



Argentina: el derecho a la protesta en riesgo

1 DE NOVIEMBRE DE 2018. ACTUALIZADO: MARZO 2019

CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

Piedras 547, p1º (C1070AAK) CABA, Argentina

tel/fax (+5411) 4334-4200

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. Numerosas intervenciones judiciales, tanto federales como locales, se alinearon con esta política intimidatoria que tiene como efecto la limitación del ejercicio del derecho a la protesta. También gobiernos provinciales y municipales 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.
- El desalojo violento de las y 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, el 9 de abril de 2017.
- 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 murieron los jóvenes Santiago Maldonado y Rafael Nahuel.
- Represión y detención de quince mujeres y cinco varones luego de la movilización por el Paro Internacional de Mujeres, el 8 de marzo de 2017 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, el 28 de junio de 2017.
- La represión posterior a la movilización en demanda de la aparición con vida de Santiago Maldonado, en la Ciudad de Buenos Aires, el 1 de septiembre de 2017.
- Represión policial violenta y detención de decenas de manifestantes en las movilizaciones contra la reforma previsional, en la Ciudad de Buenos Aires, el 14 y el 18 de diciembre de 2017.
- Detención de dirigentes e integrantes de organizaciones sociales, gremiales y políticas de la provincia de Jujuy por hechos relacionados con una protesta el 4 de abril de 2018 durante la apertura de las sesiones legislativas locales.

- Represión policial y detención de trabajadores y referentes sindicales del subterráneo de la Ciudad de Buenos Aires el 22 de mayo de 2018.
- Represión de comunidades indígenas en Salta que reclamaban por las consecuencias de las inundaciones del río Pilcomayo, y detención de referentes el 24 de mayo de 2018.
- Represión policial en La Plata a trabajadores del Astillero Río Santiago que reclamaban por la continuidad de la empresa estatal y los puestos de trabajo, el 21 de agosto de 2018.
- Represión policial en la Ciudad de Buenos Aires luego de la manifestación en contra del recorte al presupuesto universitario, el 30 de agosto de 2018.
- Represión policial y detención de mujeres en la marcha del 33° Encuentro Nacional de Mujeres en Trelew, Chubut, el 14 de octubre de 2018.
- Represión policial y detención arbitraria de 26 manifestantes en la jornada de protesta contra la sanción del presupuesto nacional 2019, el 24 de octubre de 2018.
- Masivo operativo y represión policial de pequeños productores que llevaron adelante un “verdurazo” el 15 de febrero de 2019 en la Ciudad de Buenos Aires, que incluyó el secuestro de hortalizas que iban a ser vendidas a bajo costo.
- Represión policial y detención arbitraria de periodistas que se encontraban cubriendo una protesta de trabajadores de la cooperativa gráfica Madygraf frente al Congreso Nacional, el 20 de febrero de 2019.
- Represión policial en el barrio porteño de San Telmo durante una olla popular, en protesta por los intentos de desalojo de una feria de artesanos. Detención de 18 personas, el 10 de marzo de 2019.
- Criminalización de padres y madres de estudiantes que realizaron protestas en escuelas de enseñanza media de 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; entre otras prácticas policiales irregulares o ilegales; la debilidad del control judicial sobre la actuación policial; la judicialización de manifestantes; el uso de tipos penales graves a los que se recurre de manera arbitraria y fuera de precedentes; la invención de un fenómeno terrorista para justificar intervenciones violentas en disputas por la tierra; la estigmatización y criminalización de personas migrantes utilizadas como chivo expiatorio. A estos puntos desarrollados a continuación se suma, en los casos de movilizaciones por cuestiones socioeconómicas o laborales, la ausencia de dispositivos para la negociación de las demandas de fondo.

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, transeúntes y periodistas 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 y sin fines defensivos. En algunas ocasiones, como la movilización del 18 de diciembre de 2017 en la protesta por la reforma previsional o la del 24 de octubre de 2018 contra la aprobación del presupuesto nacional, la presencia 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, así como el uso de perros como armas para la intimidación y el ataque. Incluso, instrumentos del trabajo policial como las motocicletas fueron utilizadas para lastimar a manifestantes pasando por encima de sus cuerpos. A raíz de la violenta respuesta estatal a las protestas de diciembre de 2017 contra la reforma del sistema previsional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expresaron en un comunicado su preocupación “por el uso inadecuado e indiscriminado de la fuerza por parte de agentes de seguridad federales de Argentina” y exhortaron al Estado “a garantizar el estricto apego a los principios generales de legalidad, excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad en el uso de la fuerza en contextos de protesta” y a “investigar de forma pronta y exhaustiva la conducta policial durante estas manifestaciones”.

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 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 asientan que las personas detenidas estaban haciendo desmanes o resistiendo a la autoridad, pero no brindan pruebas de ello. En la represión del 24 de octubre de 2018, las fuerzas de seguridad persiguieron y apresaron a militantes de distintas organizaciones políticas, sociales y gremiales cuando ya había terminado la manifestación, utilizando gases, golpes y patadas y sometiéndolos luego a largas demoras en los vehículos de traslado, sin poder ir al baño ni comunicarse con otras personas ni recibir atención médica. Es decir, fueron detenciones arbitrarias, pero no “al voleo”, sino específicamente dirigidas contra la militancia y contra las personas que intentaron interceder ante la policía ante la violencia exhibida.

La arbitrariedad de estas detenciones se evidencia en la trayectoria posterior de las causas penales iniciadas por supuestos delitos. Los/as 20 detenidos/as luego de la movilización del 8 de marzo de 2017 fueron sobreseídos antes incluso de que se les tomara declaración. Lo mismo sucedió con 56 de las 68 personas detenidas el 18 de diciembre de ese año. La razón de ello es que la policía no pudo presentar pruebas que justifiquen lo registrado en las actas de detención. En el caso de la manifestación del 24 de octubre de 2018, los detenidos fueron aprehendidos a 20 cuadras de los hechos y a la mayoría se le imputó el delito de resistencia a la autoridad y daños. En febrero de 2019, la fiscalía archivó el caso debido a la falta de pruebas para sostener las alegaciones policiales. Del análisis de las cámaras surgió que “...ninguna de las personas que en las filmaciones aparecen detenidas se las observa llevando a cabo actos de violencia contra la autoridad, daños a la propiedad ni disturbios; eran presumiblemente manifestantes que a esa altura se encontraban en franca desconcentración ...”, además de confirmarse que la barreta que presuntamente portaba un manifestante había sido introducida en realidad por la policía.

Al mismo tiempo, continúan en trámite las actuaciones sobre los apremios ilegales y las vejaciones denunciadas por las jóvenes detenidas el 8 de marzo de 2017 –y [sobreseídas](#)– contra los policías que participaron del operativo. Asimismo, en la causa por las detenciones del día 24 de octubre de 2018 la fiscalía local ordenó la extracción de testimonios a fin de que se investigue el accionar de la policía.

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 piedrazos. 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 y 2018 fue ostensible y permanente la intervención activa de efectivos policiales sin uniforme ni identificación durante las manifestaciones con el fin de detener personas. 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 y daño sobre cámaras y equipos de filmación. 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. En su comunicado de diciembre de 2017, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión recordaron que el Estado tiene “el deber de garantizar que los periodistas y comunicadores que se encuentran realizando su labor informativa en el marco de una manifestación pública no sean detenidos, amenazados, agredidos, o limitados en cualquier forma en sus derechos por estar ejerciendo su profesión. Los ataques contra periodistas y la destrucción o incautación de equipos de quienes cubren estas situaciones violan la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como colectiva.”

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. El 24 de octubre de 2018 quedó registrada en un video la agresión de un efectivo de la Policía de la Ciudad hacia una persona que grababa el momento en que los efectivos detenían a integrantes del sindicato de Astilleros². Al hacerlo el policía rompió el vidrio del escaparate de un comercio. En este caso, no sólo se trató de un delito flagrante cometido por el policía, sino que además los efectivos le imputaron a los manifestantes la rotura del vidrio. Se trata entonces de un fraguado de pruebas para imputar a inocentes.

También cabe destacar que en esas mismas manifestaciones masivas (8 de marzo, 1 de septiembre, 14 y 18 de diciembre de 2017, 30 de agosto y 24 de octubre de 2018) 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

¹ Ley 5688, Art.100.

² <http://www.laizquierdadiario.com/VIDEO-Gravissimo-Policia-de-la-Ciudad-tira-piedras-contracomercios-y-culpa-a-manifestantes>

que genera gran incertidumbre entre familiares y compañeros/as 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 se 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. Esto fue destacado en una resolución judicial sobre los hechos del 18 de diciembre de 2017, en la que el juez reprochó que las actas de detención y la consulta con el juzgado se hicieran recién al día siguiente, 19 de diciembre, a la 1.20 de la mañana, “sin que conste que haya existido una causa legítima que justificase una tardanza de esa envergadura”.

En conflictos por la tierra con comunidades mapuches que no fueron abordados políticamente sino a través del sistema penal 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 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. Problemas en el control judicial sobre la actuación policial

En líneas generales 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 los operadores judiciales convalidaron acríticamente el sumario de prevención policial: se tomaron como ciertas la descripción de los hechos que hizo la policía, las imputaciones y las “pruebas” aportadas. Luego, en la causa del 1 de septiembre 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.

Este tipo de falencias probatorias fueron analizadas en una resolución judicial que criticó la actuación policial en las protestas del 18 de diciembre de 2017, a contrapelo de otras que abordaron hechos similares y la convalidaron. En dicha resolución el juez sobreseyó a 56 de las 68 personas detenidas aquel día, destacando que las “menciones genéricas” a los hechos en las actas policiales “sin más elementos que las respalden, no permiten formular las más básicas imputaciones sin un serio compromiso de las garantías constitucionales”. También señaló que las fuerzas de seguridad deben actuar de manera profesional, con el fin de “proteger activamente y garantizar los derechos de todas las personas involucradas”. Los relatos de los imputados que repone la sentencia exhiben lo infundado de las detenciones practicadas. La resolución del juez incluye, por ejemplo, un caso en el que las actas policiales no dan cuenta de las lesiones que presentaba un detenido que debió ser derivado a un hospital.

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, 2017, 2018 y el comienzo de 2019 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 Fuegoquina (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. En la Ciudad de Buenos Aires, la fiscal en lo penal Celsa Ramírez llegó a equiparar en un dictamen a la Asociación gremial de trabajadores del Subterráneo y Premetro con una “asociación ilícita” por las medidas de fuerza gremiales que llevó a cabo en reclamo por mejoras salariales, desconociendo la normativa vigente en materia de libertad sindical. El juez rechazó la acción penal y sobreseyó a los imputados.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires también se verificó una llamativa hiperactividad judicial de la Procuración General del Gobierno de la Ciudad que se presentó como querellante en distintas causas penales que tramitan en el fuero nacional. Es decir, el gobierno de la ciudad se presentó en causas iniciadas en otra jurisdicción penal para promover la persecución por “entorpecimiento de los transportes o servicios públicos” (194 CP) de manifestantes y organizaciones que protestan. Esta práctica poco común duplica el esfuerzo estatal de persecución penal contra quienes protestan (por parte del ministerio público y por parte del poder ejecutivo) y da cuenta de la política del gobierno de la Ciudad orientada a convalidar la actuación policial y a criminalizar el derecho a la protesta.

Esta orientación está reforzada por la actividad del Ministerio Público Fiscal local que propicia el escalamiento punitivo, al ordenar que las y los fiscales persigan el delito de “desobediencia a funcionario público”, aplicable a quienes persistan en la comisión de contravenciones ante la intimación de la policía. La orden no repara en las situaciones de violencia institucional que pueden potenciarse mediante este tipo de instrucciones.

Por otro lado, se están impulsando reformas normativas en materia procesal penal y contravencional en distintas provincias que pueden tener efectos nocivos sobre el derecho a la protesta. Los códigos contravencionales que se encuentran en debate tienen el potencial de aumentar los márgenes de arbitrariedad policial al impulsar nuevos tipos contravencionales que limitan el uso del espacio público, por ejemplo, para la realización de manifestaciones. También se amplía la utilización de la figura del arresto para faltas menores o contravenciones.

5. Utilización de medidas procesales desproporcionadas y tipos penales graves

Las prácticas de amedrentamiento a manifestantes registradas durante 2017 y 2018 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 observó con mucha claridad durante 2017 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 tras una protesta, la policía define la calificación. Durante 2017 eligió darle carácter federal. Sin embargo, en los casos de las detenciones ocurridas en las protestas mencionadas que ocurrieron en 2017 no había 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 2017 se lo intentó utilizar en por lo menos cinco de los episodios de represión reseñados.³

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.

Luego de la audiencia sobre protesta ante la CIDH el pasado 1 de marzo de 2018⁴ donde quedó en evidencia la falta de sustento en la utilización de este tipo penal ante la falta de respuesta del gobierno federal, no se han registrado nuevos hechos de criminalización de la protesta en donde se impute el delito de “intimidación pública”. Se ha retomado, en definitiva, la utilización de las clásicas figuras de “atentado y resistencia a la autoridad”, “daños”, “interrupción del tránsito” y “lesiones”.

De las cinco causas en las que la policía caratuló los hechos como intimidación pública, solo en una, esta imputación persistió una vez avanzado el proceso judicial. En concreto, en septiembre de 2018 la Sala III de la Cámara Federal de Casación Penal, a pedido del fiscal general, revocó los sobreseimientos de tres personas que se encontraban realizando tareas de registro periodístico en la manifestación del 1 de septiembre de 2017. Las personas habían sido procesadas por intimidación pública y resistencia a la autoridad junto a 19 otras y se ordenaron embargos millonarios sobre sus bienes. La Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal había revocado los procesamientos y dictado el sobreseimiento de los imputados luego de analizar la prueba, bajo el entendimiento de que “las conclusiones del Juez carecen del suficiente sustento objetivo requerido para este tipo de pronunciamiento”. Sin embargo, el fiscal general interpuso un recurso de casación contra los sobreseimientos, en el que calificó a los participantes de la manifestación como “una turba de canallas y facinerosos”. La Cámara Federal de Casación Penal hizo lugar a la revocación de los sobreseimientos argumentando que “no surge de manera inequívoca la completa irresponsabilidad de los imputados” en los incidentes de esa noche, invirtiendo de esta manera el principio de inocencia que goza de rango constitucional.

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

En diversos documentos e intervenciones públicas de 2017 y 2018, 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 Estado en la

³ 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.

⁴ Video disponible en este [enlace](#).

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 federales⁵. 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”⁶. En diciembre de 2017 se presentó públicamente 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 rurales⁷.

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. Estigmatización y criminalización de migrantes

Desde 2016 el gobierno nacional instaló una agenda sobre la necesidad de endurecer medidas contra migrantes, asociándolos con el delito. Esto dio lugar a un Decreto de Necesidad y Urgencia que modificó la Ley de Migraciones y amplió de manera significativa las posibilidades de que las y los migrantes puedan ser expulsados ante cualquier proceso penal que se le inicie, por cualquier tipo de hecho y sin importar su culpabilidad⁸. Además, redujo las garantías mínimas en el trámite de expulsión. Ahora el migrante no tiene, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado provisto por el Estado y tiene tres días para presentar un recurso administrativo o judicial.

⁵ “Resultados de gestión – Ministerio de Seguridad de la Nación”, 30 de agosto de 2016.

⁶ <http://www.perfil.com/politica/bullrich-no-permitiremos-que-impongan-una-republica-autonoma-mapuche-.phtml>

⁷ “RAM. 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.

⁸ Ver al respecto <https://www.cels.org.ar/web/2018/03/el-dnu-de-migrantes-fue-declarado-inconstitucional-por-el-poder-judicial/>

Luego de la represión a la movilización del 24 de octubre de 2018, el gobierno nacional articuló su agenda de estigmatización de migrantes con la agenda de limitación del derecho a la protesta. Ante la noticia de que cuatro de los 26 detenidos eran personas extranjeras, diversos funcionarios del gobierno salieron rápidamente en los medios anunciando que serían expulsados, medida que viola la legislación vigente. Cabe resaltar que esas declaraciones criminalizantes fueron realizadas cuando aún no se sabe siquiera si existen pruebas que puedan relacionar a estos extranjeros detenidos con algún tipo de delito. Las sospechas iniciales de que las detenciones de estos extranjeros (así como de los otros 22 militantes) fueron arbitrarias y sin relación alguna con supuestos delitos se confirmó en febrero de 2019, cuando el fiscal a cargo de la investigación archivó la causa contra todos los detenidos, con fuertes críticas al accionar policial.

En la Ciudad de Buenos Aires la criminalización de trabajadores que se desempeñan en el espacio público ha sido particularmente fuerte para aquellos de origen senegalés, quienes cotidianamente son abordados por policías e inspectores del ministerio de espacio público. En barrios como Flores y Once se han vuelto rutinarios los operativos policiales de saturación y los allanamientos a feriantes y vendedores ambulantes, contra quienes se utilizan figuras contravencionales que impiden el libre uso del espacio público o figuras penales. Estos procedimientos han sido denunciados por su violencia. Las causas por lo general son desestimadas por el poder judicial pero igualmente impactan sobre la vida de las y los migrantes. El Ministerio Público Fiscal local indicó a sus fiscales que pueden acordar no continuar la investigación penal si el acusado acepta una orden de expulsión del país. Es decir, la política actual de gestión del espacio público, relacionada con la venta ambulante y sumado al accionar discriminatorio de las fuerzas, posee un impacto directo no sólo en la subsistencia diaria de las y los migrantes sino también en la posibilidad de permanecer en el territorio argentino.

8. 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 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 y 2018 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, como ha sido reconocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2015 sobre la “Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”. En su comunicado de diciembre de 2017 la CIDH recordó que “la criminalización de la movilización y la protesta social, sea a través de represión directa a los manifestantes, o a través de la detención arbitraria de manifestantes y proceso criminal, es incompatible con una sociedad democrática donde las personas tienen el derecho de manifestar su opinión pacíficamente. [...] La actuación policial, en estos contextos debe orientarse a facilitar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión, así como a la protección de la vida e integridad de los manifestantes y de los terceros presentes y no la contención o la confrontación con los manifestantes”.

La protesta social es un componente esencial de la democracia, así como el uso del espacio público donde habitualmente se lleva a cabo. 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.