



**DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

Desarrollo de herramientas prácticas que ayuden a los órganos encargados de hacer cumplir la ley a promover y proteger los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas

Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

55º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos

- 1) ¿Qué leyes, normas, protocolos y mecanismos o estrategias/prácticas relacionadas con la facilitación y la vigilancia policial de las protestas le han parecido eficaces para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden antes, durante y después de las protestas?

Las distintas crisis económicas, políticas y sociales que se fueron sucediendo en nuestro país en las últimas décadas, han generado a diario manifestaciones espontáneas y/o masivas a lo largo de todo el país, observándose una merma notoria en la respuesta represiva por parte del Estado, aunque aún existen hechos aislados de represión policial y/o criminalización de la protesta en el contexto de estas manifestaciones que deben ser atendidas.

Se destacan las siguientes leyes y resoluciones que orientan el accionar de las fuerzas policiales.

La Ley de Seguridad Interior N° 24.059¹ otorga al Ministerio de Seguridad de la Nación en su art. 8, inc. 3, la facultad de “Entender en la determinación de la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de la Policía Federal Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria; e intervenir en dichos aspectos con relación a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los fines establecidos en la presente ley”.

¹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24059-458/texto>

Dicha Ley en su artículo 22 prescribe que el Estado argentino adoptó expresamente el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley al disponer que los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad integran el sistema de seguridad interior “deben incorporar a sus reglamentos el Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas”.

Este, establece en su art. 2 “En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”².

En lo que respecta al empleo de armas de fuego por parte de los Miembros de las Fuerzas Federales de Seguridad, por Resolución N°RESOL-2018-956-APN#MSG³ se había aprobado su Reglamento General pero fue derogado por la RESOL-2019-1231-APN-MSG⁴, 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. Por lo que se volvió a los criterios del uso del armamento letal que se encontraba regulado, hasta el momento del dictado de la Resolución RESOL-2018-956-APN#MSG, por disposiciones específicas de cada una de las fuerzas policiales y de seguridad, que reglamentaban su uso conforme a los principios de proporcionalidad, racionalidad, excepcionalidad y progresividad⁵.

Recientemente se aprobó mediante Resolución 261/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación el Protocolo de actuación para la utilización de dispositivos electrónicos de inmovilización momentánea⁶. En sus considerandos prevé que “...el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad democrática requiere incluir como principios rectores del accionar estatal los estándares de derechos humanos emanados de la Constitución Nacional y los instrumentos que conforman el derecho internacional de los derechos humanos, así como los pronunciamientos y

² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/s2d1.libro_codigo_de_conducta_web.pdf

³ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-956-2018-316948/texto>

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1231-2019-333581/texto>

⁵ Dicha regulación se encontraba contenida, entre otros, en el Procedimiento Operativo Normal N°1/06 “Normas básicas para el personal que se desempeña en tareas de seguridad” de la GENDARMERÍA NACIONAL, las Directivas Nros. 8 y 9 “S”/2007 DOPE UP4 de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, el Reglamento General de Armas y Tiro, RGPFA N° 8, modificada por la ODI N° 25 de la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA y el Protocolo General de Actuación para el uso progresivo y diferenciado de la fuerza policial - (PGA) No. 5 de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA.

⁶ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-261-2023-382798/texto>

jurisprudencia de los organismos internacionales; los cuales deben funcionar como horizonte y límite infranqueable para las intervenciones del Estado.”

En ese orden dispone aprobar un protocolo que contenga con mayor claridad y precisión los criterios y formas de utilización de los Dispositivos Electrónico de inmovilización Momentánea (D.E.I.M.), para garantizar la efectiva aplicación por parte del personal policial de los Principios de legalidad, oportunidad, proporcionalidad y moderación, gradualidad o progresividad, responsabilidad y rendición de cuentas en el uso de los mismos.

Vale decir que el Estado adoptó las pautas establecidas en la guía sobre el empleo de armas menos letales para el mantenimiento del orden como complemento a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los encargados de hacer cumplir la ley.

En lo que respecta puntualmente con el accionar de las fuerzas policiales en el contexto de manifestaciones públicas, 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 dicho documento no es público. Posteriormente, en 2016 desde el Ministerio se difundió un documento “Protocolo de actuación en las manifestaciones públicas” que regulaba 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.

Finalmente, en nuestro rol de Institución Nacional de Derechos Humanos, 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”⁷.

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

⁷ http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/09/DF_web.pdf

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.

- 1) ¿Cuáles son las lagunas y cuáles de los protocolos y orientaciones para la aplicación de la ley y los mecanismos relacionados con la facilitación y la actuación policial en las protestas le parecieron restrictivos, que socavaban la protección de los derechos humanos o que fomentaban o facilitaban prácticas abusivas contra los derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en el contexto de las protestas? ¿Cómo deberían mejorarse?

Sin perjuicio de las acciones implementadas hasta ahora respecto de incorporar a los reglamentos de las fuerzas de seguridad el Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de regular los criterios de uso del armamento letal para cada una de las fuerzas de seguridad y de la reciente aprobación mediante Resolución 261/2023 del Ministerio de Seguridad de la Nación del Protocolo de actuación para la utilización de dispositivos electrónicos de inmovilización momentánea, resta aún que el Estado indique si continúa vigente el documento del 2011 “Criterios mínimos para el desarrollo de protocolos de actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas” y de ser así, resultaría de interés que sea público, o bien, confeccione un nuevo protocolo vinculado a 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, dado que la elaboración de un protocolo permite establecer reglas precisas que brindan certeza a los funcionarios involucrados respecto a la legalidad de su accionar y, al mismo tiempo, facilitan el adecuado monitoreo y evaluación de dicha actuación.

Que, en ese orden de ideas, se ha manifestado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “[l]as instituciones competentes del Estado tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión. Esto involucra desde el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos determinada zona, hasta el acompañamiento a las personas que participan en la reunión o manifestación, para garantizarles su seguridad y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria. En el mismo sentido, las fuerzas policiales requieren contar con normas de actuación definidas y con el entrenamiento profesional necesario para actuar en

situaciones que involucran grandes concentraciones de personas, a los efectos de generar las condiciones para que estos eventos puedan desarrollarse en el marco de las normas establecidas sin afectar el ejercicio de otros derechos humanos”. Asimismo, ha indicado que “la función legítima de los cuerpos de seguridad es proteger a los manifestantes pacíficos y garantizar la seguridad pública actuando con completa imparcialidad con relación a todos los ciudadanos (...) sin importar su filiación política o el contenido de sus manifestaciones” (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párrafo 193, Págs. 88-89.). Por otra parte, la CIDH también ha advertido que “[...] las fuerzas policiales deben adoptar las previsiones necesarias a los efectos de prevenir situaciones de violencia derivadas del ejercicio abusivo del derecho de reunión” (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párrafo 194, Pág. 89) y “que las autoridades estatales tienen la obligación de prevenir y, en su caso, controlar cualquier forma de conducta violenta que vulnere los derechos de cualquier persona bajo su jurisdicción” (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párrafo 198, Pág. 91).

- 2) ¿Cuáles son los principales obstáculos para que las autoridades policiales de su país faciliten y vigilen las protestas de conformidad con la legislación y las normas internacionales de derechos humanos?

Entendemos que uno de los grandes obstáculos es la falta de publicidad de un protocolo a nivel nacional que guíe el desarrollo de la actuación de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales en manifestaciones públicas masivas y/o espontáneas, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y que dicho protocolo sea además adoptado luego por las distintas fuerzas de seguridad provinciales.

Por otra parte, la formación y entrenamiento del personal policial en esa línea, resulta esencial para que puedan cumplir de manera efectiva su rol de garantes de derechos humanos en el en el desarrollo de protestas espontáneas o masivas.

- 3) ¿En el contexto de las protestas en situaciones de crisis, ¿qué estrategias y prácticas específicas llevadas a cabo por las autoridades policiales antes, durante y después de las protestas le parecieron acertadas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos durante las protestas en dichos contextos (como durante crisis relacionadas con la salud pública o la seguridad, y/o durante estados de emergencia)? ¿Qué debería mejorarse y cómo? ¿Qué otras orientaciones, protocolos y otras medidas deberían elaborarse y qué elementos principales deberían incluir para evitar cualquier restricción ilegal y promover y proteger los derechos humanos al facilitar las protestas en situaciones de crisis?

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 arrojado 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 subsiguientes⁸.

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.

Por su parte, las fuerzas policiales, deberían establecer protocolos específicos de actuación en el contexto de crisis sanitarias en el desarrollo de su accionar ante manifestaciones públicas, orientadas a resguardar la salud de los manifestantes y el desarrollo de la manifestación bajo las premisas descriptas.

- 4) ¿Conoce de algún protocolo para la aplicación de la ley y ha observado alguna medida positiva adoptada por las autoridades policiales para prevenir y proteger a manifestantes y activistas de la violencia sexual y de género en el contexto de las protestas? ¿Cómo pueden mejorarse?

No hay un protocolo específico para la aplicación de la ley o una medida positiva adoptada por las autoridades policiales para prevenir y proteger a manifestantes y activista de violencia sexual y de género en el contexto de protestas.

- 5) ¿Qué medidas deberían adoptar las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para impedir los arrestos y detenciones ilegales en el contexto de las protestas; ¿así como para garantizar que se respetan los derechos humanos de las personas detenidas legalmente en el contexto de las protestas de acuerdo con las normas internacionales, incluida la protección frente a la tortura y los malos tratos o la violencia sexual y de género?

Entendemos que las autoridades de las fuerzas de seguridad encargadas de hacer cumplir la ley deben adoptar medidas preventivas tendientes a impedir los arrestos y detenciones ilegales en el contexto de las protestas (en especial, formación y capacitación al personal policial en esa línea) y para el caso en que se hayan incurrido en arrestos y detenciones ilegales resulta fundamental que

⁸ <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/>

las autoridades implementen mecanismos efectivos de rendición de cuentas y se sancionen y enjuicie a sus responsables.

- 6) ¿Qué estrategias y prácticas policiales emprendidas por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley antes, durante y después de las protestas observó/experimentó que fueran eficaces para rebajar con éxito la tensión/violencia potencial y real en el contexto de las protestas?

En especial, se destaca el accionar de la policía federal quienes, en ocasión de realizarse manifestaciones masivas en el ámbito de la ciudad autónoma de buenos aires, implementan operativos de reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en las inmediaciones donde se está desarrollando la protesta, para garantizarles la seguridad de los manifestantes y facilitar la realización de las actividades que motivan la convocatoria.

Por otra parte, el no uso de armas de fuego por partes de los agentes del orden en el desarrollo de manifestaciones es una medida asertiva y en el caso de tener que repeler cualquier acción de agresión por parte de los manifestantes, debe ser progresiva y mediante métodos no letales.

- 7) ¿Qué otras medidas han encontrado/experimentado que hayan adoptado las autoridades policiales para prevenir y minimizar los daños a los manifestantes, a los periodistas y a otros actores que participan en el seguimiento y/o la información sobre las protestas, y a los transeúntes en el contexto de las protestas.

En operativos programados, se implementan barreras físicas de las fuerzas del orden, con el fin de salvaguardar la integridad de los manifestantes, efectivos policiales y terceros no involucrados, preservando en un determinado punto la concentración a fin de no obstaculizar otras áreas de la vía pública, y con ello no afectar derechos de otros actores.

En esa línea de ideas, también suele utilizarse la disposición de vallados u otro tipo de delimitación eficiente del espacio público para evitar el contacto cuerpo a cuerpo entre manifestantes y policías.

- 8) Qué estrategias, herramientas y técnicas aplicadas por las autoridades policiales ha observado/experimentado que han tenido éxito (y cuáles de ellas han sido perjudiciales y deberían evitarse absolutamente) para facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y proteger los derechos de los grupos especialmente expuestos a riesgos en el contexto de las protestas, entre ellas, niños y jóvenes, mujeres y niñas; Personas LGBTI; personas con discapacidad; pueblos indígenas; grupos minoritarios; migrantes; refugiados y solicitantes de asilo.

No hay estrategias, herramientas y técnicas específicas aplicada por las autoridades policiales para facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión y protesta de niños y jóvenes, mujeres y niñas; Personas LGBTI; personas con discapacidad; pueblos indígenas; grupos minoritarios; migrantes;

refugiados y solicitantes de asilo, por lo que su participación se encuentra garantizada bajo las premisas generales desarrolladas en el presente informe.

- 9) ¿Qué estrategias, políticas o protocolos y medidas deberían ponerse en marcha para garantizar la rendición de cuentas de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que presuntamente hayan cometido violaciones de los derechos humanos en el contexto de las protestas?

Resulta fundamental que el Estado garantice que los encargados de hacer cumplir la ley que cometan violaciones de derechos humanos en el contexto de las manifestaciones, rindan cuentas de sus actos, se investiguen dichas violaciones y se enjuicie a los responsables.

Para ello, es esencial que exista una clara asignación de las responsabilidades jerárquicas, las funciones de todo el personal y el nivel de autorización necesario para disponer usos de la fuerza y se realicen Investigación judicial y administrativa exhaustiva a través de un organismo de control ante casos de represión injustificada, homicidio o lesiones, independiente del avance de la causa judicial.

Por su parte, el seguimiento llevado adelante por organizaciones de sociedad civil ante estos actos y la búsqueda efectiva a fin de que se responsabilice a los autores de los hechos, es de absoluta relevancia dado que permite la visualización de los mismos y obliga al estado a una rendición de cuentas adecuada.