

Avances y cuestiones pendientes

**La regulación de los operativos de seguridad
en el marco de manifestaciones públicas¹**

Marcela Perelman
CONICET-UBA-CELS

Introducción

En este documento se revisan normativas de diferente nivel que establecen principios y regulan el accionar del Estado en el contexto de manifestaciones públicas, a fin de aportar insumos para una posible regulación de los operativos de seguridad en este contexto. Las situaciones a las que nos referimos son aquellas reuniones que se realizan en el espacio público, que constituyen manifestaciones colectivas de la libertad de expresión, ejercitada a través de grupos, que operan como procedimiento del intercambio o exposición de ideas, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones².

La protesta social es un campo en el que se encuentran en juego una amplia serie de derechos que están protegidos por normativas internacionales, principios constitucionales, legislación y regulaciones. La obligación de las instituciones del Estado es garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y no sólo “respetarlos” o “tolerarlos”. En este sentido, debe organizar las estructuras a través de las cuales se manifiesta el poder público a fin de asegurar el ejercicio de los derechos: “Esto implica [...] que no sólo se deje de lado la censura previa, sino que además se procure asegurar que las distintas voces (demandas, quejas) presentes en la sociedad puedan ser escuchadas, que [...] reciban una protección privilegiada (una sobreprotección) por parte del Estado”³. Es fundamental que una regulación del accionar de los funcionarios de seguridad en el contexto de protestas sociales sea consistente con este principio, incorporando reglas que asuman el ejercicio de los derechos como el bien máximo a proteger y no como obstáculos al avance de la fuerza estatal.

¹ Una primera versión de este documento fue presentada para su discusión en el encuentro “La justicia frente a la protesta social en Argentina”, organizada por el CELS el 3 de julio de 2007. Agradezco las lecturas, comentarios y sugerencias de fuentes y normativas a Gerardo Fernández, Gustavo F. Palmieri y Sofía Tiscornia, integrantes del CELS. Agradezco también las sugerencias y la facilitación de normativas a Cecilia Ales y a Julián Abramovich, funcionarios de la Secretaría de Seguridad Interior.

² Según la Sentencia del Tribunal Constitucional Español 66/199, los elementos configuradores de estas reuniones son: el subjetivo (agrupación de personas), el temporal (duración transitoria), el finalista (licitud de la finalidad) y el real u objetivo (lugar de celebración). La definición propuesta y mayores referencias a la mencionada sentencia pueden verse en CELS, 2003, *El Estado frente a la protesta social. Temas para pensar la crisis 1996-2002*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI, p.62.

³ Gargarella, Roberto: “¿Un camino sin salida? El derecho ante los cortes de ruta”, en Revista Nueva Doctrina Penal, 2001/A, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, p.53.

Entre la amplia serie de derechos en juego se destacan aquellos fundamentales y constitucionales como el derecho a la vida y a la integridad física, la libertad de expresión, el derecho de reunión y uso del espacio público. Proponemos que el marco normativo que rige la actividad de los funcionarios oficiales en el contexto de protestas sociales puede ordenarse esquemáticamente en tres niveles. En primer lugar, aquel que rige su actividad general, como la regulación del uso de la fuerza, de la facultad de efectuar detenciones, de la normativa para las actividades de inteligencia. Luego, las normas que rigen su actividad en la circunstancia específica de las manifestaciones públicas. Finalmente, por las normas referidas a grupos con derechos especialmente protegidos como los niños, los jóvenes, las mujeres o los periodistas, que están a su vez amparados por instrumentos específicos.

Vemos, entonces, que en las situaciones de protesta social en el espacio público están en juego derechos y obligaciones generales de los ciudadanos y del Estado, aunque de forma especialmente compleja y delicada. Esto, por un lado, por las características propias de una situación de reclamo y protesta en la que se plantean conflictos de derechos. Por otro lado, por las características concretas de violencia que han tenido los operativos de seguridad en el marco de manifestaciones, en diferentes momentos en el mundo y en Argentina.

Las particularidades del contexto de las protestas sociales se han tenido en cuenta en normativas internacionales y regulaciones internas que pueden leerse como un marco (si bien disgregado y parcial) a la actuación de funcionarios de seguridad en este contexto. A nivel local, se han incorporado nuevas regulaciones a partir de las violaciones a los derechos humanos (homicidios, golpes, detenciones masivas y arbitrarias, entre otras) que se repitieron en el contexto de protestas sociales.

Además de las protestas sociales, diferentes situaciones reúnen a numerosas personas en el espacio público, tales como marchas conmemorativas, recitales y espectáculos deportivos. En cada uno de estos contextos se ponen en juego diferentes derechos y la especificidad de sus dinámicas y de los actores involucrados requiere regulaciones particulares. Sin embargo, ante las diferentes reuniones masivas o concentraciones de personas el Estado define formas de administración y uso del espacio público. Dado que los avances en la regulación de la labor y en las prácticas de los funcionarios de seguridad en diferentes reuniones públicas son dispares, consideramos que un proyecto de regulación de los operativos en torno de protestas sociales debe tener en cuenta el estado normativo que rige la seguridad de las diferentes reuniones públicas.

En este documento se busca destacar normativas que regulan específicamente los contextos de protestas sociales a fin de apuntar a su profundización, sistematización y replicación en diferentes jurisdicciones.

Propuestas para medidas básicas de control

Existen una serie de medidas básicas preventivas para el control de los operativos policiales en el contexto de manifestaciones públicas que se han aplicado incipientemente desde el primer

aniversario de la represión de diciembre de 2001⁴. Varias de esas propuestas se elaboraron a partir de prácticas observadas en diversas investigaciones sobre represión en manifestaciones. Aunque algunos de estos principios se han visto superados por estándares más protectores (lo cual se señala en los casos correspondientes), aquella propuesta sigue manteniendo su vigencia, por lo que enumeramos a continuación sus principales puntos:

1. Individualización del personal interviniente, del armamento y de los vehículos.

2. Exclusión de funcionarios comprometidos o investigados por violaciones a los derechos humanos. En 2002 se había solicitado en particular que no tuvieran participación alguna en los operativos de control de las marchas conmemorativas aquellos funcionarios involucrados en la represión del año anterior. Sin embargo, este criterio de idoneidad requiere ser ampliado. La importancia del control de antecedentes e idoneidad de los funcionarios afectados a los operativos ha quedado subrayada a partir del homicidio de Carlos Fuentealba –cuyo principal acusado es un funcionario policial con diversos antecedentes de violación a los derechos humanos–, que muestra claramente la necesidad de disponer de mecanismos que obliguen a excluir en forma efectiva o a modificar las tareas asignadas a funcionarios de instituciones de seguridad investigados o condenados por violaciones a derechos humanos. Por otra parte, las posibilidades de control de este punto por parte de la sociedad civil están directamente relacionadas con la claridad en el acceso público a la información relativa al diseño y registro de los operativos.

3. Restricciones y control del uso de armas. En 2002 este punto estuvo estrechamente ligado con el tipo de armas y municiones, al control de que no se portarán armas no reglamentarias y a que los funcionarios contarán con un adecuado equipo de protección. Sin embargo, esta medida ha sido superada por estándares aplicados a partir de aquel pedido (por ej. Mensaje de Tráfico Oficial de Gendarmería Nacional DOP 1332/02, justamente del 19 de diciembre de 2002 que prohíbe la portación de “armas de fuego”) y otros que siguieron con los años (ej. prohibición de portar “armas letales” en la Orden del Día Interna n°184 de la Policía Federal Argentina, del 2 de octubre de 2006).

La diferenciación entre armas *letales* y *no letales*⁵ no parece ser un criterio suficiente de clasificación, prevención y control, dado el uso y los efectos letales que han tenido armas consideradas “químicas” o “antidisturbios” como en el caso del homicidio de Carlos Fuentealba

⁴ Se trata de medidas solicitadas por el Servicio Paz y Justicia – SERPAJ, Madres de Plaza de Mayo LF, Abuelas de Plaza de Mayo, Comité de Acción Jurídica, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos – APDH, Secretaría de Derechos Humanos, CTA Nacional, Amnistía Internacional y el CELS, a partir de que diversas organizaciones políticas y sociales anunciaron que marcharían por las calles y organizarían distintos actos en espacios públicos. Esta iniciativa, que integra una sostenida acción de control e incidencia de la sociedad civil hacia el establecimiento de protocolos de actuación policial en el marco de manifestaciones públicas, es analizada en el documento “Incidencia de los organismos de derechos humanos en la agenda de seguridad en Argentina. El caso de los estándares del accionar estatal en el marco de manifestaciones públicas”, de García Méndez, Palmieri y Perelman (en prensa).

⁵ “Es de fundamental importancia recordar que hasta el momento no contamos con ningún arma que sea verdaderamente NO LETAL dependiendo las consecuencias de los impactos del uso correcto o no que se les dé” (del acta nro. 100 del Servicio Centralizado de Infantería de la Policía de la Provincia de Buenos Aires del 11 de abril de 2007).

quien murió por el impacto de un cartucho de gas. Estas situaciones requieren que la regulación avance no sólo sobre el tipo de armamentos y municiones, sino también sobre la responsabilidad en los usos. En este sentido ha avanzado el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a través de la directiva nro. 17/07 que establece que se “evite” el uso de gases que tengan que ser lanzados con “pistola lanza gases y/o con escopeta con bocacha”. El mismo Ministerio ha informado que se capacita a través de videos y “academias permanentes” sobre los “alcances y peligrosidad ante una eventual e inapropiada utilización de este elemento [gases]”⁶.

4. Identificación del personal policial. En relación con la utilización del uniforme reglamentario y placa identificatoria visible.

5. Identificación de vehículos. Al igual que el personal, los vehículos deben identificarse claramente. En aquel pedido de 2002, se solicitó que sólo se utilizaran móviles identificables, con los colores correspondientes a la Policía Federal Argentina, con sus sirenas y números de identificación.

6. Acceso público a información sobre el diseño y el registro de los operativos. Como hemos mencionado en el punto 2, la posibilidad de controlar gran parte de los principios que rigen una política democrática de seguridad en torno de manifestaciones públicas depende directamente de que existan estándares y mecanismos claros de acceso a la información relevante sobre los operativos. Es interesante recordar que en 2002, el pedido fue formulado en términos de “Acceso a información de carácter público referente a las medidas que se adoptarían para controlar el uso de la fuerza del personal policial [...]”. En el citado artículo que analiza aquel pedido⁷, se plantea que “[l]a solicitud de acceso a la información, en verdad desnudaba la inexistencia de una regulación adecuada que permitiera controlar y regular el accionar policial en el contexto de concentraciones. Por lo cual, parte de las normas a las que se pedía acceder fueron dictadas o adoptadas el día previo a la manifestación”. Pasados cinco años de aquel pedido, aun hoy el diseño de los operativos de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas permanece en una zona de ambigüedad respecto de su accesibilidad. Es indispensable que se incluya en la regulación indicaciones sobre el acceso no solamente a aquella información fundamental sobre el diseño del operativo (que abarca los datos del personal y de los vehículos afectados, así como las medidas de protección implementadas) sino también los registros que las diferentes instituciones de seguridad realizan durante las manifestaciones (video-filmaciones, fotografías⁸, etc.) que pueden resultar fundamentales para el esclarecimiento de diferentes hechos.

⁶ Se lee en el acta nro. 100 del Servicio Centralizado de Infantería de la Policía de la Provincia de Buenos Aires del 11 de abril de 2007 –cinco días después de la muerte de Carlos Fuentealba– sobre el uso de “escopeta lanzagases”: “DE NINGUNA MANERA DEBEN EFECTUARSE DISPAROS DIRECTOS SOBRE LAS PERSONAS, dado que pueden ocasionarse gravísimas lesiones e incluso la muerte”.

⁷ “Incidencia de los organismos de derechos humanos en la agenda de seguridad en Argentina. El caso de los estándares del accionar estatal en el marco de manifestaciones públicas”, de García Méndez, Palmieri y Perelman (en prensa).

⁸ Resulta destacable que la Gendarmería Nacional en reiteradas oportunidades ha tomado fotografías de sus funcionarios al momento de realizar tareas de seguridad en el contexto de protestas sociales.

Avances normativos en distintas instituciones de seguridad

Desde aquel pedido de diciembre de 2002 las regulaciones internas sobre el accionar policial en el contexto de manifestaciones públicas tuvieron diferentes avances que merecen destacarse como antecedentes de una regulación de mayor rango normativo. Algunas de ellas se citan a continuación:

En diciembre de 2003, ante un nuevo pedido de organismos de la sociedad civil, la Secretaría de Seguridad Interior del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos dictó la Orden del Día Interna n°231 en la que ordenó al jefe de la Policía Federal Argentina el acatamiento de los principios propuestos. Se trató de una medida puntual que constituyó un importante precedente. A partir de los incidentes ocurridos el 16 de julio de 2004 frente a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires⁹ tomaron mayor fuerza este tipo de medidas de control. En septiembre de 2004 el jefe de la Policía Federal Argentina dispuso la Orden del Día Interna n°163 en la que dispone que "el personal policial que conformando brigadas participe de operativos de seguridad en ocasión de manifestaciones públicas [deberá] usar gorra y campera identificatoria [...]". Asimismo, se ordenó el uso de placa en donde conste nombre, apellido y número de legajo del funcionario policial. Estas órdenes internas integran el marco regulatorio del accionar de la Policía Federal. El 2 de octubre de 2006, el jefe de la Policía Federal Argentina dispuso en la Orden del Día Interna n°184 la aprobación de las "Reglas de actuación para el personal policial encargado del mantenimiento del orden público con motivo o en ocasión de concentraciones de personas", en las que "con el objeto de corregir definitivamente inconductas de cierto personal abocado a la prevención de alteraciones del orden público durante concentraciones de personas" se dictan una serie de directrices que incluyen en gran parte las medidas de control mencionadas¹⁰ e, incluso, avanza en otros aspectos interesantes para la protección de los derechos de la ciudadanía.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se han incorporado regulaciones de diferente nivel. Por ejemplo, el "Manual de Instrucción para Grupos con Equipos Antidisturbios" procura que los agentes de infantería "cobre[n] conciencia de los peligros potenciales que pueden surgir ante

⁹ El 16 de julio de 2004 una manifestación en contra de la reforma del código contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, convocada por varias organizaciones sociales, culminó con serios incidentes. Algunas horas después, policías de civil y sin identificación detuvieron a veinticuatro personas en las inmediaciones del lugar. Basándose casi exclusivamente en los testimonios de los policías que efectuaron las detenciones y haciendo una utilización abusiva y desproporcionada del código penal, la jueza de instrucción Silvia Ramond dispuso el procesamiento con prisión preventiva de quince personas a las que les imputó los delitos de coacción agravada, privación ilegítima de la libertad agravada, daño calificado y resistencia a la autoridad. Muy rápidamente la Sala V de la cámara del crimen confirmó los procesamientos y los encarcelamientos preventivos. Recién luego de 14 meses de prisión preventiva y casi un año a la espera del juicio oral tras su liberación, el 13 de noviembre de 2006 el Tribunal Oral en lo Criminal n°17 de la Capital Federal dictó sentencia y se absolvió a 12 de los manifestantes imputados y condenaron a los dos restantes a penas leves por el delito de daño agravado (Para un análisis de este caso, ver Fernández, Gerardo: "Los conflictos en el espacio público: desafíos para la democracia" en CELS: *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2007*, Siglo XXI, Buenos Aires).

¹⁰ Para una crítica de la ambigüedad de esta orden respecto de la participación de funcionarios sin uniforme, ver la sección sobre actividades de inteligencia en este documento.

las distintas situaciones de conflicto en las que deba[n] intervenir”. Por la especificidad de las características de los operativos en los que la policía debe manejarse en un contexto multitudinario, el Ministerio ha creado “una unidad especial de desplazamiento rápido” (Resolución 581/06). A estas iniciativas, se suman una serie de directivas referentes a “criterios de actuación” en estos contextos: directiva 17/06 (sobre el equipamiento de protección de los funcionarios), 43/06 (“preservar la vida y la libertad de las personas conforme normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes”), 44/06 (sobre el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley), 17/07 (sobre el armamento prohibido y el permitido y los usos).

En Gendarmería Nacional se encuentran actualmente¹¹ trabajando en un reglamento de instrucción que compila diferentes regulaciones que fue incorporando la institución, como el Mensaje de Tráfico Oficial DOP 1332/02, del 19 de diciembre de 2002, que estableció “la prohibición de uso y/o portación de armas de fuego (corta y/o largas), en la intervención del personal en hechos de AOP [Acciones de Orden Público]” y que los “armeros responsables de la entrega y/o distribución de efectos condís (sic), adoptarán todas las medidas de supervisión a los fines de evitar por cualquier medio, la posibilidad de distribución y portación de munición de uso letal de cualquier tipo y/o calibre, al personal interviniente en AOP”.

En la práctica, si bien se han registrado cambios en las tendencias, la aplicación de los criterios volcados en las normas mencionadas ha sido irregular tanto si se comparan las diferentes instituciones de seguridad, como los operativos de las mismas instituciones en diferentes momentos.

Sin embargo, es importante señalar que no se ha discutido la conveniencia de estos criterios y que, incluso, la falta de cumplimiento de algunos aspectos de la normativa fue admitida por el Jefe de Gabinete de Ministros, Alberto Fernández, quien en la visita que realizó al Congreso Nacional en septiembre de 2004 señaló que la actuación de policías de civil no identificados es un error que no debe repetirse.

Tras el tiempo transcurrido desde la incorporación de normas de control de la labor de las instituciones de seguridad en el contexto de grandes manifestaciones, existe la oportunidad de regular la acción de las instituciones de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas, dando lugar a una mayor institucionalización de la respuesta estatal no violenta frente a manifestaciones en todo el país. Es necesario mejorar la regulación, otorgarle un rango normativo mayor –ya que actualmente se trata de órdenes internas que tienen una estabilidad precaria– y ampliar los estándares a las provincias.

Instancias de mediación: derecho de reunión y regulación del uso del espacio público

El derecho de reunión ejercitado en el espacio público constituye una instancia clave de la participación ciudadana en democracia. Las calles, las plazas y los puentes son espacios públicos

¹¹ El dato corresponde a septiembre de 2007.

que admiten diferentes usos que son administrados por el Estado. Estos usos variados incluyen el de circulación y el de expresión: “En una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación” (Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 66/1995, FJ 3¹²).

Una regulación de los operativos de seguridad en el marco de manifestaciones públicas, tal como de hecho ocurre, puede avanzar en la forma de organizar los diferentes usos del espacio público. La forma de organizar no puede, de todas formas, estar por encima de los derechos constitucionales de manifestación y petición. No se puede condicionar el ejercicio de los derechos constitucionales de manifestación y petición a la solicitud de un permiso previo. Sin embargo, puede avanzarse hacia el establecimiento de un sistema de avisos, que esté incluido en una regla de alcance general, que sea de acceso simple y universal, de modo que cualquier persona sepa qué procedimiento seguir para manifestarse libremente y que este aviso esté claramente diferenciado, de modo que nunca pueda confundirse con una autorización.

De ninguna manera un sistema de avisos, dispuesto como forma de organización del espacio, debe entenderse como una solicitud de autorización cuya contracara pueda ser la desautorización o intimación para que los manifestantes desistan de su reunión. La confusión entre la facultad de organizar el espacio con la de autorizar la realización de manifestaciones lleva a instrucciones tales como la escalada de las intimaciones para “restablecer el orden público” que en su último grado consideran “los medios de acción directa”. Esta concepción de las facultades del Estado y la previsión de estas etapas para circunstancias tan inespecíficas como la “grave afectación del orden público” o “cuando sea estrictamente necesario y en la justa medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”, ha sido una deficiencia del proyecto de “Protocolo de actuación en materia de protestas sociales” del (entonces) Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos¹³.

Las protestas sociales pueden analizarse desde diferentes aspectos, entre los que se encuentran los contenidos específicos de la demanda y el formato que adquiere la protesta (marcha, corte, etc)¹⁴. La respuesta del Estado a la demanda de los manifestantes no debe verse como una dimensión secundaria, independiente o posterior a la mediación de los formatos.

El tipo de mediación entre el Estado y los manifestantes, así como los interlocutores designados, deben tener en cuenta en forma conjunta la demanda y el formato. Rescatamos del

¹² Idem nota 2, p. 63.

¹³ Este proyecto de protocolo fue elaborado en el ámbito de la “comisión para el análisis jurídico de la protesta social”, creada en la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en 2003. Esta comisión estaba integrada por “representantes del campo académico y personalidades altamente reconocidas en la defensa de los derechos humanos”. El objetivo manifestado fue generar un “ámbito plural y democrático” para discutir y proponer líneas concretas de acción que resultaran “aconsejables para garantizar el ejercicio de la protesta en un marco de respeto irrestricto por los derechos humanos de todas las personas involucradas, incluidas aquellas ajenas a la misma”.

¹⁴ Federico Schuster propone las siguientes dimensiones de análisis de la protesta social: identidad, estructura, demanda, formato y performatividad. Ver Schuster, Federico, 2005, “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en Schuster et al (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo, pp 59-65.

proyecto de Protocolo del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos la instrucción de “[c]omunicar de inmediato a la autoridad política [...] la realización de la protesta y el requerimiento de los manifestantes, si ellos lo hubieran comunicado”.

La regulación de las actividades de inteligencia y la participación de funcionarios de seguridad sin uniforme

Las actividades de inteligencia realizadas en el contexto de manifestaciones públicas deben regularse teniendo en cuenta el riesgo del desarrollo de tareas de Inteligencia sobre manifestantes y organizaciones sociales¹⁵. En el marco del presente análisis, resulta interesante plantear la necesidad de regular específicamente la labor de funcionarios policiales en la situación de manifestaciones públicas.

En nuestro país la Inteligencia Nacional se encuentra regulada por la ley 25.520 que en su artículo 2º define como “Inteligencia Nacional” a la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación. El artículo 4º, inciso 2º, establece: “Ningún organismo de inteligencia podrá obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas u opinión política, o de la adhesión o permanencia a organismos partidarios, sociales, sindicales, comunitarios, cooperativos, asistenciales, culturales o laborales, así como la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción”.

Por su parte, la resolución 38/2003 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, señala “[q]ue la Superintendencia de Interior de la Policía Federal, a través del Departamento de Asuntos Nacionales —actualmente Departamento de Seguridad de Estado— ha realizado, en el transcurso de gestiones anteriores, tareas de inteligencia en organizaciones políticas y sociales, que la jurisprudencia ha entendido contrarias a principios y garantías de la Constitución Nacional”¹⁶, e instruye “a los organismos mencionados a fin de que las tareas de obtención, reunión, sistematización y análisis de información se ajuste estrictamente a las disposiciones contenidas en las leyes Nros. 24.059, de Seguridad Interior, y 25.520, de Inteligencia Nacional”.

Esta normativa es elocuente respecto de los antecedentes de la institución y clara en nominar los límites legales de las actividades previstas en la Ley de Inteligencia. Sin embargo, dada la especificidad —como hemos mencionado, tanto por sus características intrínsecas como históricas— del contexto de grandes manifestaciones, se requiere una regulación particular para este contexto: los operativos de seguridad montados en torno de manifestaciones públicas incluyen

¹⁵ Este tema se desarrolla ampliamente en el documento de Gerardo Fernández “El Desarrollo de Tareas de Inteligencia sobre manifestantes y organizaciones sociales”, presentado en el encuentro “La justicia frente a la protesta social en Argentina”, organizado por el CELS el 3 de julio de 2007.

¹⁶ “Conforme Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, sala IV, en sentencia del 17 de mayo de 2001, en la causa n° 12.144/2000”.

en su organización actividades que deben ser reguladas y controladas a fin de evitar que violen la citada ley de inteligencia.

Resulta paradigmático el ejemplo de la presencia de personal de seguridad sin uniforme en la zona controlada por un operativo. El hecho de que estos funcionarios pertenezcan o no funcionalmente a áreas de inteligencia no despeja la ambigüedad respecto del tipo de tareas que desarrollan. En el caso de la Policía Federal, a pesar de que la normativa interna¹⁷ obliga a que todo el personal afectado a un operativo se encuentre efectivamente identificado como funcionario de seguridad, la presencia de personal vestido “de civil” en las manifestaciones es una práctica frecuente, sino sistemática, de los operativos. Esto se desprende de diferentes expedientes judiciales y de las observaciones presenciales del equipo participante del proyecto “Derechos Humanos e intervenciones de instituciones de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas”¹⁸. Más aun, esta práctica es vista como necesaria por los responsables de los operativos para llevar adelante sus tareas¹⁹. Por otro lado, tareas que se presentan como de “inteligencia criminal” en el contexto de manifestaciones, también se encuentran en un campo de acción liminar con la Ley de Inteligencia²⁰.

El ya mencionado proyecto de Protocolo del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se ocupa de este tema, aunque la redacción del artículo 10 resulta insuficiente para regular y controlar la actividad del personal sin uniforme: “El empleo del personal no uniformado se limitará exclusivamente a reunir información destinada a las actividades de prevención”. La posibilidad de que un protocolo de este tipo constituya una verdadera herramienta de regulación y control depende de que contenga principios que permitan discernir claramente las acciones. En este sentido, es indispensable que su redacción sea explícita y clara respecto de nociones tan amplias como “reunir información” y “actividades de prevención”.

Otra regulación que resulta vaga respecto de la posibilidad de que funcionarios sin uniforme realicen actividades en el contexto de manifestaciones públicas es la Orden del Día

¹⁷ Ordenes del día internas de la Policía Federal Argentina: n°231, del 17 de diciembre de 2003, n°163 del 7 de septiembre de 2004 y n°184 del 2 de octubre de 2006.

¹⁸ Este proyecto –articulado entre La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, la Secretaría de Seguridad Interior, el CELS y la Academia de Policía de Holanda– se plantea como propósito promover intervenciones estatales respetuosas de los derechos humanos en el contexto de manifestaciones públicas, identificando buenas prácticas, mejorando la capacidad de control por parte de la sociedad civil y los organismos públicos, generando ámbitos de intercambio y aprendizaje. Para lograrlo, se propone desarrollar distintos instrumentos orientados a modificar el accionar de las instituciones públicas de seguridad en el control de manifestaciones públicas. También participan del proyecto miembros de la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

¹⁹ Tal la información relevada en diferentes entrevistas a funcionarios a cargo de operativos en contextos de grandes concentraciones de personas.

²⁰ Al respecto, el CELS envió una nota al Ministro del Interior Aníbal Fernández consultándolo acerca de sus declaraciones respecto de que los funcionarios afectados al operativo en torno de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2005 actuaron “una vez que ‘la inteligencia criminal’ mezclada entre los grupos de manifestantes determinó que la condición era la adecuada”. La respuesta del Ministro, quien cita la Ley 25.520 de Inteligencia y la Ley 24.059 de Seguridad Interior confirma, al menos, la necesidad de una regulación clara y explícita a fin de especificar la viabilidad legal de las tareas de inteligencia criminal en el contexto de protestas sociales.

Interna nº184 de la PFA, del 2 de octubre de 2006, que aprueba las “Reglas de actuación para el personal policial encargado del mantenimiento del orden público con motivo o en ocasión de concentraciones de personas”. Esta normativa, que avanza en regular varios aspectos de la actividad policial en este contexto²¹, establece: “El personal policial afectado a tareas de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público actuará utilizando el uniforme reglamentario y vehículos identificables por el público y no portará armas letales”. Sin embargo, la norma permite a los oficiales superiores y jefes que no se encuentren directamente al frente de personal, “vestir ropas de calle y emplear vehículos no identificables”. Por lo tanto, los efectos concretos de esta norma en las prácticas y las posibilidades de controlarlas permanecen difusos.

Además de estas ambigüedades, persisten graves contradicciones en la legislación vigente: el decreto 6580, reglamentario de la Ley Orgánica de la Policía Federal (decreto ley 333/58) le asigna en el artículo 58, incisos 1º y 2º, las siguientes Funciones y Facultades como Policía de Seguridad: “1. *Efectuar una observación permanente sobre los individuos sospechados como adheridos a ideas de naturaleza contraria a nuestro régimen constitucional.* 2. *Vigilar las asociaciones, comités, clubes, bibliotecas y otras agrupaciones similares, a fin de evitar la propaganda destinada a actuar por vías de hecho contra la organización social y política existente*”²². La actividad de la Policía Federal está regulada por este decreto (6580) y por la ley 21.965, sancionada en 1979 bajo el gobierno militar, que permanece vigente.

Resulta indispensable adaptar las normativas internas a la legislación vigente e incluir en una regulación particular de los operativos de seguridad en el marco de manifestaciones públicas, regulaciones claras y medidas de control específicas dispuestas a controlar que el accionar de los funcionarios de seguridad se realice de acuerdo a los marcos legales, no se encuentren reñidas con la ley de inteligencia, ni amenacen los derechos de los manifestantes.

La protección especial de grupos particulares

Como hemos visto, la regulación de las actividades de seguridad en el contexto de grandes manifestaciones debe tener en cuenta las normas que rigen la actividad general de las instituciones de seguridad y aquellas regulaciones que rigen su actividad en esta circunstancia específica. A aquellas normas deben agregarse otras dispuestas a proteger especialmente los derechos de personas que pertenecen a grupos particulares, como los niños, los jóvenes, las mujeres o los periodistas, que están a su vez amparados por instrumentos específicos.

Sólo por brindar algunos ejemplos, el diseño, la implementación y el control de los operativos deben tener presentes las medidas especiales que los Estados deben asumir para

²¹ “[C]on el objeto de corregir definitivamente inconductas de cierto personal abocado a la prevención de alteraciones del orden público durante concentraciones de personas” se dictan una serie de directrices. Entre ellas, se subraya la responsabilidad de los oficiales jefes de impartir instrucciones precisas (“dicho funcionario responde por los abusos en los que pudiera incurrir su personal”), la exclusión definitiva del uso de “armas letales”, la necesidad de establecer diálogo y negociación con los manifestantes.

²² Idem nota 2, p. 107.

preservar la integridad física de las personas menores de edad, según establecen diversas normativas nacionales e internacionales ratificadas por el Estado argentino, como la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Otras protecciones especiales tienen que ver con las circunstancias que llevan a las personas a reunirse para protestar o resistir la acción del Estado. Por ejemplo, respecto de los desalojos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha establecido que sólo pueden justificarse ante situaciones excepcionales y advirtió que "los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos", como ha ocurrido en diferentes circunstancias en las que a una situación previa de vulneración de derechos, se ha sumado la de la violencia policial.

Prevención de detenciones masivas y arbitrarias

La muerte de Walter Bulacio es un hecho que ha marcado la historia de detenciones masivas y arbitrarias alrededor de grandes concentraciones de personas en Argentina. Bulacio fue detenido por la Policía Federal el 19 de abril de 1991, mientras se hallaba en las inmediaciones del Estadio del Club Obras Sanitarias de la Nación, ubicado en la Avenida del Libertador y Juana Azurduy de la ciudad de Buenos Aires, donde se realizaba un recital de rock²³. En la demanda presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Corte Interamericana, la Comisión señaló: "Es obvio que la Policía puede programar detenciones colectivas de personas cuando cuenta con elementos para acreditar que la actuación *de cada una* encuadra en una causa legal de detención; sin embargo, la denominada *razzia*, entendida como la detención masiva y programada de personas sin causa legal, o con base en la aplicación arbitraria de la ley, constituye una práctica policial manifiestamente contraria a la Convención".

Sobre la práctica de las detenciones masivas y arbitrarias, en la sentencia del 18 de septiembre de 2003, la Corte IDH ha considerado probado "que en la época de los hechos se llevaban a cabo en la Argentina prácticas policiales que incluían las denominadas *razzias*, detenciones por averiguaciones de identidad y detenciones por edictos contravencionales de policía. [...] Las *razzias* son incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales, entre otros, de la presunción de inocencia, de la existencia de orden judicial para detener –salvo en hipótesis de flagrancia– y de la obligación de notificar a los encargados de los menores de edad". Por lo tanto, obliga al Estado argentino a suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza

²³ Según ha afirmado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: "La privación de libertad de Walter Bulacio fue parte de la detención planificada y masiva de más de 70 personas. Fue trasladado a la Comisaría 35 de la Policía Federal argentina y fue torturado. Al día siguiente, 20 de abril, fue trasladado al Hospital Municipal Pirovano sin que sus padres ni el Juez de Menores competente fueran notificados como lo prevé la legislación vigente. Los médicos que le atendieron ese día como en los días subsiguientes, tanto en dicho hospital como en el Hospital Municipal Fernández y en el Sanatorio Mitre, dejaron constancias de que el joven presentaba lesiones. En virtud de las condiciones de detención y torturas, Walter Bulacio falleció siete días después de su detención, el 26 de abril de 1991".

que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, y a expedir normas y desarrollar “prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.

Una regulación del accionar policial en manifestaciones públicas, contexto en el que se mantiene la práctica de las detenciones masivas y arbitrarias, debe incorporar los contenidos del fallo de la Corte en el caso de Walter Bulacio y las medidas necesarias para que los cambios normativos impacten en un cambio de prácticas.

Conclusión preliminar

A partir de la represión de 2001 el debate público sobre la protesta social incorporó la dimensión de las acciones de seguridad que se disponen en aquellos contextos. Si bien el acento a permanecido sobre la acción de los manifestantes, también se ha problematizado la forma en que el Estado se posiciona frente a la protesta social. A casi seis años de aquellos acontecimientos, tras la sanción de normas de diferente nivel para distintas instituciones y, especialmente, tras hechos como el homicidio de Carlos Fuentealba se vuelve evidente la necesidad de fortalecer los instrumentos de protección de derechos, dotando las normativas de mayor profundidad, sistematicidad y alcance. Dado que el Estado nacional es responsable de promover el cumplimiento por parte de todas las fuerzas policiales del país de los principios constitucionales e internacionales que regulan el uso de la fuerza y en virtud de la Ley 24.059, consideramos que la Secretaría de Seguridad Interior y, especialmente, el Consejo de Seguridad Interior tienen las atribuciones y facultades necesarias para promover políticas orientadas a regular los operativos de seguridad en el contexto de grandes manifestaciones en todo el país²⁴.

Consideramos importante aclarar que no presuponemos una relación directa entre cambios normativos, cambios culturales y de prácticas. Muy por el contrario, consideramos que los cambios en las prácticas responden a transformaciones complejas e interacciones extra-institucionales que no se alcanzan simplemente a través de las reformas propuestas. Sabemos de las distancias entre los avances normativos y su aplicación y respeto. Sin embargo, consideramos que avances en el nivel normativo aportan herramientas para las diferentes instancias de control, ya sean estatales o de la sociedad civil. En todo caso, las limitaciones de las reformas normativas demandan estrategias y mecanismos complementarios que fortalezcan los vínculos con las prácticas.

Dado que actualmente diferentes actores se encuentran trabajando en propuestas que avanzan en la idea de regular los operativos que aquí hemos discutido –tanto desde la sociedad civil como desde algunas instituciones de seguridad como Gendarmería Nacional–, estos apuntes pretenden ser un insumo para la elaboración de propuestas.

²⁴ A partir de los deberes que le asigna la mencionada ley como el de ejercer la conducción política del esfuerzo nacional de policía (art. 8), de elaborar doctrina, asesorar en las reglamentaciones locales e incrementar la capacitación profesional de los recursos humanos del sistema (art. 10).

A fin de sistematizar los planteos realizados, listamos a continuación los principales criterios y medidas expuestos:

Criterios generales:

- ♣ Regular la acción de las instituciones de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas, dando lugar a una mayor institucionalización de la respuesta estatal no violenta frente a manifestaciones en todo el país
- ♣ Mejorar la regulación, otorgarle un rango normativo mayor y ampliar los estándares a las provincias
- ♣ Profundizar, sistematizar y replicar en diferentes jurisdicciones

Medidas de control y administración:

- ♣ Individualizar al personal interviniente, su armamento y vehículos
- ♣ Excluir al personal comprometido con la represión ilegal de manifestaciones u otras violaciones a derechos humanos
- ♣ Controlar el uso de armas permitidas y excluir la portación de armas de fuego en todos los casos (esta regulación debe ser más específica que la diferenciación entre armas *letales* y *no letales* y pronunciarse también sobre los usos)
- ♣ Identificar al personal policial (utilización del uniforme reglamentario y placa identificatoria visible)
- ♣ Identificar vehículos
- ♣ Establecer claramente los mecanismos de accesibilidad de información de carácter público y el estatus de accesibilidad de la diferente información producida (tanto respecto del diseño, como del registro de las manifestaciones)
- ♣ Avanzar en formas de organización de los diferentes usos del espacio público sin condicionar el ejercicio de los derechos constitucionales de manifestación y petición a la solicitud de un permiso previo
- ♣ Tener en cuenta en forma conjunta la demanda y el formato en las mediaciones entre el Estado y los manifestantes, así como al designar interlocutores
- ♣ Incluir regulaciones claras y medidas de control específicas dispuestas a controlar que el accionar de los funcionarios de seguridad se realice de acuerdo a los marcos legales, no se encuentren reñidas con la ley de inteligencia, ni amenacen los derechos de los manifestantes
- ♣ Articular operativamente aquellas normas dispuestas a proteger especialmente los derechos de personas que pertenecen a grupos particulares, como los niños, los jóvenes, las mujeres o los periodistas

- ♣ Incorporar estándares especialmente referidos a prevenir las detenciones masivas y arbitrarias

Bibliografía

Fernández, Gerardo. “El Desarrollo de Tareas de Inteligencia sobre manifestantes y organizaciones sociales”, presentado en el encuentro *La justicia frente a la protesta social en Argentina*, organizado por el CELS el 3 de julio de 2007.

García Méndez Emilio, Palmieri Gustavo F. y Marcela Perelman (en prensa). “Incidencia de los organismos de derechos humanos en la agenda de seguridad en Argentina. El caso de los estándares del accionar estatal en el marco de manifestaciones públicas”.

Gargarella, Roberto: “¿Un camino sin salida? El derecho ante los cortes de ruta”, en *Revista Nueva Doctrina Penal*, 2001/A, Ed. Del Puerto, Buenos Aires.

CELS (2003). *El Estado frente a la protesta social. Temas para pensar la crisis 1996-2002*. Buenos Aires, CELS-Siglo XXI.

CELS (2003). “El Estado frente a las manifestaciones de la crisis social. La investigación judicial de los hechos del 20 de diciembre, ejecuciones en el punte Pueyrredón y desalojos violentos”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002-2003*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI-Catálogo Editores.

CELS (2004). “El ‘orden en la calle’: los vaivenes de la política estatal”, en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI-Catálogo Editores.

CELS (2005). “Protesta social. El retorno del conflicto laboral y la disputa por el espacio público”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI-Catálogo Editores.

CELS (2007). “Los conflictos en el espacio público: desafíos para la democracia” en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires, CELS-Siglo XXI-Catálogo Editores.

Schuster, Federico (2005). “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en Schuster et al (comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.