

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
Contribución al informe de la 50ª sesión del CDH

En particular se generarán aportes a partir de la pregunta número 6 en razón de no haber atravesado nuestro país las crisis que anteceden y, en consecuencia, no han afectado el derecho de reunión y otros derechos relevantes.

Crisis Sanitarias, por ejemplo, pandemias

La restricción de las reuniones públicas durante los primeros días de la pandemia paralizó temporalmente muchos movimientos de protesta en nuestro país. A pesar de esto, la población volvió rápidamente a las calles, en especial se realizaron manifestaciones por la respuesta estatal a la pandemia y las dificultades económicas producto del confinamiento.

Las manifestaciones pusieron de manifiesto la existencia de profundas desigualdades y sirvieron para exigir medidas al Estado para aliviar las cargas económicas que conllevaron los confinamientos, reclamos del sector de salud por derechos laborales, manifestaciones a favor de la reapertura de las escuelas, entre otras.

Si bien en línea general, durante la pandemia, no se vio afectado el derecho de protestas pacíficas en nuestro país, algunos casos aislados en ciertas provincias alertaron a esta Defensoría ante vulneraciones en el goce de este derecho, por ejemplo, ante el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes policiales y detenciones arbitrarias de los manifestantes, como sucedió en la provincia de Formosa en una manifestación de cuatro días contra las nuevas restricciones sanitarias por coronavirus que impuso el gobernador provincial quien retrotrajo el aislamiento a Fase 1 (Aislamiento total). Ante el arrojo de piedra por parte de los manifestantes, la policía bloqueó el acceso al lugar disparando balas de goma y utilizó gases lacrimógenos, deteniendo a 92 personas, las cuales fueron liberadas en los días subsiguientes¹.

A fin de garantizar el derecho a las protestas pacíficas durante una crisis sanitaria, resulta fundamental que los Estados establezcan pautas básicas para el desarrollo de las mismas, como ser distanciamiento social, uso de barbijo, que se realicen en ámbitos abiertos, recomendar el uso de automóviles para manifestarse en vez de marchar a pie, recomendar otras formas de manifestaciones que no impliquen traslado, como ser cacerolazos, aplausos masivos, entre otras. Ello con el fin de resguardar la salud de los manifestantes y, en consecuencia, garantizar la salud pública de la población.

¹ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/03/08/formosa-protestas-argentina-cuarentena-orix/>
<https://www.infobae.com/politica/2021/03/05/palazos-y-balas-de-goma-en-formosa-por-una-protesta-contra-la-vuelta-a-la-fase-1-de-la-cuarentena/>

Para ello, se deberá generar conciencia social por medios de comunicación masivos que permitan a la población conocer las pautas para llevar adelante protestas pacíficas en contexto de pandemia y las posibles alternativas de manifestarse.

Crisis económica, social y política

Las grandes crisis económicas que ha atravesado nuestro país han sido disparadores de distintas marchas multitudinarias, como ser las marchas espontáneas de la sociedad del 2001 bajo el lema “que se vayan todos”² lo que derivó en una gran crisis política con la salida del presidente interino y una crisis social.

En ese contexto, las manifestaciones del 19 y del 20 de diciembre de 2001 se recuerdan por la represión de las fuerzas de seguridad en todo el país. Se realizaron detenciones arbitrarias y hubo 39 muertes. En la Ciudad de Buenos Aires asesinaron a cinco personas en la zona de la Plaza de Mayo³, se registraron centenares de heridos y más de 300 detenidos. Seis meses después, se sucedieron dos asesinatos de militantes de organizaciones de desocupados⁴ durante una protesta. Ambos acontecimientos marcaron un punto de inflexión por la fuerte reacción social que produjeron el uso indiscriminado y letal de la fuerza policial contra los manifestantes, cerrándose un ciclo signado por la respuesta represiva por parte del Estado nacional a la protesta social y puso en el centro de la agenda pública el proceder de las fuerzas policiales a futuro.

En la actualidad, las distintas crisis económicas, políticas y sociales que se fueron sucediendo, generaron manifestaciones y concentraciones multitudinarias, observándose una merma notoria en la respuesta represiva por parte del Estado, aunque aún existen hechos aislados de represión policial en el contexto de manifestaciones pacíficas y/o criminalización de las protestas sociales, que alertan a los defensores de derechos humanos a tomar acciones concretas para que esta clase de hechos no se repitan y se sancione a los responsables.

El Estado tiene la obligación de asegurar que quienes cometan violaciones de derechos humanos en el contexto de las manifestaciones, rindan cuentas de sus actos, investigar dichas violaciones y enjuiciar a los responsables.

Como se ha sostenido, los Estados no sólo tienen la obligación de proteger las reuniones pacíficas, sino que también deben tomar medidas para facilitarlas y garantizar el ejercicio del derecho a manifestarse.

En línea general, los materiales más frecuentes utilizados para repeler las agresiones durante el desarrollo de manifestaciones pacíficas en Argentina, son la utilización de balas de gomas, lanzagranadas para gases lacrimógenos, spray de gas pimienta, granadas de gas lacrimógeno manuales, marcadoras de pintura y bastones de

² En diciembre de 2001, Argentina hacía tres años estaba en una prolongada depresión económica, con una desocupación que ese año llegó a su punto más alto en toda su historia (21,6%); una tasa de trabajo informal que llegó al 44,8%; un proceso de disolución monetaria y la ausencia casi completa de planes sociales para atender a las personas con ingresos insuficientes. La deuda externa se había triplicado en la última década llegando a 180.000 millones en 2001, lo que a su vez llevó a destinar sumas cada vez mayores para pagar la deuda externa y reducir los fondos del Estado con fines sociales, educativos y productivos.

³ Carlos Almirón, Gustavo Ariel Benedetto, Diego Lamagna, Alberto Márquez y Gastón Marcelo Riva

⁴ Maximiliano Kosteki y de Darío Santillán.

madera. El mal uso de estos materiales ha ocasionado lesiones, afectaciones a manifestantes que no participaban de las agresiones y otras afectaciones que podrían haberse evitado de estar capacitadas las fuerzas de seguridad en cuanto a su uso conforme los estándares internacionales, resoluciones nacionales y protocolos de actuación.

Por Resolución N°RESOL-2018-956-APN#MSG⁵ se había aprobado el “Reglamento General para el Empleo de las Armas de Fuego por parte de los Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad” pero fue derogado por la RESOL-2019-1231-APN-MSG⁶, en razón de que la norma ampliaba de manera significativa aquellas circunstancias que habilitan el uso del armamento letal por parte de los funcionarios de las fuerzas policiales y de seguridad, alejándose de las recomendaciones del “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley” establecido por la ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS y de los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley” —adoptados por el Octavo Congreso de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

También se derogó la Resolución N° RESOL-2019-395-APN#MSG⁷ del 2 de mayo de 2019, que aprobaba el “REGLAMENTO GENERAL PARA EL EMPLEO DE ARMAS ELECTRÓNICAS NO LETALES POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS POLICIALES Y DE SEGURIDAD FEDERALES”.

En razón de esta derogación, la Resolución ministerial 1231/2019 indica que las áreas competentes del MINISTERIO DE SEGURIDAD y de las fuerzas policiales y de seguridad, elaboren un protocolo que regule integralmente las condiciones y recaudos bajo los cuales los cuerpos especiales de aquellas fuerzas, que se hallen facultados para el uso de armas electrónicas menos letales, puedan proceder a su empleo, previa capacitación específica. De haberse creado el protocolo, aún no es público.

Resulta recomendable, por tanto, que el Estado adopte las pautas establecidas en la guía sobre el empleo de armas menos letales para el mantenimiento del orden⁸ como complemento a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los encargados de hacer cumplir la ley⁹.

Cabe aclarar que el Ministerio de Seguridad de la Nación, aprobó por Resolución N°210/2011 el documento “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas”, estableciendo límites al accionar policial, destacándose el no uso de armas de fuego, aunque a la fecha no es público. Posteriormente, en 2016 desde el Ministerio se difundió un documento “Protocolo de actuación en las manifestaciones públicas” que regula la actuación de las fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas, que solo fue aprobado por el Consejo de Seguridad Interior, pero nunca se formalizó ni oficializó a través de un decreto, resolución o disposición por parte de esa cartera.

⁵ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/197021/20181203>

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333581/norma.htm>

⁷ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/207010/20190507>

⁸ <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2021/05/Orientaciones-de-las-Naciones-Unidas-en-materia-de-derechos-humanos-sobre-el-empleo-de-armas-menos-letales.pdf>

⁹ <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>

Resulta por tanto necesario que el Estado regule la actuación en las manifestaciones públicas de las fuerzas policiales, bajo los estándares internacionales en la materia, ello con el fin de evitar el uso excesivo, arbitrario e innecesario de la fuerza por parte de los efectivos policiales que tienen la obligación de proteger a los manifestantes y garantizar que las manifestaciones se desarrollen respetando los derechos humanos.

Finalmente, bajo la premisa que las manifestaciones y protestas sociales se han consagrado como instrumentos esenciales para la reivindicación, la protección y la promoción del más amplio abanico de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y que su ejercicio debe desarrollarse garantizándose el cumplimiento y las obligaciones internacionales de respeto y protección de los derechos que convergen en estas manifestaciones, el Defensor del Pueblo de la Nación conjuntamente con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Región y la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), hemos elaborado las “Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales”¹⁰.

Se trata de una herramienta que proporciona una guía de asistencia práctica a todos quienes ejercen la labor de observación de reuniones y acciones colectivas, con el fin de facilitar el proceso de verificación del cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales, el monitoreo de las circunstancias que enmarcan las manifestaciones y protestas, así como también la recolección de información, su revisión y eventual e inmediato uso frente a vulneraciones a los derechos humanos.

En el ámbito interno, el Defensor del Pueblo de la Nación hizo llegar este documento a distintos actores relevantes en el proceso de desarrollo de las manifestaciones (Ministerio de Seguridad de la Nación de quien dependen las fuerzas de seguridad, sociedad civil, etc.) y a todos los defensores del pueblo provinciales para que evalúen su implementación a nivel local, siendo que algunas han tomado la iniciativa y han puesto en marcha acciones de observación en las protestas sociales de acuerdo a las directrices mencionadas.

Crisis de pobreza y desigualdad

Argentina vivencia, desde hace muchos años, una crisis de pobreza estructural y una profunda desigualdad agravada por la pandemia. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) la pobreza alcanzó al 40,6% de las personas y al 31,2% de los hogares en el primer semestre de 2021. A su vez, la indigencia llegó al 10,7% y al 8,2%, respectivamente.

La crisis de pobreza y desigualdad, ha sido el disparador de infinidad de manifestaciones de los sectores populares, quienes solicitan al Estado que implemente medidas que les permitan gozar de una mejor calidad de vida y acceder a los derechos humanos más fundamentales. Es la única herramienta con la que han contado por años para visibilizar su reclamo y hacer valer sus derechos.

¹⁰ <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/09/Directrices-para-la-observaci%C3%B3n-de-manifestaciones-y-protestas-sociales.pdf>

Pero también la situación de pobreza y la vulnerabilidad en la que están inmersos, es un espacio propicio para el uso político de la pobreza y sus necesidades. En efecto, se ha advertido, a través de distintos medios de comunicación, que los dirigentes de los movimientos piqueteros¹¹ cambiarían planes sociales por asistencia a las movilizaciones, sacándoles recursos y beneficios a quienes se niegan a hacer aportes para los movimientos¹². De esta manera se está afectando el derecho a elegir libremente participar de una manifestación, asimismo se vulnera el derecho a estar informado ya que, en varias ocasiones, se advirtió que los manifestantes desconocían la razón o el motivo que movilizaba la protesta.

Si bien se destaca la decisión del Estado de eliminar los intermediarios políticos (llamados punteros políticos¹³) para el acceso a los planes o beneficios sociales, no se ha desarticulado el tramado que permite, aún hoy, la utilización de los más necesitados para las movilizaciones, con la afectación de derechos que ello conlleva.

Finalmente, en muchos casos, la falta de recursos económicos es un obstáculo para el ejercicio pleno del derecho a manifestarse libremente. La imposibilidad económica de llegar al lugar en donde se concentrará la marcha, los gastos de alimentos que insume la jornada, la imposibilidad de dejar a sus hijos con una familiar al cuidado, entre otros, condiciona el goce pleno de este derecho.

Por ello, el Estado debe trabajar fuertemente a fin de erradicar la pobreza estructural, eliminar los intermediarios que hacen uso de la pobreza para beneficios políticos, implementar acciones con perspectiva de género para garantizar a las mujeres el derecho de protesta, entre otras tantas acciones que permitan a los más necesitados ejercer libremente este derecho.

Crisis de discriminación sistemática contra determinados grupos

Ya desde 2012 el Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su informe sobre la situación de los pueblos indígenas en Argentina (A/HRC/21/47/Add.2)¹⁴, advertía que “ *los pueblos indígenas han resistido a los desalojos, o han recurrido a la protesta pacífica social para llamar la atención sobre sus situaciones, a través de, por ejemplo la toma de carreteras públicas o las instalaciones de las empresas de extracción*”. “*Esto ha generado una respuesta estatal que ha criminalizado actos vinculados a estas protestas. Se observa que muchos individuos indígenas siguen procesados por supuestos crímenes cometidos en tal sentido. En algunos casos, estas protestas y la respuesta de la fuerza pública o terceros privados han generado momentos de violencia y hasta han ocasionado la pérdida de vida de miembros de pueblos indígenas. Se ha alegado que varios casos, ha habido un uso desproporcionado de la fuerza por parte de la policía y que estos*

¹¹ Se conoce como movimiento piquetero al movimiento de trabajadores desocupados surgido en Argentina a mediados de la década de 1990, cuya forma de manifestarse es el corte de rutas, autopistas o calles en la ciudad.

¹² https://www.clarin.com/politica/jorge-lanata-mostro-organizaciones-sociales-cambian-planes-sociales-asistencia-marchas_0_tbQRPMGJ.html
<https://www.perfil.com/noticias/politica/asistentes-a-las-marchas-reclamaron-los-pagos-prometidos-por-organizaciones-sociales.phtml>

¹³ Un puntero es alguien que milita en una organización política y desarrolla su tarea en un local partidario barrial, intentando conseguir beneficios para el barrio y su gente a cambio de votos.

¹⁴ <https://undocs.org/sp/A/HRC/21/47/Add.2>

hechos han permanecido impunes mientras miembros comunitarios han sido imputados por sus actos de protestas”.

En igual sentido se expresó el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en su informe sobre su misión a la Argentina¹⁵ en 2017 (A/HRC/35/41/Add.1).

Al respecto, indicó sobre las comunidades indígenas y la criminalización de la protesta que “a menudo realizan protestas mediante el bloqueo de carreteras nacionales con el propósito de ser escuchadas, pues tienen muy pocos medios para hacer visibles sus reclamaciones. Las protestas y manifestaciones han sido violentamente reprimidas mediante un uso excesivo de la fuerza por las autoridades de seguridad locales, que en algunas ocasiones utilizan gases lacrimógenos y balas de goma contra multitudes compuestas por ancianos, mujeres y niños. La constante criminalización de los dirigentes y defensores comunitarios también es muy preocupante. Esto contribuye a reforzar la discriminación horizontal y la estigmatización de los pueblos indígenas. Se ha informado de que, en algunas ocasiones, las autoridades locales han fomentado el resentimiento contra los pueblos indígenas”.

La situación de los pueblos indígenas en cuanto al uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades locales y la criminalización de la protesta no ha variado desde los últimos informes de los relatores especiales. Se han observado distintos hechos que sustentan dicha afirmación, a modo de ejemplo: la represión en la provincia de Salta a la protesta de comunidades indígenas que reclamaban por las condiciones de precariedad extrema en las que viven desde las inundaciones del río Pilcomayo¹⁶, represión a integrantes de la comunidad wichi en ocasión de manifestarse ante la constante falta de respuesta de las autoridades políticas, que determinaron el regreso a la fase 1 (aislamiento total)¹⁷, entre otros.

Por otra parte, las comunidades indígenas se enfrentan a obstáculos particulares en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Ello obedece a que son habitualmente invisibilizados en razón de la doble discriminación que sufren por su condición de indígenas y por la extrema pobreza en la que viven.

Estas circunstancias limitan el ejercicio efectivo del derecho a manifestarse en forma pacífica y las posibilidades que el Estado escuche sus reclamos. La distancia y la falta de recursos para movilizarse a la capital de la provincia o bien ante las autoridades nacionales es un obstáculo más para visibilizar los reclamos de este colectivo, por lo que encuentran en el corte de rutas nacionales más cercanas a su comunidad, la salida más expedita para hacer valer sus reclamos.

En vista a las observaciones realizadas oportunamente por ambos relatores especiales, sería de gran utilidad para la promoción y protección de los derechos indígenas, se realice una visita oficial al Estado Argentino que permita examinar en detalle el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de los integrantes de las comunidades indígenas de nuestro país y, de ser necesario, se formulen las recomendaciones del caso.

¹⁵ <https://undocs.org/es/A/HRC/35/41/Add.1>

¹⁶ <https://www.cels.org.ar/web/2018/05/represion-y-criminalizacion-de-comunidades-indigenas-en-salta/>

¹⁷ <https://www.infobae.com/politica/2021/01/19/formosa-denunciaron-violencia-contra-miembros-de-comunidades-wichis-que-intentaban-cobrar-subsidios-provinciales/>

Asimismo, resulta necesario se adopten medidas urgentes, a fin de erradicar la criminalización de la protesta de este colectivo, para lo cual deberá realizarse un trabajo en conjunto con los tres poderes del Estado, en especial el Poder Judicial, desde el entendimiento que estamos frente a un derecho humano el cual debe ser garantizado.

Finalmente, el Estado debe garantizar la posibilidad del ejercicio del derecho a la protesta pacífica de estas comunidades, disponiendo de acciones concretas que le permita el traslado a las gobernaciones locales, o bien brindarles asistencia económica que permita ello.