

## EXPRESIÓN CÍVICA Y "CORTES DE RUTA"

ROBERTO GARGARELLA

Este trabajo tiene como objeto examinar una de las manifestaciones más notables que ha tenido el conflicto social en nuestro país en los últimos años. La modalidad del conflicto a la que voy a referirme es la del "corte de ruta", esto es, tal como la hemos conocido, la decisión de un grupo de individuos de bloquear el paso en alguna ruta nacional, con el objeto de llamar la atención al resto de los ciudadanos acerca de la gravedad de un determinado problema social. Para llevar adelante este estudio tendré en cuenta, fundamentalmente, dos decisiones más o menos recientes tomadas por la justicia de nuestro país, curiosamente, en uno y otro extremo de la geografía argentina.

La primera decisión a la que haré referencia será la tomada por el Juzgado Federal N° 1 en San Salvador de Jujuy, en agosto de 1997. En dicha ocasión se decidió procesar a un grupo de desocupados y trabajadores de escasos recursos, por el hecho de haber instalado un "píquete" en el puente sobre el río San Lorenzo, obstruyendo el libre tránsito en la ruta nacional 34. El fallo en cuestión, escasamente fundado, se apoyó en el art. 194 del Código Penal, que sanciona la obstrucción a la libre circulación del tránsito.

La segunda decisión bajo examen es más reciente, y fue tomada en Comodoro Rivadavia en julio de 1999, por el Conjuez Federal Ricardo Napolitani, del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Federal. En este caso, nuevamente nos encontramos con un corte de ruta realizado por un grupo de manifestantes sobre la Ruta Nacional 3, y que obligó a una gran mayoría de vehículos a circular por un camino alternativo para poder entrar o salir de la ciudad. En este

fallo, más densamente fundado que el anterior, el Dr. Napolitani condenó a prisión a los líderes de los manifestantes apoyándose, fundamentalmente, en el mismo art. 194 del Código Penal al que se aludió en el caso previo.

En lo que sigue, analizaré los fundamentos de las decisiones citadas, y presentaré una serie de argumentos destinados a contrabalancear el peso de tales fundamentos. Concluiré diciendo que el veredicto condenatorio recaído sobre la práctica de los cortes de ruta es menos obvio de lo que parece. Hay buenas razones —sostendré— para que el poder público reaccione de un modo diferente frente a tales sucesos.

### ¿QUÉ ARGUMENTOS UTILIZÓ Y CUÁLES DESCARTÓ LA JUSTICIA EN LAS DECISIONES BAJO EXAMEN?

Como ya lo adelantara, el principal (y en algún caso único) argumento utilizado por la justicia para condenar a algunos de los responsables de los cortes de ruta fue el art. 194 del Código Penal, destinado a proteger "la eficacia del transporte o del servicio público, su normal cumplimiento y prestación". El delito en cuestión, se ha señalado, queda consumado cuando la acción, en este caso el "píquete," impide, estorba o entorpece el transporte. En su fallo, el Juez Napolitani agregó que el delito citado no solo atentaba contra la norma penal, sino también contra la Constitución, la moral y las buenas costumbres, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que requiere que el derecho de reunión sea ejercido con atención a las restricciones que la ley imponga. Veamos a continuación, con mayor detalle, cuál fue el balance de razones realizado por el Juez de Comodoro Rivadavia para el dictado de su sentencia.

Ante todo, el Juez interviniente descartó que los acusados pudieran alegar exitosamente en su favor el "estado de necesidad" invocado por su defensa. Ello, dado que —sostuvo el Juez— "no se ha probado que los imputados causarían un mal para evitar otro mayor inminente al que han sido extraños ni se probó que no contarán con otro medio para petitionar a las autoridades [...] y hacer sus reclamos". El Juez aclaró, además, que "la angustiante situación en la que se encuentran muchísimas personas; la desocupación imperante y la crisis social del momento no son consideraciones que permitan avalar un estado de necesidad". Distinguió también, y para los mismos fines, entre el estado de necesidad y las situaciones de penuria económica (como la que distinguiría a los manifestantes del caso), para lo

cual citó una decisión de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional, del 17 de septiembre de 1990.

Por otro lado, el fallo de Comodoro Rivadavia rechazó la alegación de la defensa conforme a la cual los manifestantes hacían un legítimo uso de sus derechos de reunirse, petitionar y reclamar ante las autoridades. Para fundar este rechazo, el Juez hizo referencia al hecho de que los imputados habían participado, momentos antes del corte de ruta, de un paro nacional que no había sido objeto de cuestionamiento alguno. Más aún, el Dr. Napolitani afirmó que los acusados habían violentado los derechos de reunión alegados, al invocar la representación de todo el pueblo —ello, dado que la Constitución prohíbe a todo grupo atribuirse los derechos del pueblo y petitionar en su nombre.

El Juez Napolitani sostuvo también que, en el pretendido ejercicio de los derechos alegados, los manifestantes incurrieron en la restricción de los derechos de terceros. Y agregó que "ningún derecho es absoluto pues todos deben operar según las leyes que reglamenten su ejercicio, atendiendo a su razón de ser teleológica y al interés que protegen". En este sentido, el Juez sostuvo que el derecho de reunión fue plenamente respetado durante el paro nacional, pero que durante el corte de ruta —que no fue pacífico— fue menoscabado el derecho de tránsito en mayor medida que el derecho de reunión. Y agregó entonces: "[e]ste es un caso claro para representar la función de la justicia en forma correcta. Nadie le quita a nadie el derecho a ejercer sus derechos de reunirse o de petitionar a las autoridades, pero el ejercicio de estos no puede hacerse como en el caso de autos".

Como conclusión de su fallo, el Dr. Napolitani señaló que "[s]i la justicia no preserva el estado de derecho para la sociedad en su conjunto, el edificio institucional de la democracia se irá resintiendo gradualmente". Por ello, alegó que no podía hacer caso omiso a la ley, ya que de ese modo "se ultrajaría el estado de derecho, se alimentaría la desconfianza, el descrédito a la ley y ahí sí que nos encontraríamos ante un verdadero caos social".

### ¿QUÉ OTRAS CONSIDERACIONES CONVENDRÍA TOMAR EN CUENTA EN CASOS COMO LOS QUE NOS OCUPAN?

En esta sección, quisiera sopesar más detenidamente los argumentos avanzados en la sección anterior, contrastándolos con otros alternativos. Mi propósito es el de determinar si las razones hasta aquí enunciadas eran lo suficientemente contundentes como para de-

cidirnos a inclinar la balanza en el sentido en el que se la ha inclinado. Con dicho objetivo, en lo que sigue alinearé una diversidad de argumentos que, según entiendo, merecerían ser tenidos en cuenta a la hora de tomar alguna decisión frente a situaciones como la de los cortes de ruta, antes referida.

### 1) El valor especial de la expresión

Ante todo, considero que en casos como los citados conviene tomar más en serio el peso de un derecho como el de la libertad de expresión. Es absolutamente cierto, como dijera la justicia en los fallos revisados, que el ejercicio de un derecho no puede importar la supresión de otros. De todos modos, al momento de hacer un balance acerca de qué peso asignarle a cada derecho, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática. Esto es, en casos como los que examinamos, la libertad de expresión no solo merece ser tomada en cuenta, como cualquier otro derecho afectado, sino que —mucho más— requiere de una atención privilegiada: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático.

Frente a lo dicho en el párrafo anterior, obviamente, alguien podría recordarnos que las protestas de las que hablamos no consistieron en simples expresiones publicitadas a través de los medios de comunicación, frente a las cuales podríamos, en todo caso, cambiar de página o de emisora. Se trató, más bien, de expresiones que fueron hechas públicas en importantes y muy transitadas vías de tránsito. Las expresiones en juego, además, no fueron meramente "verbales" sino que vinieron acompañadas, en la generalidad de los casos, por severas molestias para muchos de los demás integrantes de las comunidades en cuestión. Sin embargo, frente a tales dichos, presentaría las siguientes observaciones.

En primer lugar, retomaría la muy protectiva y consolidada doctrina norteamericana sobre el "foro público". Tal doctrina, surgida al calor de los fallos "Hague" y "Schneider"<sup>1</sup>, considera, justamente, a las calles y parques como lugares especialmente privilegiados para la expresión pública. [Las calles y los parques] —se sostuvo en "Hague"— han sido confiadas al uso público desde tiempo inmemorial, usándose desde siempre para el propósito de que los ciudadanos se

reúnan en asambleas, se comuniquen entre sí, y discutan sobre cuestiones públicas". Notablemente entonces, y desde "Hague", la Corte Suprema Norteamericana se preguntó: ¿dónde, sino en la vía pública, pretender la expresión de la ciudadanía?

En el caso "Schneider", en donde se cuestionaba la actividad de unos manifestantes que arrojaban panfletos a la calle, los jueces produjeron, básicamente, los mismos conceptos que habían presentado en "Hague". El hecho de que el máximo tribunal norteamericano decidiera dar una fuerte protección a las expresiones realizadas en parques y calles, aun cuando la actividad en cuestión involucrara ciertos perjuicios a terceros, resultaba particularmente relevante. En tal sentido, Harry Kalven, una de las principales autoridades del pensamiento jurídico norteamericano en materia de libertad de expresión, destacó la notable enseñanza de casos como "Schneider" para la jurisprudencia futura. Debemos advertir —señaló Kalven— que la "distribución de panfletos en la vía pública(...)" constituye un método de comunicación que acarrea una consecuencia tan inextricable como esperada, que es la de la suciedad en las calles, calles que la ciudad tiene la obligación de mantener limpias. También constituye un método de comunicación que provoca el enojo de una mayoría de personas; mientras que es dudoso que tenga un gran impacto sobre la audiencia. Sin embargo [y a pesar de todo lo dicho], el balance constitucional en "Schneider" fue decidido enfáticamente en favor de mantener abierto el foro público a este tipo de comunicación<sup>2</sup>. La mayoría de las expresiones públicas de la ciudadanía acarrearán costos y molestias para terceros que, sin embargo, y en principio, deben tolerarse en honor de la libertad de expresión<sup>3</sup>.

De todos modos, alguien podría contraargumentar, con cierta razón, que las situaciones típicas de cortes de ruta diferían sustantivamente de aquellas otras examinadas por la doctrina norteamericana. Ello, debido a que los conflictos sociales aparecidos en nuestro país no implicaban, "meramente", ruidos molestos, suciedad en las calles, o un cierto desorden en el tránsito. Tales conflictos vinieron acompañados, en una mayoría de casos, de incendios, agresiones, destrucción de la propiedad pública y privada. Frente a esta crítica convendría señalar lo siguiente. En primer lugar, y como punto aclaratorio,

2 H. Kalven, "The Concept of the Public Forum: Cox v. Louisiana," 1965 Sup. Ct. Rev. 1, pp. 18-21.

3 Existen, claramente, permisibles limitaciones a la expresión en cuanto a su "tiempo, lugar, y forma". Pero ellas no deben atentar en ningún caso contra el contenido del discurso en juego, o contra la misma posibilidad de que este se convierta en público.

1 Hague v. Cio, 307 US 496 (1939), y Schneider v. State, 308 U.S. 147 (1939).

cabría insistir en la idea básica expresada por Kalven. La pretensión central de este autor era la de hacernos advertir que "todos los discursos implican expresiones y 'algo más'. Si se trata de una expresión oral—decía Kalven—tenemos ruidos que pueden interrumpir a otros; si se trata de una expresión escrita, tenemos la posibilidad de ensuciar [la vía pública]"<sup>4</sup>. Pero —y esto es lo que más le preocupaba al profesor norteamericano— en todos los casos mencionados, y cualesquiera fueran los repudiables desmanes de los manifestantes, teníamos ideas en juego y, por ello mismo, la prioritaria obligación del poder público de resguardar tales ideas. Advirtiéndose que la actitud asumida de manera habitual por el poder público, en nuestro país, es fundamentalmente contraria a la que aquí se aconseja: en nuestro contexto se parte de la idea de que la ruta debe ser "liberada", el tumulto disuelto, y los manifestantes dispersados, y luego, en todo caso, se presta atención a los demás "detalles" involucrados por la manifestación ciudadana. La expresión de ideas, las críticas al poder público, no parecen merecer, en nuestro país, un cuidado especial. Del mismo modo, el fundamental derecho a criticar a las autoridades no parece ocupar un lugar privilegiado en la escala de valores utilizada por una mayoría de funcionarios políticos, jueces y fiscales en el cumplimiento de sus tareas. Por el contrario, la libertad de expresión aparece —en el razonamiento de tales funcionarios— como un elemento más, que tiene un peso inferior o en todo caso idéntico al de los demás valores en juego (i.e., el derecho al libre tránsito, el cuidado frente al riesgo de daños potenciales, etc.).

Finalmente, cabe decir que una postura como la aquí avanzada no necesita ni pretende desentenderse de los lamentables efectos colaterales que habitualmente han acompañado a muchos cortes de ruta. Por el contrario, podría decirse, la comunidad en cuestión tiene pleno derecho a reprochar tales excesos (rotura de edificios públicos, lesiones, etc.), aun a través del recurso al derecho penal. Sin embargo, aún así, no debe perderse de vista lo más importante: es perfectamente posible distinguir estos reprochables excesos de la prioritaria necesidad de resguardar las expresiones públicas de la ciudadanía.

## 2) Libre expresión y dificultades expresivas

Llegados a este punto alguien podría decirnos, con algo de razón, que el planteo anterior ignora algunos datos de indudable importancia. Ello, fundamentalmente, porque en los casos bajo examen no resulta tan claro que la libertad de expresión de los manifestantes haya

sido coartada algo que nuestro análisis simplemente supone. Claramente, sabemos que, al menos en el caso de Comodoro Rivadavia, los manifestantes acababan de participar de un paro nacional que se había desarrollado pacíficamente, luego del cual los imputados decidieron iniciar un corte de ruta con las consecuencias conocidas por todos. Este tipo de hechos, resaltados por el Juez Napolitani en su fallo, viene a decirnos que los manifestantes contaron, en efecto, con vías alternativas de expresión pero que, no obstante ello, prefirieron seguir adelante con una medida directamente perjudicial para muchos de los habitantes de la comunidad.

El punto mencionado es efectivamente relevante ya que, de ser cierto, desvirtuaría mucho de lo que hemos sostenido en la sección anterior, en donde hicimos referencia a la prioritaria necesidad de resguardar la libertad de expresión. Sin embargo, no deberíamos ir tan rápido a la hora de descalificar los argumentos anteriores. Para comenzar con una posible réplica, sostendría que son muchos los casos en los cuales puede darse una violencia sobre la libertad de expresión, aun a pesar de que la situación en juego no involucre una explícita moción de censura. Para decirlo de otro modo, el hecho de que los manifestantes en cuestión hayan tenido *alguna* posibilidad de expresar sus ideas no es un dato obviamente relevante a la hora de evaluar el curso de acción a tomarse frente al corte de la ruta. Por ejemplo, si en nuestra comunidad nos permiten pararnos en la esquina de una barriada alejada y vociferar desde allí nuestras críticas al gobierno de turno pero se nos impide, al mismo tiempo, manifestar esas mismas ideas en el "ágora" central de nuestra sociedad, luego, es posible concluir que en tal contexto la posibilidad de crítica frente al poder se encuentra severamente restringida. Por supuesto, en algún sentido es absolutamente cierto que en dicha comunidad las personas tienen la posibilidad de expresar aún sus ideas más radicales. Sin embargo, todos nosotros dudáramos mucho antes de afirmar que en el caso citado se respeta el disenso. Y ello, no porque el resto de la ciudadanía se decida a no escuchar o a desobedecer los consejos del orador de turno, sino porque en la comunidad referida no se aseguran los derechos básicos del mismo a ejercer su crítica de un modo apropiado.

Señalo lo anterior por lo siguiente (y aunque este es, reconocidamente, un terreno sobre el que conviene andar con cautela): mi intuición es que en muchas zonas y círculos sociales de nuestro país, los individuos encuentran graves dificultades para tornar audibles sus voces y llamar la atención del poder político. Hechos tan tristes como que un grupo de vecinos incendie y destruya salvajemente un edificio público; que otros acampen en la plaza municipal; que otros se

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 23.

decidan a comer en público animales domésticos; que otros más bloqueen una ruta nacional; nos hablan de una desesperada necesidad de tornar visibles situaciones extremas que, aparentemente, y de otro modo, no alcanzan a tener visibilidad pública. Y en este punto, según entiendo, es que los funcionarios públicos deben saber asignarle a prácticas como las citadas la gravedad que ellas tienen. Es preocupante que un sistema democrático conviva con situaciones de miseria, pero es catastrófico que tales situaciones no puedan traducirse en demandas directas sobre el poder público.

El Juez William Brennan —uno de los jueces más brillantes de toda la historia de la Corte Suprema Norteamericana, y uno de los mejores defensores de la libertad de expresión— supo avanzar una significativa reflexión al respecto. Sostuvo Brennan: “Los métodos convencionales de petición pueden ser, como suelen serlo, inaccesibles para grupos muy amplios de ciudadanos. Aquellos que no controlan la televisión o la radio, aquellos que no tienen la capacidad económica para [expresar sus ideas] a través de los periódicos o hacer circular elaborados panfletos, pueden llegar a tener un acceso muy limitado a los funcionarios públicos”<sup>5</sup>. Este dato —nos enseñaba Brennan— debía ser tenido muy en cuenta por la justicia, a la hora de fundar sus decisiones. Notablemente, el Juez de la Corte sostenía esta opinión en defensa de un grupo de manifestantes que, justamente, eran acusados por haber bloqueado el tránsito vehicular en la ciudad<sup>6</sup>.

Las consideraciones avanzadas hasta aquí, según espero, aportan nuevos argumentos a tomar en cuenta a la hora de evaluar decisiones

como las propuestas por nuestra justicia, frente a los cortes de ruta. Esta evaluación, como bien dijera el Dr. Napolitani, involucra una reflexión acerca de cuál es el mejor modo de preservar “el edificio institucional de la democracia”. Y es por ello mismo —por la exigencia democrática de tratar a todos como ciudadanos iguales— que el poder público debería reconsiderar la forma en que está haciendo uso de la fuerza que le hemos delegado.

<sup>5</sup> En “*Adderley v. Florida*,” 385 U.S. 39 (1966), voto disidente.

<sup>6</sup> Interesa ver, también, “*United States v. Kokinda*,” 110 S. Ct. (1990). Allí, y junto con los jueces Marshall, Blackmun y Stevens, Brennan volvió a sostener una posición semejante en el caso de unos jóvenes que bloqueaban la única entrada posible en un edificio público. Alegó entonces la doctrina del foro público y la prioridad que debía dársele a la expresión, más allá de su acuerdo con el interés del gobierno por hacer posible el ingreso en el edificio público. Cass Sunstein, uno de los principales especialistas contemporáneos en el derecho de la libertad de expresión, muestra tener preocupaciones muy similares a las del juez Brennan. Para él, las autoridades públicas deben prestar una muy especial atención frente a la situación de grupos con dificultades para vehicular sus puntos de vista. Entendiendo tal preocupación, Sunstein ha señalado que, en determinados contextos, puede resultar aceptable la ocupación de ciertos lugares públicos, y aun privados, con el objeto de difundir un cierto punto de vista, y en tanto no existan lugares claramente alternativos a los mismos para lograr los mismos propósitos. Por ejemplo, señala Sunstein, en lugares en donde el aeropuerto o el *shopping center* constituyen los únicos ámbitos en donde el público se reúne en cantidad, puede tornarse constitucionalmente tolerable la presencia de manifestantes que, en otros contextos, podría ser razonablemente desalentada. C. Sunstein, *The Partial Constitution* (Cambridge: Harvard University Press, 1993).