

**Conflictos en el espacio público en el marco de reclamos sociales:
Algunos ejes sobre la modificación de escenarios, actores y prácticas desde
diciembre de 2001¹**

Gustavo F. Palmieri
Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS

*Documento preparado para el taller “La justicia frente a la protesta social en Argentina”,
3 de julio de 2007. Por favor, no citar*

1. Introducción

Este breve documento plantea algunos de los cambios que en los últimos años ha experimentado la respuesta estatal frente a la expresión de los conflictos sociales en el espacio público. Aborda también algunos de las modificaciones que se observaron en relación con las nuevas formas de conflictividad en la medida que estas implican nuevos desafíos y puntos a abordar para las políticas públicas respetuosas de los derechos humanos. La respuesta estatal frente a la protesta ha sido la perspectiva de abordaje del CELS y los instrumentos de análisis como por ejemplo las bases de datos están diseñadas para evaluar desde esta óptica.

Los temas son presentados en dos ejes, en primer lugar, se analiza la respuesta estatal concentrada en el accionar de las instituciones de seguridad y justicia. En otras palabras la regulación del uso de la fuerza en el conflicto social y las zonas del aparato estatal que escaparon a esa regulación. Un segundo eje aborda la gradual importancia que en los conflictos en el espacio público han tomado nuevos actores, por ejemplo las organizaciones sindicales, así como el modo en que los actores tradicionales del escenario del 2001 han modificado sus prácticas. En particular interesa analizar el modo en que las políticas públicas pueden promover u obstaculizar un marco de respeto a los derechos básicos, la vida y la integridad física como los ejemplos más evidentes, en esta puja por la distribución de bienes y derechos.

2. La regulación del accionar del estado frente a la protesta social

Durante varios años la respuesta del Estado frente a la protesta social mostró altos niveles de violencia. El punto más alto fueron la represión en las trágicas jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 o del 26 de junio de 2002 en el Puente Pueyrredón, en las que manifestantes fueron asesinados por las fuerzas de seguridad, en una contexto de represión indiscriminada, detenciones

¹ Este documento fue elaborado en base al artículo “Los conflictos en el espacio público: desafíos de la democracia”, elaborado por Gerardo Fernández, abogado, miembro del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana. El acápite 4.2 fue confeccionado por Rodrigo Borda, abogado y miembro del mismo Programa.

masivas, malos tratos a las personas detenidas y un uso brutal de la fuerza sobre quienes participaban de las protestas.

A partir de diciembre de 2002, en ocasión de las manifestaciones por el primer aniversario de los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001 el Estado desarrolla los primeros intentos declarados de regulación del uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales y conflictos masivos en el espacio público². Políticas que luego se sistematizan, profundizan y en distintos niveles permean las instituciones de seguridad a partir de octubre de 2003. A partir de la asunción de Néstor Kirchner como titular del Poder Ejecutivo, el gobierno nacional introdujo y afianzó importantes modificaciones en la respuesta estatal frente a las manifestaciones públicas, aplicando una política de disuasión y evitando actos de represión. Así, ante cada movilización masiva se instrumentaron fuertes operativos de control con cientos de policías en la calle sin armas letales, medida que fue acompañada en ocasiones de otras acciones destinadas a proteger la libertad de expresión y reunión de los manifestantes o, al menos, a no lesionar la integridad física de quienes participaban de ellas³. Estas acciones inclusive lograron ser acompañadas por una opinión pública que rechazaba las acciones de protesta pero al mismo tiempo rechazaba la represión de estas movilizaciones.

Estos cambios en la política gubernamental no estuvieron exentos de contradicciones. A modo de ejemplo puede mencionarse la decisión del gobierno nacional de impedir que algunas movilizaciones convocadas por organizaciones piqueteras accedieran a la Plaza de Mayo durante la segunda mitad del 2005. Esta decisión fue revertida luego del fuerte rechazo que generó en amplios sectores de la sociedad⁴. Debate importante para analizar las posibilidades que en el contexto socio político local pueden tener las iniciativas de regulación sobre el uso del espacio público en el marco de grandes manifestaciones.

Por otra parte, si bien esta línea de intervención ante las protestas sociales por parte del gobierno nacional provocó modificaciones en el accionar de los gobiernos provinciales, durante el periodo en análisis existieron serias violaciones a la integridad física y otros derechos de manifestantes protagonizados por instituciones de seguridad provinciales. A modo de ejemplo pueden mencionarse la muerte de Luis Cuellar ocasionada por policías de la provincia de Jujuy en

² Entrevistas mantenidas con funcionarios de la secretaria de seguridad así como con integrantes de la Gendarmería Nacional señalan la existencia de resoluciones y políticas adoptadas en esta línea desde años anteriores, sin embargo la documentación que respalda estas afirmaciones no ha sido encontrada.

³ La decisión presidencial de que el personal policial asignado al control de manifestaciones públicas no portara armas con munición letal fue resistida por el entonces jefe de la Policía Federal Eduardo Prados y por esta razón fue relevado el 22 de julio de 2004. A los pocos días el Poder Ejecutivo le pidió la renuncia al secretario de Seguridad Interior Norberto Quantín y al ministro de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos Gustavo Béliz. Estos alejamientos estuvieron vinculados a desacuerdos en el modo de encarar los operativos policiales frente a las manifestaciones callejeras.

⁴ Un análisis más profundo puede encontrarse en "El orden en la calle: los vaivenes de la política estatal", en CELS, *Derechos humanos en Argentina, Informe 2004*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004, pp. 245-276. También CELS, *"La plaza vallada", Derechos humanos en Argentina, informe 2005*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, pp. 299-302.

octubre del 2003⁵, y entre los años 2006 y lo que va del 2007 destacar que los principales hechos de violencia fueron protagonizados por las policías de Santa Cruz⁶, (en Las Heras y Caleta Olivia) y Neuquén con la represión a las marchas de maestros y el asesinato de Carlos Fuentealba.

Otro elemento para señalar fue la aparición de amenazas y hechos de violencia protagonizados por particulares en el marco de conflictos sociales. Las contramarchas en el caso de la marcha por la seguridad convocada por Juan Carlos Blumberg⁷, o los hechos de violencia en el Hospital Francés⁸ son ejemplo de estos sucesos. En relación a estos sucesos interesa focalizar cual es la

⁵ El 9 de octubre se produjo una movilización para reclamar por el esclarecimiento de la muerte de Cristián Ibáñez. Al pasar frente a la comisaría 39ª —lugar del presunto suicidio de Ibáñez—comenzaron a desarrollarse incidentes entre los manifestantes y la policía. Desde el interior de la seccional habrían arrojado un proyectil sobre los manifestantes, quienes reaccionaron con agresiones hacia la comisaría: la policía reprimió a la multitud, atacándola con palos, balas de goma y de plomo.

Tres balas alcanzaron a Luis Cuellar, de 19 años, que militaba en la Corriente Clasista y Combativa —al igual que Ibáñez—, causándole la muerte.

Un cabo y un sargento de la policía provincial fueron detenidos por la muerte de Cuellar. También fueron detenidos los 6 policías de guardia en la comisaría la noche en que Ibáñez apareció ahorcado.

Estas dos muertes provocaron la renuncia del Jefe de la Policía de Jujuy, el coronel retirado Carlos Carrizo Salvadore. La justicia aún no ha podido determinar si Cristian Ibáñez se suicidó o si fue asesinado por la policía.

⁶ (ver cita)

⁷ El 31 de agosto de 2006 tuvo lugar una nueva concentración convocada por el empresario Juan Carlos Blumberg con la consigna de exigir mayor seguridad. Esta concentración tuvo un perfil explícitamente más opositor al Poder Ejecutivo que el que habían tenido las masivas concentraciones anteriores convocadas por Blumberg. La actitud del gobierno estuvo lejos de preocuparse por garantizar plenamente el derecho de manifestarse. Durante los días previos existieron fuertes cruces verbales entre funcionarios del gobierno nacional, que denunciaron que en realidad se trataba de una marcha política y no de una protesta para pedir más seguridad, y los organizadores, que acusaron al Poder Ejecutivo de intentar boicotear la marcha. Días antes, Luis D' Elía, subsecretario de Tierras para el Hábitat Social del gobierno nacional, propuso realizar una contramarcha para repudiar la convocatoria de Blumberg e inclusive expresó: "La presión de nuestras bases es insostenible y no descarto que los compañeros decidan sobrepasarnos e ir solos a la Plaza de Mayo". Los dichos de D'Elía, que alimentaron el fantasma de una posible gresca callejera entre manifestantes, fueron tomados como una amenaza tanto por los organizadores como por un sector importante de la opinión pública. Finalmente, D'Elía decidió, junto a un grupo de organizaciones sociales, sumarse a la convocatoria del Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel en la Diagonal Norte, a unos metros del Obelisco, en uno de los principales accesos a la Plaza de Mayo. Pérez Esquivel, a último momento, se negó a compartir el escenario con D'Elía y realizó su propio acto en el Obelisco. En la zona se desplegó un fuerte operativo policial para evitar cruces e incidentes entre los manifestantes de ambas convocatorias. Más allá del clima de tensión previo, las dos concentraciones se desarrollaron sin inconvenientes. Sin embargo, resulta cuestionable la ausencia de mensajes y acciones claras y anticipadas por parte del Poder Ejecutivo para garantizar a los distintos grupos de manifestantes, y particularmente a los opositores, que se protegerían sus derechos constitucionales de expresión y de reunión durante las concentraciones.

⁸ El 10 de octubre de 2006, mientras trabajadores del Hospital Francés se encontraban realizando una asamblea en reclamo del pago de salarios, un grupo de gente ingresó al hall del sanatorio y los desalojó violentamente mediante patadas y golpes. Varias personas resultaron heridas, entre ellas periodistas y el diputado nacional Carlos Tinirello. Efectivos de la policía ingresaron al lugar y también fueron atacados por la patota. El director asociado del hospital, Alejandro Cilento, denunció que el día anterior personas vinculadas a los gremialistas lo arrinconaron en su oficina, lo golpearon, le arrojaron un bibliorato que le cortó la nariz y lo amenazaron con un cuchillo. (Ver *Clarín*, 5 de noviembre de 2006.) Por estos hechos alrededor de treinta personas, entre dirigentes gremiales y agresores, fueron detenidas y procesadas por el juez de Instrucción Javier Anzóategui por los delitos de lesiones leves, amenazas, atentado a la autoridad y daño agravado. Entre los dirigentes sindicales procesados se encuentra David Garutti quien consideró que la medida del juez "Nos pone a todos en la misma bolsa, a trabajadores y barrabravas" (*La Nación*, 31 de octubre de 2006). Entre los procesados se encuentran el interventor del hospital José Luis Salvatierra y los directores Walter González y Alejandro Cilento, quienes fueron considerados por el magistrado como posibles instigadores. El juez también procesó al líder de la patota Sergio Muhamad, empleado de la ciudad de Buenos Aires, militante del Partido Justicialista e integrante de la agrupación Jóvenes K que apoya al presidente Kirchner, quien fue filmado

responsabilidad de las instituciones públicas frente a conflictos entre actores formalmente no estatales y en particular cuando su relación con el Estado es estrecha. Aun cuando hubo varios sucesos de este tipo en el año 2006 sería artificial buscar o construir una tendencia o hablar de prácticas que se han consolidado, sin embargo puede ser útil analizar estos eventos para evaluar hasta donde el estado entiende que llega su obligación de protección y promoción de la libertad de asociación, reunión y expresión.

En este eje los desafíos aparecen relacionados con el grado de institucionalización o podría decirse de extensión que alcanzaron estas políticas de control de la fuerza. Extensión en tres dimensiones. En primer lugar en relación con las prácticas de control de cada una de las instituciones federales. Aquí deberían observarse qué aspectos de estas múltiples reglamentaciones parecen haberse articulado con elementos de la cultura institucional, o por lo menos del modo de ver la seguridad de sectores más o menos amplios de las fuerzas de seguridad. Y por el contrario que instrucciones han sido procesadas como órdenes apenas formalmente acatadas por los integrantes de las fuerzas de seguridad o inclusive solo formalmente defendidas por las autoridades políticas. Ejemplo de esto último pareciera observarse a partir de prácticas tradicionales que siguen en abierta tensión con instrucciones tales como la identificación de los agentes y móviles intervinientes o la prohibición de actividades de inteligencia.

Una segunda dimensión de la extensión de estas políticas podría señalarse en relación a los objetivos o metas. Pues si bien aparece más consolidada las ventajas de la obligación del estado de abstenerse de lesionar la integridad física de los manifestantes queda por ver y extender hasta donde llegan estas políticas en términos de la obligación del estado de proteger los derechos de los manifestantes inclusive frente a agresiones de terceros. Sobre esto se volverá al analizar el tercer eje.

Una tercera dimensión estaría asociada a la cobertura territorial o más propiamente federal de estas políticas. En que medida las instituciones provinciales se juegan las mismas tendencias que en el ámbito de las instituciones y políticas del gobierno federal. E inclusive en que medida y con que instrumentos podrían trasladarse estas políticas a las jurisdicciones provinciales, en qué grado una obligación constitucional del gobierno federal extender estos estándares y cuales son las herramientas que tiene para esto.

Un desafío que no está tan asociado a la extensión de las políticas de control pero que después de un tiempo aparece necesariamente como su contracara es en que medida estas

agrediendo a trabajadores y policías. Al tomar estado publico la noticia sobre la participación de Muhamad en los incidentes, y ante las denuncias de los dirigentes sindicales, el jefe de Gabinete Alberto Fernández desvinculó al gobierno nacional al aclarar que: "en la política ocurre que agrupaciones se alínean detrás de conducciones y las conducciones no lo saben". *Clarín*, 12 de octubre de 2006. En su resolución el magistrado consideró que: "al menos Muhamad, Rodríguez y Solís tenían estrecha relación con el interventor y los dos directores del hospital, ahora procesados. De tal manera, la presencia de estas personas en el lugar y los motivos de ella no han sido desconocidos para Salvatierra, González y Cilento, sino, por el contrario, ha sido cabalmente premeditada" (*La Nación*, 31 de octubre de 2006).

políticas se han articulado con el desarrollo de espacios de negociación o de mediación que permitan canalizar estos reclamos en otros ámbitos complementarios al espacio público.

Y en este punto parece importante mencionar el lugar del poder Judicial. Durante este periodo pueden constatarse casos judiciales que resultaron importantes para en la línea de no represión de las manifestaciones públicas. El avance en la responsabilidad penal de funcionarios jerárquicos de la policía y de funcionarios políticos por el asesinato de manifestantes en los jornadas del 19 y 20 de diciembre y la condena los autores materiales de los asesinatos y hechos de violencia de junio de 2002 en el Puente Pueyrredón, son ejemplo de esto. Sin embargo, también el poder judicial federal, nacional y provincial ha sido responsable de las violaciones más graves a los derechos de los manifestantes. Si bien comenzó constituyendo una comisión para analizar precisamente la criminalización de la protesta social esa comisión fue abandonada y la detención y juzgamiento de los participantes en las acciones de protesta fue planteada como el complemento de la represión de la protesta de forma confusa. Muchos jueces mantuvieron la tradición de analizar el corte de ruta primariamente como un delito, y extendieron la persecución a otros integrantes de las organizaciones convocantes y avalaron o solicitaron actividades de inteligencia sobre organizaciones sociales, o abusaron burdamente de las figuras penales al momento de analizar las conductas de los manifestantes. Pero además fueron activos en esta línea iniciando acciones legales contra los autoridades nacionales que no pusieron a su disposición las fuerzas suficientes para levantar cortes o que optaron por buscar otros modos de intervención ante la solución de conflictos como en el caso de la toma de la Comisaría de la Boca⁹

3. La aparición nuevos y viejos actores en los conflictos por el espacio público

Los reclamos sociales han ido mutando en la Argentina desde que alcanzaron su pico máximo de conflictividad durante la crisis política de los años 2001 y 2002.

En los años siguientes gradualmente las organizaciones de desocupados dejaron de protagonizar las principales protestas, lo que se vio reflejado en una importante disminución en la cantidad de cortes de rutas y de calles. Durante 2006 varios de las disputas en el espacio público que culminaron con hechos de represión fueron protagonizadas por otros actores. Muchas organizaciones piqueteras opositoras al gobierno optaron por la modificación de sus métodos de protesta, privilegiando marchas y manifestaciones por sobre los cortes de rutas y de calles. En la

⁹ En el año 2003, quince manifestantes fueron encarcelados durante más de un año acusados por los daños producidos en el edificio de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en ocasión de una protesta contra la reforma del Código Contravencional. La ausencia absoluta de motivos para mantener en prisión a estas personas quedó confirmada en el juicio oral y público que tuvo lugar durante noviembre del 2006. Privaciones de la libertad de manifestantes fundadas en informes de inteligencia confeccionados por la policía provincial y en la utilización arbitraria del Código Penal se verificaron en otros casos como el de Caleta Olivia en la provincia de Santa Cruz

Para más información sobre la detención de dirigentes sociales en Caleta Olivia véase: "El orden en la calle: los vaivenes de la política estatal", *op. cit.* Para un análisis del fallo judicial que liberó a los detenidos, véase "Ejemplar decisión judicial sobre los detenidos de Caleta Olivia", en CELS, *Derechos humanos en Argentina, Informe 2005, op. cit.*

ciudad de Buenos Aires las organizaciones piqueteras tuvieron menos presencia que en durante el periodo 2002-2004. La reducción de la desocupación y la integración al Estado de líderes de organizaciones piqueteros y de trabajadores desocupados y de movimientos sociales generó en muchos casos otras formas de presión y negociación por parte de estos actores.

Ante este cambio de situación, los hechos más graves de represión durante 2006 ocurrieron frente a conflictos gremiales. Varios de ellos con gremios más tradicionales como los docentes en Santa Cruz y Neuquén. Pero también casos como los de Caleta Olivia, o Las Heras con reclamos promovidos por sectores de trabajadores más precarizados que años anteriores habían conseguido la asignación de planes de trabajos sui generis para realizar tareas vinculadas a alguna actividad productiva y ahora buscaban su regularización como trabajadores en el marco regulatorio de las tareas que estaban desarrollando.

También existieron hechos de violencia contra los ocupantes de tierras y en particular contra grupos de personas y organizaciones que reclamaban la asignación de viviendas en el marco de Plan Federal de Viviendas, entendiendo que sus reclamos eran prioritarios en relación con los actores a los que esas viviendas se les asignaban. Reclamos que varias veces incluyó la ocupación de dichas viviendas.¹⁰ O amenazas de ocupación de las viviendas por parte de los beneficiarios a fin de prevenir la toma de esas viviendas por otras personas.

Por último, pueden señalarse conflictos relacionados con dificultades de algunas instituciones para canalizar los conflictos y/o adoptar decisiones en el marco de los espacios regularmente establecidos para ello, y como contrapartida, la dificultad por mantener esos conflictos en el marco institucional preestablecido cuando algunos de los actores opta por llevar el reclamo a la calle. El caso de los conflictos en el marco de la elección del rector de la Universidad de Buenos Aires puede ser un ejemplo de este tipo de hechos.

Es claro que estas nuevas formas y actores de los conflictos en el espacio público plantean nuevos desafíos a la respuesta estatal. Si en la época de los reclamos ante planes sociales se había analizado como la dinámica arbitraria de asignación de planes demandaba el conflicto y el corte de rutas como forma de asignación de dichos beneficios el planteo parece ser hoy cuales van a ser las políticas públicas que pueden canalizar estos reclamos en un marco de respeto por los derechos humanos.

Por una parte no cabe duda que frente a estos reclamos existen una multiplicidad de canales y herramientas que no estaban presentes para dar cuenta de los reclamos de los movimientos de desocupados. La organización e instrumentos sindicales son múltiples y consolidados. Pero por otra parte la tercerización de servicios, la precarización del trabajo en un escenario con más de un 80% de empresas sin delegados sindicales marca que esos canales e instrumentos no están distribuidos de forma general ni igualitaria.

¹⁰ Incorporar citas

Por otra parte, políticas sociales como los programas de viviendas articular fondos y decisiones nacionales, provinciales y municipales. Y si bien es marcada la ausencia de criterios medianamente racionales de asignación, pensar en criterios de asignación universales o que prioricen determinados beneficiarios sobre otros aparece al menos con más complejo y con variables que la asignación de subsidios de desempleo.

Así que los desafíos para la respuesta estatal aquí parecen relacionarse con algo que ya se planteo en el eje anterior. Cuáles son las políticas estatales para canalizar estos reclamos, además de no reprimirlos que ya es bastante. Reclamos y demandas que en muchos casos implican la apertura de espacios de participación y el fortalecimiento de instituciones o criterios más transparentes y racionales de distribución de bienes sociales.

Y por último cual una pregunta importante cual es la función de las organizaciones de derechos humanos en este nuevo escenario. Pues es necesario reconocer que es clara la función para evitar la represión de las manifestaciones sociales pero la función no es la misma cuando lo que se discute es por ejemplo en que medida la estructura laboral aumenta la participación de los sectores más desprotegidos de los trabajadores.

4. Conclusiones

Solo para terminar quisiera repetir con otra organización las líneas de debate ya adelantadas en el documento

- a) Por una parte la extensión de las políticas de control del accionar de las fuerzas de seguridad presenta diversos espacios por las cuales deben ser reforzadas. Varios de estos puntos serán abordados hoy en la tarde.
- b) Otro línea que parece necesario separar de la anterior, se refiere a la necesidad de medidas concretas que avancen más allá del eje represión-no represión y fortalezcan mecanismos para canalizar los reclamos una vez que estos han ocupado el espacio público y al mismo tiempo refuercen la obligación del Estado no solo de tolerar sino también de proteger y defender las manifestaciones públicas originadas en distintos tipos de reivindicaciones y reclamos.
- c) Por ultimo, fortalecer, desarrollar y ampliar no solo espacios donde estos conflictos puedan desarrollarse sino además los criterios igualitarios para la distribución y negociación en esos espacios.