

**Ref.: Solicitud de comunicación urgente por graves afectaciones a los derechos humanos en
Argentina**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina, 15 de diciembre de 2023

Sr. Clément Nyaletsossi Voule

Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

Sra. Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

De nuestra mayor consideración,

Tenemos el agrado de dirigirnos a Uds., desde el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹ con el objetivo de acercarle información sobre la grave situación en materia de derechos humanos que se vive actualmente en la Argentina.

I. Fundamentos que motivan la denuncia internacional

El día de ayer la actual Ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, brindó una conferencia de prensa en la que dio a conocer una serie de medidas tendientes a la fuerte restricción del ejercicio del derecho a la protesta social. Horas más tarde, el texto completo del protocolo fue publicado oficialmente en el Boletín Oficial².

Los artículos del protocolo publicado establecen que los cortes de ruta, la modalidad más clásica de protesta en la Argentina, pasan a ser un delito y fijan pautas de actuación policial y estatal que van en contra del derecho a la libre reunión y asociación, libertad de expresión y de protesta social, reconocidos tanto en normas locales, como en la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y los estándares internacionales en la materia.

¹ El **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** es una organización de derechos humanos de Argentina, fundada en 1979 que promueve la protección de los derechos y su ejercicio efectivo, la justicia y la inclusión social. En sus primeros años, el CELS se enfocó en la agenda de lucha contra la impunidad, orientada al esclarecimiento histórico y judicial de los crímenes de lesa humanidad cometidos por el terrorismo de Estado. Hacia fines de los años ochenta, amplió su agenda a las violaciones de los derechos humanos ocurridas en democracia, a sus causas estructurales y su relación con la desigualdad social. Las acciones del CELS se dirigen a la consolidación del Estado democrático, la incidencia en políticas públicas, la ampliación del ejercicio efectivo de los derechos, el acompañamiento a las víctimas y la búsqueda de justicia. Desde sus comienzos, el CELS articula el trabajo nacional y el internacional. En los últimos años, las estrategias se expandieron hacia la participación en las discusiones internacionales sobre derechos humanos desde una perspectiva latinoamericana. Actualmente, una de las principales áreas de trabajo está vinculada con el diseño e implementación de iniciativas locales, regionales y universales en materia de prevención y erradicación de la violencia institucional, que incluyen temas nodales para las democracias latinoamericanas como son la represión y criminalización de la protesta social. Para más información sobre el CELS, ver: <https://www.cels.org.ar/web/>

² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300917/20231215?busqueda=1>

Además, las propias declaraciones de la ministra de seguridad, sugieren que la persecución y supresión de la protesta social recaerá especialmente sobre los sectores populares y organizaciones sociales, sus líderes y referentes.

Este protocolo se dictó apenas dos días después de que el actual ministro de economía comunicara y pusiera en marcha un plan económico que tendrá un serio impacto en los sectores sociales más vulnerables de nuestro país. De esta forma se busca, sin lugar a dudas, desincentivar, al punto de suprimir, cualquier posibilidad de manifestación pública y reclamos al gobierno por parte de las personas afectadas por las recientes decisiones en materia económica.

Para el momento en que este protocolo se puso en marcha, los movimientos sociales ya habían anunciado una movilización para el 20 de diciembre, en conmemoración de los hechos ocurridos durante las jornadas de protesta del 19 y 20 de diciembre de 2001, en las cuales la gente salió a manifestarse en contra de las medidas económicas del gobierno de aquel entonces. La respuesta estatal por aquellos días consistió en dictar un Estado de Sitio inconstitucional y ordenar a las fuerzas policiales que reprima y realice detenciones arbitrarias. Hubo detenidos, muertos y heridos en todo el país³.

Finalmente, no es menor señalar que este protocolo deroga la resolución nro. 210 dictada por el Ministerio de Seguridad de la Nación en 2011. Esta resolución fijaba reglas y pautas de actuación policial y estatal acordes a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de derecho a la protesta social. De este modo se completa el círculo: derogar la resolución que tiende a garantizar, proteger y promover estos derechos fundamentales para crear otra resolución que desprotege, desconoce y habilita la supresión del derecho de cualquier persona a manifestarse o peticionar contra cualquier persona o gobierno.

Críticas a la resolución 943/2023

I. La protesta social como un delito y no como un derecho

Con la puesta en vigencia del “Protocolo para el mantenimiento del orden público ante cortes de vías de circulación” la protesta social deja de ser un derecho para pasar a ser un delito. El Protocolo convierte en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta o de calles, o la congregación de muchedumbres con carteles y banderas, hechos que en sí mismos no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas.

Mediante esta limitación, el Protocolo no satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática que justifique tan gravosa restricción.

La decisión ministerial establece que cualquier manifestación pública que se desarrolle mediante la modalidad de cortes de calles o rutas y que disminuya la “circulación de vehículos, el ancho de las calles, rutas o avenidas” constituye la comisión de un delito en flagrancia, lo que habilitará la actuación de las fuerzas de seguridad a desalojar o dispersar la protesta, realizar detenciones arbitrarias y recabar información sobre sus participantes y organizaciones a los fines de perseguirlos penalmente.

De esa manera, la aplicación de esta normativa pone en riesgo derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad física, a la seguridad y libertad personal, de reunión, de petición a las autoridades y de expresión. A su vez, desconoce las obligaciones que tiene el Estado argentino de proteger y facilitar las

³ Nos referimos al caso 14.458 Diego Lamagna y familia y otros vs. Argentina.

protestas, así como promover un entorno seguro y propicio para que la sociedad pueda ejercer este derecho plenamente.

Este Protocolo, al suprimir el derecho a elegir el modo y lugar de la protesta, ejerce un enorme impacto restrictivo sobre el derecho a manifestarse, especialmente si se considera que en Argentina cortar las calles y rutas constituye de las modalidades de protestas más utilizadas a lo largo de su historia democrática. A su vez, el Protocolo pretende catalogar como “daño ambiental” acciones aisladas y propias de las manifestaciones, tales como la quema de cubiertas de vehículos. Con esto pretende responsabilizar civil o penalmente a quienes realicen estas acciones.

Al establecer que el "orden público" 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, el Protocolo resulta incompatible con la Constitución Nacional (arts. 14 y 75, inc. 22) y los tratados internacionales sobre derechos humanos (arts. 13, 15 y 16, Convención Americana sobre Derechos Humanos; arts. 19 y 20.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; arts. 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

II. Retroceso en la regulación de la actuación de las fuerzas de seguridad y ampliación de las facultades discrecionales de la policía

El Protocolo también implica un retroceso en la regulación de la actuación y los deberes de las fuerzas de seguridad en varios sentidos. Por un lado, implica un total desconocimiento de las funciones estatales en relación con la promoción del derecho a la protesta, por ejemplo, articulando y gestionando la tensión entre el derecho a manifestarse y el derecho a la libre circulación (esto es, la administración del tránsito), pero también la directa eliminación de la función protectora de quienes ejercen su derecho a la protesta social.

Esto se ve evidenciado en una ampliación de las facultades discrecionales de la policía, cuyo trabajo tendrá como principal finalidad la de “despejar los accesos y las vías de comunicación o de transporte, en el marco de la ley y en cumplimiento de sus fines hasta dejar totalmente liberado el espacio destinado a la circulación” (art. 5). Para esto podrán, concretamente, producir detenciones sin contar con una orden de autoridad judicial competente.

Por otra parte, este Protocolo tampoco prohíbe de manera explícita que los policías que intervienen en las manifestaciones porten y/o utilicen armas de fuego y/o municiones letales. Esta era una cuestión especialmente abordada por la resolución nro. 210/2011 del Ministerio de Seguridad que se decidió derogar en este mismo acto ministerial. Estas omisiones deshacen esa 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.

Finalmente, el Protocolo dispone que las fuerzas de seguridad actuarán “siempre con armas no letales”. Sin embargo, no se establecen criterios claros que limiten su uso para evitar riesgos para la vida y la integridad física de las personas. Tampoco presentan reglas y principios precisos para el uso de la fuerza en general, ni establece lineamientos para el uso de elementos de seguridad que puedan ocasionar un daño a la vida o integridad física de las personas, tales como camiones hidrantes o gases lacrimógenos. Todos estos elementos, denominados armas “menos letales”, pueden generar resultados extremadamente lesivos y

hasta letales como los que se han evidenciado en recientes hechos de violencia policial en nuestro país y en otros países de la región⁴.

III. Criminalización, persecución y estigmatización de quienes participen en protestas y sus organizaciones

El Protocolo contiene una serie de disposiciones tendientes a criminalizar, perseguir y estigmatizar a participantes de manifestaciones públicas, con especial foco en los líderes y referentes sociales de las organizaciones políticas, sociales y sindicales, así como defensores de derechos humanos. Como consecuencia de la penalización de los cortes de calles o rutas, cualquier persona que participe en una manifestación incurrirá en la comisión flagrante de un delito.

Según el Protocolo, parte de las tareas de las fuerzas de seguridad consistirá en recabar datos y registrar imágenes de los manifestantes y de las organizaciones a las que pertenecen. Esta información será remitida a distintas oficinas estatales con fines diversos: En primer lugar, a la autoridad judicial competente para iniciar acciones penales contra los manifestantes, líderes, referentes y defensores de derechos humanos. En segundo lugar, esta información sobre las organizaciones participantes será remitida a la autoridad administrativa habilitante. Esto implica que la participación en protestas sociales pueda significar una amenaza para las organizaciones sociales, sindicales o de cualquier otro tipo, que tengan personería jurídica las que, a partir de la entrada de vigencia de este protocolo podrían perder este reconocimiento fundamental para su funcionamiento⁵.

Por otra parte, el Protocolo persigue especialmente a migrantes que participen en protestas. En este caso, plantea que sus datos serán enviados a la Dirección Nacional de Migraciones, lo que puede constituir una amenaza concreta a su permanencia en el país.

En el caso de padres y madres que participen de las manifestaciones con sus hijos niños, niñas y adolescentes “en detrimento de su concurrencia a los establecimientos educacionales”, los datos identificatorios que reúna la fuerza policial o de seguridad interviniente serán enviados a la autoridad a cargo de la protección de menores. Esto implica una intimidación para estos padres y madres en relación al cuidado de sus hijos y limita especialmente la participación de niños, niñas y adolescentes en manifestaciones. Esto último es especialmente relevante, dado que los jóvenes han generado, en estos últimos tiempos, un fuerte ejercicio de lucha por sus derechos e incrementado su participación política mediante la protesta social.

Quienes lideren las protestas se verán especialmente afectados, dado que el Protocolo establece que se deberán registrar prioritariamente los datos de los líderes y la organización con la que se vinculan. También dispone que se identificarán los vehículos en los cuales se trasladen los manifestantes, es decir que amplía los ámbitos temporales y espaciales donde los manifestantes puedan ser perseguidos.

A su vez, establece que el Ministerio de Seguridad iniciará demandas judiciales contra las organizaciones participantes para resarcir los gastos de los operativos. Esto es especialmente grave, en tanto confirma el rechazo de una intervención policial tendiente a la promoción del ejercicio del derecho de protesta, la debida

⁴ Está ampliamente documentado que este tipo de elementos pueden generar lesiones graves, discapacidades permanentes e incluso la muerte. Ver: <https://lethalindisguise.org/es/>

⁵ Esto ocurrió, por ejemplo, con la referente social jujeña Milagro Sala, líder de la organización social Tupac Amaru como respuesta a las protestas sociales iniciadas contra las medidas del gobierno provincial en 2016, que fue denunciado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en agosto de 2021.

gestión de la tensión entre derechos fundamentales, así como la protección de quienes se manifiestan y quienes son ajenos a la manifestación.

Este desentendimiento del Estado en la provisión de seguridad, en un sentido amplio, se traduce en una propuesta de privatización de un servicio básico y fundamental para el ejercicio de los derechos humanos en juego. Pero, además, busca desincentivar el ejercicio del derecho a la protesta mediante la amenaza de exigir dinero o embargar las cuentas de las organizaciones sociales y personas que se manifiesten públicamente.

Por último, el Protocolo crea un registro de las organizaciones que participen en cortes de rutas y calles, y del número de manifestantes pertenecientes a ellas. Esto vulnera lo dispuesto por la Ley Nacional de Inteligencia que prohíbe la recopilación de información por el simple hecho de su pertenencia a una organización partidaria, social, sindical o política. Esta es una medida completamente desproporcionada para garantizar la libre circulación de las calles, bien jurídico que la normativa pretende proteger.

IV. Derogación de la resolución 210/2011. El aumento de los riesgos en la afectación del derecho a la vida y la integridad física de aquellas personas que se manifiestan

En paralelo a la aprobación de este Protocolo, el Ministerio de Seguridad derogó una normativa que apuntaba a garantizar el ejercicio del derecho a la protesta y protegía a los manifestantes que participaran en ellas.

Los “Criterios Mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas” dictados en 2011 por el mismo Ministerio de Seguridad Nacional, establecían como objeto primordial de actuación la protección de los derechos de los manifestantes.

Como medidas principales, esta normativa prohibía expresamente la portación de armas de fuego y municiones de poder letal y establecía criterios claros para la utilización de postas de goma, limitando su uso para situaciones de peligro para la integridad física de las personas y no como medio para la dispersión de una manifestación. Además, estipulaba que los agentes químicos irritantes sólo podían ser utilizados como último recurso.

Estos controles se crearon después de situaciones de grave represión a la protesta en Argentina que provocaron la muerte de manifestantes. Resultaban de suma relevancia para el control del uso de la fuerza en el marco del ejercicio de la protesta social, y su derogación plantea preocupaciones específicas en un contexto en el que todo el continente americano es testigo de las graves lesiones producidas por este tipo de armamento.

El ejemplo más reciente de ello fueron las protestas masivas contra la reforma constitucional en la provincia argentina de Jujuy, reprimidas en junio de 2023, provocando decenas de personas heridas. Entre las personas heridas, un hombre fue impactado por un cartucho de gas lacrimógeno en su cabeza y al menos cuatro personas perdieron la vista producto de disparos de proyectiles de goma, entre ellos un joven de 17 años. Prácticas similares de heridas oculares se registraron masivamente en Chile y Colombia durante las movilizaciones multitudinarias de 2019 y 2021.

En otros casos incluso más graves, como en Colombia, Ecuador y Perú, se han registrado muertes de personas impactadas con este tipo de armamento en contextos de protesta, tanto por perdigones de distintos tipos como por cartuchos de gases lacrimógenos disparados directamente hacia el cuerpo de

manifestantes⁶. Todas estas preocupaciones fueron objeto de una audiencia regional solicitada por 23 organizaciones de 12 países ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2023⁷.

A su vez, la Resolución 210/2011 obligaba a los efectivos de las fuerzas de seguridad a respetar, proteger y garantizar la actividad periodística, un punto central para garantizar el ejercicio de los derechos en una sociedad democrática.

La resolución también establecía que todos los efectivos policiales y los móviles utilizados en los operativos debían estar visiblemente identificados, así como el registro de todo el personal y el equipamiento y municiones empleados en el operativo, estableciendo claramente la responsabilidad del personal jerárquico a cargo del operativo en la cadena de mando. Estos lineamientos estaban orientados a fortalecer el control del cumplimiento de dichas prescripciones, por lo que su derogación resulta especialmente preocupante.

Por último, entre las disposiciones previstas en dicha resolución se estipulaba que toda intervención de los cuerpos policiales y de seguridad en una protesta, además de ser progresiva, debía comenzar necesariamente con el diálogo y los mecanismos de negociación entre los manifestantes y las autoridades. Ello con miras a identificar y canalizar las demandas de quienes se manifiestan, punto central que resulta eludido en el nuevo protocolo.

V. Petitorio

En virtud de los anuncios realizados el día de ayer por la Ministra de Seguridad de la Nación y la posterior aprobación del protocolo, consideramos fundamental tengan en consideración la gravedad sobre la situación. Deseamos llamar la atención de estos Procedimientos Especiales de Naciones Unidas para solicitarles consideren formular de modo conjunto una comunicación urgente al Estado Argentino instándolo a respetar y asegurar estos derechos y los estándares internacionales en materia de uso de la fuerza. Especialmente solicitamos:

1. Pronunciarse sobre la incompatibilidad del Protocolo con los estándares del sistema internacional de derechos humanos.
2. Exigir al estado argentino la derogación del Protocolo.
3. Instar al Estado a desarrollar las acciones necesarias para garantizar la protección del ejercicio del derecho de protesta y los derechos a la vida, integridad personal y seguridad de los manifestantes que participen en ellas.

Desde ya, quedamos a disposición para esclarecer algún punto y/o para hacerles llegar información adicional.

Sin otro particular, aprovechamos la oportunidad para saludarles con distinguida consideración,

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

⁶ Un ejemplo de ello es el caso de Byron Guatatuca en Ecuador ocurrido en 2022:

<https://lethalindisguise.org/es/estudios-de-caso/ecuador/#:~:text=Byron%20Guatatuca%2C%20miembro%20de%20la,de%20Nacionalidades%20Ind%C3%ADgenas%20de%20Ecuador.>

⁷ Ver: <https://www.cels.org.ar/web/2023/11/denunciamos-ante-la-cidh-el-aumento-del-uso-indiscriminado-de-armas-menos-letales-para-reprimir-protestas/>

