

## Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales

---

Sofía Tiscornia  
Universidad de Buenos Aires

### Introducción

Desde hace ya varios años desarrollo una serie de programas de trabajo cuyo objetivo, para enunciarlo sucintamente, es desplegar las diversas formas de ejercicio de la violencia que ejercen las policías en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano, asir sus mecanismos, rutinas y significados, realizar la intrincada tarea de reconstrucción de sus dispositivos y estrategias de poder y *re-presentarlos* en el debate público que, acerca de la violencia policial, se desarrolla en ámbitos diversos y diferenciados desde un lugar argumentativo cuyo anclaje son los derechos humanos.

Es posible acordar que en estos últimos quince años de regímenes democráticos en la región, la violencia policial se ha convertido en una cuestión socialmente problematizada, es decir, se ha instalado como un tema de la agenda política democrática. Los reportes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos nos lo recuerdan periódicamente.

Es justo señalar que ello no significa que se trate de un tema nuevo, ni característico del período. La ecuación “poder de policía -

violencia” es constitutiva de las instituciones policiales en la región. Lo novedoso es su problematización social y visibilidad política. La larga historia de dictaduras y estados terroristas ha resultado en que, en buena medida, la responsabilidad de la violencia del Estado sobre los cuerpos indefensos del pueblo o de la ciudadanía haya sido tradicionalmente asumida por y atribuida a las fuerzas militares o sus representantes civiles. Ello ha tenido varias implicancias. Por un lado, la construcción a lo largo de la historia de vigorosas formas de subjetividad “contra el estado”, es decir, de espacios de alteridad para la resistencia a las usurpaciones. Por otro, el oscurecimiento y concomitante naturalización de los múltiples dispositivos de poder de la violencia policial.

También es posible acordar que la vigencia del tema de la violencia policial en las agendas locales se cifra en las acciones de denuncias de organismos de derechos humanos, organizaciones de familiares de víctimas de la violencia policial y en las acciones y reacciones de pobladores directa y coyunturalmente afectados. En todos los casos, el lugar que ocupa en la agenda política depende de la capacidad de estos agru-

pamientos –capacidad casi siempre circunstancial y muchas veces contingente–, de mostrar el tema en los medios de comunicación, realizar acciones de cabildeo entre legisladores y funcionarios del poder judicial y vincularse con las organizaciones internacionales –europeas o norteamericanas–, responsables de monitorear el tema en los niveles regionales.

A este respecto, es dable reconocer que las organizaciones que han hecho suya la impugación de estos hechos han resultado exitosas en la construcción de puntos de vista y /o opiniones que son hoy comúnmente aceptadas. Interesa remarcar que la denuncia de la violencia policial es hoy casi un *topoi* más del conocimiento del sentido común –entendido como ese conocimiento práctico que nos hace descodificable la vida ciudadana–. Como todo *topoi*, se caracteriza por su fuerza persuasiva antes que por el contenido que predica o su fuerza de verdad (Santos, 1991:33). Su construcción se articula en experiencias populares, tanto como en la participación activa de los medios de comunicación, editando versiones que combinan lógicas de excepcionalidad y standarización, de forma tal que la persuasión cumple con la función de explicación incuestionable.

Obviamente que los *topoi* reconocen en su trama las tradiciones populares. En este país, históricamente, la nominación policía ha remitido a “la cana”, término que como bien lo explicara Roberto Arlt en un aguafuerte publicado en el diario *El Mundo* en 1929, viene de un grito de alarma usado en los barrios populares para alertar la presencia del entonces comisario Racana. Este personaje era conocido por sus razzias contra los chicos que jugaban al fútbol en la calle. Narra Arlt: “El grito ‘ahí viene la cana’ lanzado por los purretes ponía en guardia a los grandes, hacia escurrir a los perseguidos; los compadritos que tenían alguna cuenta que

*saldar entraban al almacén; los que tenían la conciencia intranquila pero la seguridad que nada les ocurriría [delincuentes que tenían protección de caudillos políticos] se quedaban en la esquina tomando el sol, con el ala del sombrero sobre la frente; y en aquellos días, insisto, era más peligroso ser socialista que haber degollado a media docena de prójimos” (1996:42).*

Para el sentido común, la identidad policial es la estereotipación de estas conductas. En estos últimos años, la nominación “la cana” se articula con “gatillo fácil”; “complicidad criminal”; “violencia” e “impunidad”. Así, la institución policial se instaura y se despliega, en buena medida, sobre estas remisiones metonímicas que configuran una identidad.<sup>1</sup>

Finalmente, es también posible coincidir en que el problema de la violencia y los abusos policiales, como tema de agenda, resulta recurrentemente oscurecido, velado y desplazado por otros temas de agenda política democrática con el que comparte, desde hace unos pocos años, un parentesco ritual: la cuestión de la seguridad pública cuando no la del orden público y la defensa social.

¿Por qué parentesco ritual? Plantear un “parentesco ritual” entre ambas cuestiones supone que entre ellas no hay más vinculación que aquella que quieran consagrar quienes estén interesados en el debate de la agenda pública, en un momento determinado –campañas de denuncias de abusos, procesos electorarios o focalizaciones mediáti-

<sup>1</sup> Aunque resulte obvio aclararlo, me estoy refiriendo a la construcción de la identidad policial de aquellos que no pertenecen a la institución: los “otros”, los “civiles”. Ello no obsta que las policías construyan, muchas veces reactivamente, una identidad propia en términos de “heroicidad”, “espíritu de sacrificio”, “familia policial”, etc..

cas, por ejemplo— a través de las cuales se concluye instituyendo relaciones necesarias.<sup>2</sup> Ahora bien, también estas relaciones son contingentes y su significado dependerá de quién o quiénes la lleven al debate público.

Sin necesidad de buscar demasiado lejos, en otros trabajos he señalado la relación, casi de causalidad entre prácticas policiales abusivas e inseguridad pública, por ejemplo, “*Así como en la lucha por la verdad de lo ocurrido durante la dictadura militar fue necesario discutir vigorosamente la versión militar de la guerra entre dos bandos, de la que resultan bajas naturales y excesos no deseados, también la ‘guerra’ de las fuerzas del orden democrático debía ser debatida. Era necesario descentrar el tema de la ‘inocencia’ o ‘culpabilidad’ de las víctimas, afín a la cuestión de la ‘peligrosidad’ delictiva que legitima la acción policial, y situar la discusión en el tema de los derechos de las personas y, por lo tanto, en el paradigma de la Seguridad Ciudadana. Fue necesario entonces replantear la estrategia de trabajo (...).*”

<sup>2</sup> La categoría —parentesco ritual— es tomada de la antropología del parentesco para designar a aquellas personas sociales que no integran el grupo de parentesco consanguíneo o político, sino que son instituidas como tales en ceremonias especiales —ritos de pasaje— tales como bautismos, etc., de las que resultan compadres, comadres y padrinos. A diferencia del parentesco consanguíneo —en el que se nace— o por alianza —el que resulta de la institución del matrimonio— éste presupone el deseo de establecer lazos sociales a los que se les agrega un plus de significado, sean estos lazos entre desiguales o entre amigos: el dicho reza: “El que tiene padrinos, se bautiza”. Usando de préstamo la categoría, el parentesco entre el fenómeno de la violencia policial y el de la inseguridad pública obtendrá el “plus” de significado según cuál de ellos domine en una coyuntura política determinada, por fuera de este campo de relaciones, no hay entre uno y otro fenómeno relaciones “consanguíneas”.

*Además de la presentación anual de la cantidad de personas víctimas de la violencia policial, era imperativo demostrar que esa violencia era, en buena medida, resultado de reglamentos, normas y prácticas domésticas e informales de los cuerpos policiales cuya transformación redundaría en vallas efectivas de contención del problema (de la seguridad)”* (Tiscornia, S.: 1999:13) o “*La compleja trama de la violencia policial en la Argentina está intrínsecamente vinculada con la ineficacia de las agencias del orden para garantizar la seguridad*” (CELS / HRW: 1998:11). Pero también, y en clave de defensa social, la apelación a la violencia extrema del estado —que de otra cosa no se trata la violencia policial— ha sido insignia de los candidatos a presidente de la Nación y gobernador de la provincia de Buenos Aires durante las campañas electorales del último año del siglo. En todas ellas la apelación a la “eficacia” policial remitía al combate a esa informe identidad que es “la delincuencia” y esta eficacia y combate se han presentado como campos profesionales a ser construidos por políticas expertas.<sup>3</sup>

En ambos casos, o como apelación a la seguridad pública<sup>4</sup> o apelación a la defensa social, el conjuro de las consecuencias que

<sup>3</sup> Ver: Tiscornia, S.: “Las campañas electorales y la violencia vernácula”, en: *Gaceta de Antropología*, 1999.

<sup>4</sup> Entendemos por seguridad pública, en este contexto, aquella acepción de la categoría seguridad que la predica como seguridad ciudadana, esto es, siguiendo a A. Recassens i Brunet (1994) como una valorización compleja del conflicto entre los derechos de los ciudadanos —considerados como derechos inherentes a la persona— y la protección de esos derechos para su efectivo ejercicio, así el bien que se protege son los derechos y las libertades y no el mantenimiento del orden social (afín, este último, a las concepciones que predicaban la defensa social).

esta relación conlleva parecían ser las reformas de las instituciones policiales y/o las reformas en el área de la seguridad pública.

A la luz de lo sucedido en estos últimos años, las reformas no parecen ser exitosas, promisorias o como podemos adjetivarlo, si las miramos desde el horizonte de los derechos humanos. Es posible que la reforma policial que más expectativas concitara, fuera la llevada a cabo en la policía de la provincia de Buenos Aires. “La bonaerense” – como se conoce a la institución– aparecía, al momento de la intervención política que abrió la puerta a la reforma, como la policía más cuestionada del país por reiteradas violaciones a los derechos humanos –torturas, ejecuciones y desaparición de personas–; complicidad en los atentados terroristas contra la comunidad judía; y su participación activa en el publicitado crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas. Iniciada la reforma a fines de 1997 mediante un decreto del poder ejecutivo provincial, el proceso de intervención disolvió la policía bonaerense sustituyéndola –en la letra de las leyes– por una nueva organización dependiente de una también nueva estructura ministerial. El comando de la institución fue ocupado por funcionarios civiles no policiales. Sin embargo, dos años después, el candidato a la gobernación por el partido oficialista –el mismo partido que dispuso la reforma– prometía en la campaña electoral reinstaurar la antigua estructura policial en sus principales lineamientos. En otras provincias, sin la espectacularidad y propaganda que caracterizó la reforma bonaerense, los cambios policiales no parecen contribuir en forma definitiva para el control o disminución de la violencia policial.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ver: CELS: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina, 1997 y 1998*, EUDEBA, Bs. As.

Este artículo-ensayo es un intento de discutir algunas condiciones sobre la factibilidad de las reformas y sus riesgos, si éstas pretenden lo que algunas de ellas predicaban o han predicado: democratización, incremento de relaciones de ciudadanía, accountability y un horizonte no demasiado lejano en el que la violencia policial y los abusos puedan ser conjurados.

### La tradición de los derechos humanos

Boaventura de Sousa Santos, en un trabajo particularmente sugestivo, señala su perplejidad acerca de la forma en que, en estos últimos años, los derechos humanos han asumido el lenguaje de la política progresista. Esta perplejidad se funda en la comprobación de que los derechos humanos como discurso y argumento político resultaron ser parte integrante de las estrategias de la Guerra Fría y, como tales, fueron criticados por la izquierda. Los derechos humanos, dice, estuvieron en general al servicio de los intereses económicos y geo-políticos de los países capitalistas hegemónicos. En este sentido, fueron construidos como “localismos globalizados”, esto es, mediante procesos a través de los cuales determinado fenómeno local se globaliza. Simultáneamente, políticas de derechos humanos han sido operadas según lo que Falk (citado por Santos) denomina “políticas de invisibilidad” o “políticas de supervisibilidad” de acuerdo a estrategias políticas para las que algunos genocidios o gravísimas violaciones a los derechos humanos resultan condenados y, otros, intencionalmente ocultados (entre los primeros, las condenas a los países socialistas –el caso de Cuba, por ejemplo– y, entre los segundos, el genocidio contra los armenios entre 1915-17, las masacres de Rwanda y Burundi o la masacre de El Mozote en El Salvador).

Sin embargo, el exceso de universalidad atribuido a los derechos humanos por las políticas liberales ha tenido y tiene un efecto paradójico. Esta paradoja se expresa doblemente: por un lado, porque los derechos humanos aparecen como ejemplo paradigmático de las tensiones que han estructurado la modernidad, pero al mismo tiempo debe resolver el proyecto de la modernidad. Por otro y básicamente, porque en la resolución de estas tensiones intervienen intereses y actores diversos, comprometidos según cada circunstancia histórica local, con horizontes reguladores o emancipatorios.

Si los derechos humanos son derechos del discurso occidental liberal es cierto también que han sido resignificados por cientos de organizaciones no gubernamentales y partidos políticos en su lucha o resistencia a estados autoritarios, o en la defensa de grupos o pueblos oprimidos. En este proceso se han desarrollado como prácticas y discursos contra-hegemónicos. Y, como señala Santos, *“en este dominio, la tarea central de la política emancipatoria de nuestro tiempo consiste en transformar la conceptualización y práctica de los derechos humanos de un localismo globalizado en un proyecto cosmopolita”* (ob.cit.:113).

Los derechos humanos en  
la encrucijada  
del “Estado de derecho” y  
el “Estado absolutista”

Las posibilidades de que los derechos humanos sean parte fundante de políticas emancipatorias, constituyéndose en un proyecto cosmopolita, supone indagar acerca de las posibilidades de un diálogo intercultural. Las condiciones de este diálogo son particularmente complejas y presentan no pocas dudas acerca de su posible eficacia o, incluso, posibilidad (Santos: ob.cit. 120).

Una de las cuestiones a ser indagadas al respecto –pensando en un diálogo intercultural– son los diversos significados que la defensa de los derechos humanos adquiere, según el tipo de organización política-institucional de Estado en la que son demandados.

Quiero decir que demandar por el respeto de los derechos humanos de primera generación –los derechos civiles que son los principalmente afectados por la violencia policial–, tendrá significación diferente según el tipo de organización institucional en la que la demanda tenga lugar. Y, en este sentido, se cifrará también sus posibilidades de ser re-significados, o bien como localismo globalizado, o bien como proyecto emancipatorio.

Pero la cuestión es, ¿qué sucede cuando el imperio de los derechos no es el resultado del imperio de una “religión civil” que los asegura como tales? ¿qué sucede cuando los habitantes de los países de esta región estamos hechos más con la materia que los modelos absolutistas de Estados-Nación utilizan para su construcción, que con la materia que los Estados de derecho utilizan? Mientras los primeros son barreras de papel, los segundos se construyen como efectivas barreras institucionales, en tanto la idea de derecho es concomitante con la idea de control jurisdiccional. Y el control jurisdiccional, para que sea efectivo, supone, primordialmente, consenso sobre normas de procedimiento.<sup>6</sup>

Los derechos humanos, en nuestra región, son el resultado de la lucha de la sociedad civil *contra* el Estado, que resulta el princi-

<sup>6</sup> Ver: Courtis, Cristian: “El control democrático de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado”, en: *Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior de la República Argentina*, Cels, Bs. As., 1997.

pal violador de los derechos. La particularidad de esta oposición se cifra en que si bien la primera generación de derechos humanos en la tradición liberal se funda en la defensa a los avances intrusivos del Estado en la vida ciudadana, y, por lo tanto, se preocupa por asegurar los controles necesarios y las normas procedimentales que resulten en barreras efectivas a estos virtuales abusos, en nuestra tradición esta oposición, este *contra* el Estado, es construido como espacio de resistencia y alteridad antes que como espacio resguardado por controles y accountability. Posiblemente en ello radique la escasa, cuando no nula, preocupación por la creación de instituciones de control y monitoriamiento y la concomitante renuencia, cuando no negativa, de las autoridades –y sus cuerpos burocráticos– a someterse a la mirada ajena. En este sentido, el Estado sigue presentándose como el Soberano, a distancia y renuente a cualquier examen disciplinario (en la acepción foucaultiana del concepto).

#### Incertidumbres para el debate sobre una agenda de reformas preocupada por la violencia policial y los derechos humanos

Voy a enunciar mis incertidumbres a manera de temas que una agenda preocupada por la violencia y los abusos policiales debiera, a mi entender, tener en cuenta.

La primera cuestión puede ser paradójica en el contexto de este trabajo y se enunciaría de la siguiente forma:

La inclusión del problema de la violencia y los abusos policiales en una agenda de reformas puede resultar en una contradicción en sí misma, salvo que acordemos que lo que estamos discutiendo son sólo niveles de tolerancia a la violencia y los abusos policiales.

A este respecto quizás haya que ser enfá-

tico en afirmar que no hay causas o consecuencias de la violencia y los abusos. Ambos –violencia y abusos– son inherentes a la función policial en la región. Fundan a las policías como tales. La institución policial en Latinoamérica, la nominación policía, no puede ser sustraída –salvo en la voluntad normativa de las leyes– de este tipo de ejercicio del poder.

Así las cosas, es necesaria una primera aclaración casi conceptual acerca de qué debemos entender por control del crimen, de la criminalidad (función *per se* de las policías). Claro que esto parecería contener una pregunta previa acerca de qué es el crimen y/o la criminalidad sobre la que debe actuar el control.

Primero, quiero recordar a Bertold Brecht cuando decía que el crimen es la única aventura posible del mundo burgués. ¿Qué quería decir? Por un lado, tenemos el reino de la ley, de la tranquilidad, de la certidumbre, pero también de la trivialidad y el aburrimiento de la vida cotidiana: la jaula de hierro de Weber y el imperio normalizador de las disciplinas de Foucault. Atrapados en la jaula de hierro y en la normalización, la economía del crimen es la economía de la transgresión, y paralela y simultáneamente, es la economía de la posibilidad de controlar el exceso. Es la ruptura de la ley y su reinstauración.

Quiero decir, parece ser condición de nuestra civilización esta moneda: el crimen y el derecho. En donde el derecho es la posibilidad de restaurar la ley, pero lo es porque hubo antes alguien que definió, por la fuerza –no por la persuasión, no por la argumentación, no por la conversación, no por el acuerdo– la fundación de la ley y la penalización de *ese* crimen. O sea, todo esto para qué, para decir, simplemente, que el crimen y las leyes son conductas que algunos definen como tales, a través, sí, de complejos procesos, de luchas legítimas, ponderables

algunas y deleznable otras. Por todo esto es que no tengo más remedio que afirmar que todo control punitivo de la criminalidad supone un acto pacificador, de reintegración del orden civilizatorio, pero también supone un acto criminal. Y aquí es donde hoy se instala el discurso de los derechos humanos, al menos en su variante local: en la denuncia del crimen que la reintegración del orden produce con demasiada frecuencia.

Porque ¿cómo controla y reprime el crimen el poder punitivo, sino a través de haber delegado el uso legítimo de la fuerza en el poder de policía? Y qué es la fuerza, sino el poder de la violencia. Como decía Walter Benjamin: *“Lo ignominioso de esta autoridad (la policial) es que para ella se levanta la distinción entre derecho fundador y derecho conservador. La razón por la cual tan pocos sean conscientes de ello, radica en que las competencias de la policía rara vez le son suficientes para llevar a cabo sus más groseras operaciones, ciegamente dirigidas en contra de los sectores más vulnerables y juiciosos, y en contra quienes el Estado no tiene necesidad alguna de proteger las leyes (...). (La violencia policial) es fundadora de derecho porque su cometido característico se centra, no en promulgar leyes, sino en todo edicto que, con pretensión de derecho, se deje administrar, y es conservadora de derecho porque se pone a disposición de esos fines.(...) El ‘derecho’ de policía indica el punto en el que el Estado, por impotencia o por los contextos inmanentes de cada orden legal, se siente incapaz de garantizar, por medio de ese orden, los propios fines que persigue. De ahí que en incontables casos la policía intervenga ‘en nombre de la seguridad’, allí donde no existe una clara situación de derecho (...)”* (1991:32).

Así las cosas, si no somos cínicos, la propuesta fincaría en acordar que lo que se discute cuando se incluye el tema de la violen-

cia y los abusos policiales en las reformas latinoamericanas son los umbrales y los techos de tolerancia locales. Pero, para abonar aún más el terreno de mis propias incertidumbres, pregunto ¿no existe un riesgo de que bajo el atuendo de reformas democráticas estemos ofreciendo un buen servicio en el esfuerzo ideológico de hacer invisibles las formas múltiples de vigilantismo y avallamiento a la autonomía individual, que denunciamos en la policía?

Esta cuestión me lleva al debate acerca de si lo que estamos discutiendo son cuestiones de forma o cuestiones de contenido y, por lo tanto, al segundo tema sobre el que me interesa reflexionar. Éste puede enunciarse en la pregunta acerca de cuál es la actitud que sobre dicho debate –o discutimos formas o discutimos contenidos– tienen –o tenemos– los expertos, intelectuales y/o los diseñadores de políticas.

Mi opinión es que una actitud posible es aquella que sea capaz de ir más allá de la sistematización de causas y consecuencias. Ello supone pensar que la violencia y abuso policial son síntomas, efectos que al adquirir visibilidad pública construyen retrospectivamente las causas que los explican. En este sentido, la violencia policial –como la violencia social– no son fenómenos *per se*, que se mantienen idénticos a sí mismos, indiferentes a las narrativas, discursos y acciones que sobre ellos se predicen. Por el contrario, al ser enunciados, develados, expuestos, tienen la capacidad de crear su propio contexto de reproducción. Ello resulta en que las explicaciones sobre las causas de la violencia expanden el tema en determinadas direcciones. Así, los actores del drama redefinen continuamente los contextos de ocurrencia de la violencia a nivel local, nacional y regional.

Y es importante tener en cuenta que los actores del drama no son sólo las policías, las víctimas y los políticos, sino también los

estudios y sondeos de opinión pública sobre violencia policial y la divulgación de este conocimiento. Quiero decir, el análisis de las causas de la violencia policial construye una forma de identificarla.

Así, por ejemplo, entre nosotros, la identificación de la escasa comunicación entre la policía y la ciudadanía, cuando no la insistencia sobre los altos índices de desconfianza y recelo de la población sobre la institución, ha contribuido en la conversión de las viejas asociaciones de amigos de la comisaría en “consejos de seguridad barriales”, bajo el amparo de los estudios sobre seguridad comunitaria, por ejemplo.<sup>7</sup>

Si reconocemos estas condiciones del análisis del problema, debemos admitir que lo que podemos discutir son modelos particulares de policía, vastos listados de cuestiones acerca de formas de ejercicio del control de la violencia, de intervención de asociaciones de vecinos, obligación de portar armas, etc. etc.. Pero no estamos discutiendo la policía como tal. La policía *per se*.

¿Por qué? Cuál es el punto nodal que constituye a las policías latinoamericanas como tales: la violencia. Si ésta es la cuestión, o bien discutimos contenido –niveles de tolerancia, modelos particulares de policía– o bien discutimos la forma: la violencia estructurante.

Esta segunda discusión propondría indagar por qué la violencia policial es aceptada, reproducida y desplegada por las propias instituciones, por qué es aceptada y reclamada por la opinión pública, por qué las demandas de seguridad se expresan como vigilantismo, represión y el apoyo popular a las políticas de mano dura.

<sup>7</sup> Sobre esta cuestión ver: Martínez, J.; Crocchia, M; Eilbaum, L. y Lekerman, V.: “Consejos de seguridad barriales y participación ciudadana: los miedos y las libertades”.

La cuestión, a mi entender, es que definir las policías como instituciones protectoras de derechos y libertades es pensar, lisa y llanamente, en otra institución. Metafóricamente equivaldría a levantar el anclaje de una nave en medio de la tormenta.

Los “obstáculos” de las culturas políticas locales para pensar reformas en el área de seguridad y policía

En ese contexto me parece que es importante debatir entonces acerca de la factibilidad de creación de espacios –institucionales o de la sociedad civil– capaces de referenciarse como lugares de la crítica (el viejo, tradicional y acostumbrado lugar *contra* el Estado) pero que, al mismo tiempo, fuesen capaz de consensuar (en su versión de acuerdo, de negociación, de transacción) políticas de derechos humanos con las instituciones, argumentando.

Ahora bien, cómo construir consensos (en nada menos que políticas de derechos humanos) en países en los que la lógica política se construye en clave de “razones de estado”; en la secreta admiración que el progresismo y –en su versión jurídica– el garantismo tienen por el decisionismo, y en los que el decisionismo es encubierto por los progresistas como la inexorable necesidad de la revolución postergada; en los que la política se hace sólo entre “los del palo”, los leales y los disciplinados; en los que la accountability y el control se activan sólo cuando hay que venderles proyectos al PNUD y entonces se negocian.

La cuestión posiblemente radique en que la respuesta a esta pregunta sea reconocer que es ésta –en buena medida– la lógica política. Y si es así, no debiera ser medida como un “obstáculo” en el camino hacia la construcción de relaciones más universalistas (más democráticas), sino incorporada como

un dato en la construcción del problema. Si se deja de lado los discursos en los que nuestras instituciones resultan bárbaras (en la versión sarmientina del término), primitivas, irracionales, perversas, si se deja de lado los modelos del norte en cuyos espejos nuestras políticas siempre aparecen deformes, si se tomaran los “obstáculos” y sobre ellos se organizara la discusión, es posible armar una agenda propia. Con esto quiero decir, depender menos de la agenda internacional, organizar un discurso crítico –porque se parte de un conocimiento cabal de la cuestión–, armar un discurso de los derechos humanos en el tema que debe estas cuestiones, no como obstáculos, sino como datos que si no se tienen en cuenta, la política de derechos humanos en el tema resulta ser, en buena medida, sólo un telón en el escenario de la tragedia.

Porque, en buena medida, se trata de la tragedia. Los muertos por la violencia policial, las demandas de mayor vigilantismo y de responder a la criminalidad con cárcel perpetua y con pena de muerte, es el escenario de la tragedia nacional. Y no es consuelo que tengamos menos muertos que San Pablo o Río de Janeiro.

La centralidad ocupada hoy por la temática de la violencia criminal y/o policial y, como consecuencia de ello, por la seguridad pública, resulta en que sea éste un campo privilegiado de disputa por la hegemonía entre los diversos actores involucrados, tanto en el campo de la gestión de la seguridad como en el de la participación política y social sobre el problema.

Es posible, como argumenta Zizek, que la emergencia de la violencia “real” esté condicionada por un estancamiento simbólico, esto es *“la violencia real es una especie de escenificación que surge cuando la ficción simbólica que garantiza la vida de una comunidad está en peligro”* (1999:109).

Aunque este autor, al referirse a la violen-

cia “real”, está explicando la violencia contra el Otro y/o la violencia étnica, el argumento resulta sugerente.<sup>8</sup> Las transformaciones vertiginosas de la estructura social argentina, los altísimos índices de descreimiento y desconfianza en las instituciones estatales, en la clase política, y en la autoridad en espacios institucionales micro y macro,<sup>9</sup> no puede menos que hacernos pensar que la historia que nuestra comunidad se contaba a sí misma ya no tiene sentido. En este escenario, la violencia *real* se escenifica siempre en contrapunto: los crímenes y abusos policiales son desplazados del centro de la escena por asesinatos conmocionantes, los asesinatos conmocionantes son opacados, acto seguido, por los excesos policiales en la represión de la criminalidad.

El debate político sobre la seguridad pública se encabalga hasta mediados de los 90, en buena medida, sobre el de la violencia policial, expresando dos concepciones diversas y antagónicas: la una, organizada sobre una construcción social en la que predominan valores e imágenes de la pena como venganza y “ajuste de cuentas” ante el delito. En ella, la institución policial se ha construido como el instrumento idóneo para la ejecución del castigo. Una cita de Rodolfo Walsh tomada de una nota periodística escrita en 1958, es elocuente al respecto. Walsh de-

<sup>8</sup> Más aún si, siguiendo a Arendt o a Benjamin, coincidimos en que el lugar de la violencia es aquel en que la interlocución ha sido suprimida. O fenómeno marginal de la esfera política, la violencia en sí misma no tiene la capacidad de la palabra (Arendt:1988) o arena en la que el Estado se siente incapaz de garantizar, a través del orden legal, los fines que persigue y de resultas de ello legitima el poder de policía, como quedara explicitado en la cita *up supra* (Benjamin:1991).

<sup>9</sup> Entre otros ver “La Seguridad pública”. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998.

nuncia el contenido del discurso del entonces ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Aguirre Lanari. En el mismo, el funcionario dice dirigiéndose a los cadetes de la escuela de policía: “*Sois jueces permanentes y muchas veces inapelables en la tremenda y sostenida lucha donde se balancean ... el respecto de los derechos individuales ... con la salvaguardia del orden*”. Y se pregunta Walsh: “*¿Ignora el señor ministro que todo mal de nuestras instituciones policiales es precisamente que se consideren jueces permanentes e inapelables?*” (Walsh, R.: 87).

Si la institución policial es “juez inmediato”, el recurso político-simbólico del castigo se reclama como arma de lucha –en términos de guerra– contra el crimen. Las históricas demandas policiales de aumento de penas y ampliación de las facultades de detener personas sin orden judicial previa, se articulan en esta construcción. Un buen ejemplo del enraizamiento de esta concepción en normas, es la vigencia de la ley que autoriza a detener personas para “establecer identidad”. La misma resulta en más de cien mil personas privadas anualmente de libertad en la ciudad de Buenos Aires, con el argumento de que son personas “sospechosas” para los agentes policiales.

La segunda concepción, en cambio, se trama también en un uso político-simbólico de la penalidad, pero predominan en ella demandas político-sociales antes que de represión penal y de castigo. La criminalidad resulta consecuencia de la sociedad desigual y el castigo estatal resulta un instrumento más de reproducción de la injusticia social.

<sup>10</sup> Esta posición remite en tiempos recientes a las configuraciones de regiones de significado y prácticas sociales vinculadas a nuestro pasado inmediato –la dictadura militar y el Estado autoritario– y a los movimientos de derechos humanos, pero sin duda puede rastreadse en la construcción del país como nación.

La institución policial se construye como el brazo poderoso del Leviatan, y su “combate” iguala a resistentes políticos y delincuentes comunes, en tanto ambos habitan espacios homologables de alteridad –cuando no de encierro– (Pavarini, M.1995). Predomina en ella una cultura de la resistencia, la sospecha y la desconfianza hacia las agencias represivas, antes que hacia la criminalidad común y callejera.<sup>10</sup> El párrafo del aguafuerte de Roberto Arlt, que citáramos más arriba, es ilustrativo de esta concepción.

Ahora bien, desde mediados de los 90 hasta fin de siglo, el antagonismo de las concepciones reseñadas viene sufriendo una progresiva transformación. Si hasta mediados de los 90 el debate público estuvo organizado vinculando violencia policial e inseguridad ciudadana, resaltando uno u otro de los términos de la discusión –atribuyendo responsabilidad en la inseguridad a la ineficiencia violenta de las fuerzas de seguridad<sup>11</sup> o disminuyendo la responsabilidad policial argumentando un incremento de poder de guerra de la criminalidad–,<sup>12</sup> en los últimos cuatro años el debate ha sido hegemonizado por la escenificación de la violencia criminal.

<sup>11</sup> La vinculación entre violencia policial e inseguridad pública ha sido acabadamente fundamentada en el informe elaborado por CELS y Human Rights Watch, titulado justamente: *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina* (Eudeba, 1998). Aunque publicado recién en 1998, su elaboración se remonta a principios de 1996, luego de la saga de muertes policiales iniciada con la represión violenta de estudiantes en la Universidad de La Plata.

<sup>12</sup> Por ejemplo, y entre muchos otros, el discurso del entonces secretario de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Alberto Piotti, en ocasión de la inauguración de la Unidad Regional de Almirante Brown (septiembre de 1995) y más recientemente, el del actual gobernador de la provincia de Buenos Aires o del secretario de Seguridad de la Nación.

En esta escena disputan argumentos conservadores y represivos con argumentos liberales y jurídico-garantistas. Pero ambos comparten el telón fantasmático de las imágenes de orden y, sobre ellas, la ilusión de estrategias apolíticas de actuación de las autoridades públicas sobre el problema. En esta línea, la seguridad se ha convertido en “razón de estado” y se expresa en los términos del consenso experto.<sup>13</sup> Tanto el consenso experto como el argumento de la “razón de estado” sustraen la dimensión política del problema, presentándolo o bien como una cuestión que debe ser tratada como un problema técnico-administrativo –en esta línea se han pensado buena parte de las reformas policiales y se ha justificado la “exportación” de modelos de reforma– o bien, y paralelamente, como un problema de decisionismo político, esto es justificar la legitimidad de medidas políticas por encima de la legalidad de las mismas.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> La lucha por la hegemonía ideológica y política es, en buena medida, la lucha por la apropiación de términos que se sientan “espontáneamente” como apolíticos (como si trascendieran las fronteras políticas). Los iniciados en el tema suelen adoptar rápida y acríticamente, por ejemplo, numerosos anglicismos en las propuestas de reformas o en la justificación de las políticas (Conceptos como *accountability*, *responsiveness* y *empowerment*, entre otros).

<sup>14</sup> Ejemplos recientes de esta “forma de hacer política” ha sido la actuación de los principales referentes políticos del oficialismo y la oposición, durante la discusión de la incorporación del art. 71 al Código de Convivencia Urbana, que penaliza la oferta y demanda de sexo en la vía pública, en la ciudad de Buenos Aires. La exhibición de la prostitución callejera se convirtió en un tema de inseguridad urbana y como tal, se instaló en el escenario de la disputa electoral, aunque se presentara –en el ámbito legislativo– como una discusión estrictamente jurídica (ver: Tiscornia, S. y Sarabayrouse Oliveira, M.J., 2000).

Y es esta sustracción de la dimensión política la que, a mi entender, debiera ser materia de discusión. Y me pregunto, a manera de hipótesis de trabajo: ¿no es el desdibujamiento de las identidades políticas nacionales –los antagonismos inherentes que nos mantenían unidos como nación– y el consecuente apaciguamiento de la pasión política, lo que ha resultado en la emergencia de la violencia como inseguridad? Ésta es una violencia apolítica, quiero decir, que no expresa el conflicto político, sino una forma de conflicto social que no sabemos aún que antagonismos expresa, porque no expresa los tradicionales que nos constituían como nación o como país –unitarios y federales, gorilas y peronistas, civiles y militares, izquierda y derecha, etc.–. Esta violencia criminal no es entendida por nadie como violencia política, porque no lo es.<sup>15</sup>

En resumen, lo que quiero decir es que nuestra forma violenta y política de ser argentinos, se está convirtiendo en sólo una for-

<sup>15</sup> Estos primeros meses de gobierno del partido de la Alianza podrían reafirmar esta arriesgada hipótesis. El tema de la inseguridad y el aumento de la criminalidad callejera y las necesarias reformas policiales ha casi desaparecido del debate mediático y político. Ello ocurre en paralelo con el “resurgimiento” de las pasiones partidarias y corporativas –la acción sindical organizada, las manifestaciones y protestas– que parecen comenzar a redibujar los viejos antagonismos constitutivos y, por lo tanto, volver la violencia a su lugar tradicional: la política. Es interesante asimismo que la cuestión de la criminalidad –como tema mediático insoslayable– ha sido ocupado por una serie de crímenes perversos ocurridos en la “privacidad del hogar” (el asesinato de una adolescente hija del juez del pueblo de Rufino, en el que están acusados como autores sus padres, y el de las llamadas “hermanas sánicas” quienes asesinaron a su padre durante un supuesto rito, por ejemplo).

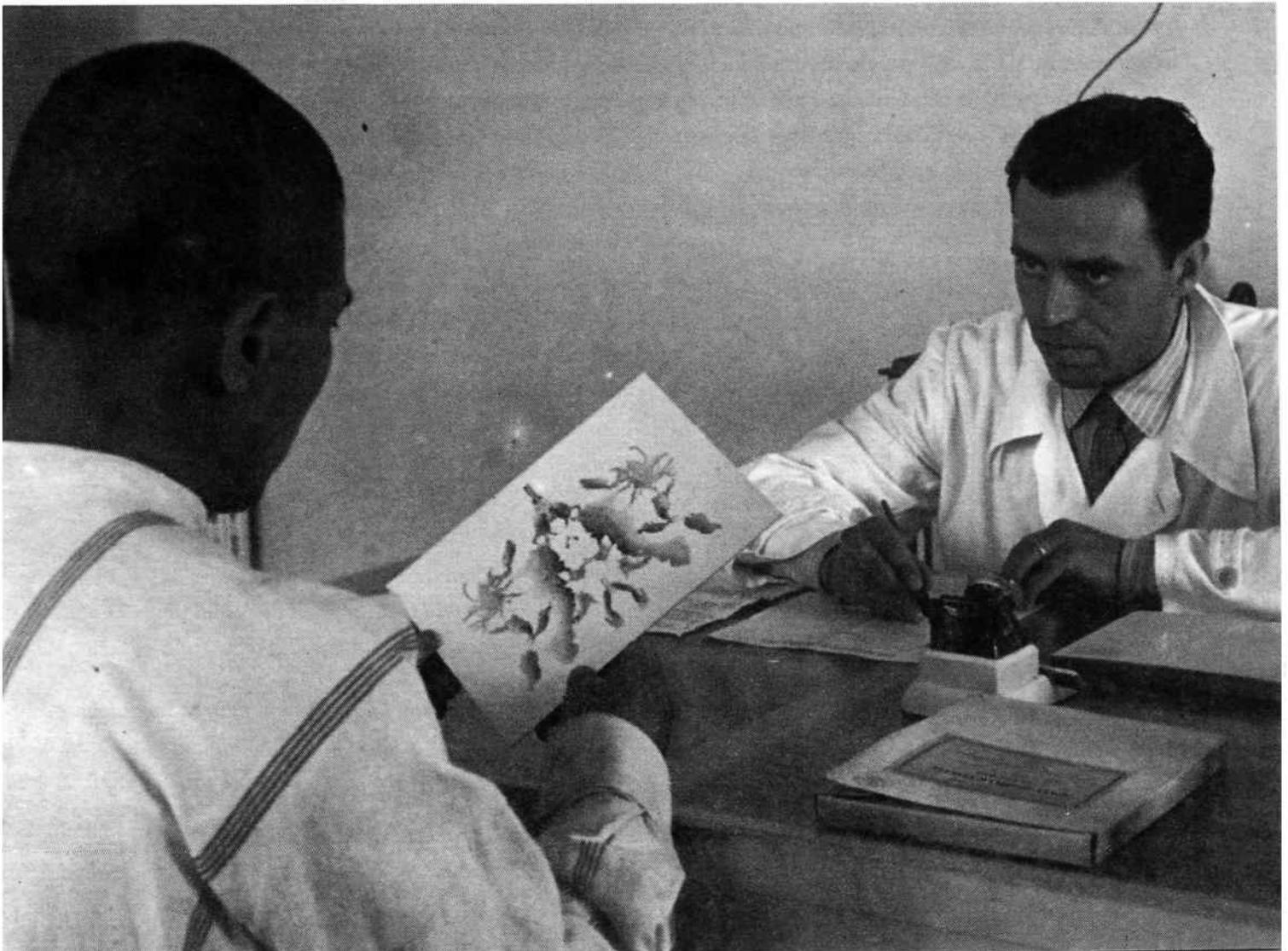
ma violenta. No importa si es mejor o peor, el problema es que es violenta y no política, en vez de política y no violenta. Guillermo O'Donnell planteaba que entre nosotros es la violencia del autoritarismo quien termina zanjando las disputas. Quizás ello resulte explicativo de por qué en la provincia más poblada del país gana las elecciones a gobernador quien en forma más convincente promete una bala para cada delincuente.<sup>16</sup>

En este contexto, una política de reformas policiales que se proponga respetar un marco mínimo de derechos humanos, debe plantearse cómo enfrentar el componente a-político de las reformas en el área de seguridad, –ese componente que entre nosotros suele aparecer como lo políticamente correcto y puede aceptar que la inseguridad es una cuestión a dirimir por fuera de la política y convertirse

en un problema administrativo para la expertise internacional y local.

Por otra parte, si coincidimos en el diagnóstico acerca de las formas vernáculas de hacer política, pensar que los actores que activan políticas de lucha por los derechos humanos quizás deben ampliar su tradicional campo de construcción de alteridad –ese campo en el que fácilmente se reconocen los excluidos– en un uso diestro de las herramientas del derecho y el análisis social (en esta vía, lo sucedido con las causas del derecho a la verdad de lo ocurrido durante la dictadura, resulta ejemplar). Y es posible que ese uso diestro permita, sí, ampliar también el resguardo de los derechos y libertades e imaginar, por lo tanto, cual otro tipo de instituciones, herramientas y espacios –existentes o inexistentes– son idóneas para su defensa.

<sup>16</sup> Las elecciones fueron ganadas por el candidato del Partido Justicialista, Carlos Ruckauf, centrando buena parte de su campaña electoral en promesas de “mano dura”, aumento de penas y exterminio de la delincuencia común.



## Bibliografía

- Arlt, Roberto:** “Tratado de delincuencia. Aguafuertes inéditas”, Biblioteca Página 12, Bs. As., 1996.
- Benjamin, Walter:** *Para una crítica de la violencia. Iluminaciones IV*, Taurus, Madrid, 1991:32.
- CELS/Human Right Watch:** *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba, Bs. As., 1998.
- CELS:** *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina - 1997 y 1998*, Eudeba, Bs. As., 1998 y 1999.
- Courtis, Cristian:** “El control democrático de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado”, en: *Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior de la República Argentina*, Cels, Bs. As., 1997.
- Martínez, J.; Croccia, M; Eilbaum, L. y Lekerman, V.:** “Consejos de seguridad barriales y participación ciudadana: los miedos y las libertades”, en Sozzo, Máximo: *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Centro de Publicaciones, UNL, Santa Fe, 1999.
- O’Donnell, Guillermo:** “¿Y a mí qué mierda me importa?”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Bs. As., Paidós, 1997.
- Pavarini, Massimo:** “El nuevo mundo del control social”, en *El control social en el fin de siglo*, Cuadernos de posgrado, N° 3, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Bs. As., 1995.
- Santos, Boaventura de Sousa:** *Estado, derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá, 1991. —“Por una concepción multicultural de derechos humanos”, en *Revista Lua Nova*, N° 39, CEDEC, 1997.
- Tiscornia, Sofía:** “Violencia policial en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Cuestiones metodológicas y análisis de datos”, en Sozzo, Máximo: *Seguridad urbana...*, ob. cit..
- Tiscornia, S. y Sarrabayrouse Oliveira, M.J:** “El Código de convivencia urbana. Las trágicas paradojas de los procesos de construcción de espacios de convivencia”, en Abregú, M. y Ramos, S. (ed.): *La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática*, CEDES/CELS, Cuadernos del Foro, Año 2, N° 3, Bs. As., 2000.
- Walsh, Rodolfo:** *El violento oficio de escribir. Obra periodística 1953-1977*, edición a cargo de Daniel Link, Planeta, Bs. As., 1995.
- Zizek, Slavoj:** *El acoso de las fantasías*, Siglo XXI, México, 1999.