacen a los docentes en huelga. La medida no llegó a cumplirse, pero hubiera impedido así el ejercicio de un derecho fundamental de los trabajadores. En la misma línea, durante 2017 el gobierno y algunos periodistas insistieron en que se había generado un clima de “violencia política” promovido por grupos desestabilizadores. Se busca así desalentar la concurrencia a manifestaciones, deslegitimar los reclamos y justificar represiones violentas.

Esta configuración de acciones institucionales, entre las que la persecución penal constituye una instancia crítica, debilita a las organizaciones sociales, políticas y sindicales y tiene un efecto disciplinador sobre las personas, sus formas de expresión, asociación y organización. Emite mensajes políticos que tienen por objetivo resolver los conflictos de manera regresiva y anticipan la limitación de los canales de diálogo y negociación ante los reclamos y las demandas. Esta respuesta estatal habilita discursos estigmatizantes por parte de funcionarios públicos, políticos, judiciales y/o policiales, en perjuicio de las prácticas populares, y consolida perspectivas discriminatorias contra distintos grupos sociales. En definitiva, las acciones judiciales contra referentes sociales, políticos y sindicales resultan intimidantes, afectan la organización y la capacidad de movilización.

La protesta social es un componente esencial de la democracia. Las autoridades políticas y las fuerzas de seguridad tienen como principal deber proteger a los manifestantes y garantizar el ejercicio de este derecho. Las intimidaciones por parte de las autoridades políticas, las acciones violentas de las fuerzas de seguridad y la convalidación por parte del poder judicial constituyen en sí mismas formas de limitación de ese derecho. La asociación de la protesta social con la violencia y el desorden es una operación que las autoridades políticas vienen sosteniendo y que busca deslegitimar a la protesta como forma de expresión democrática.