

LA VIOLENCIA POLICIAL EN ARGENTINA. UN DEBATE SOBRE LAS VISIONES DEL PROBLEMA Y LAS POLÍTICAS POSIBLES¹

Josefina Martínez *
Lucía Eilbaum **
1999

I. Introducción

Durante los últimos quince años, la violencia policial ha ocupado un lugar de cierta relevancia en los debates de la opinión pública en la Argentina, sin que ello se haya visto reflejado necesariamente en la formulación concreta de políticas específicas orientadas a la prevención y el control de la misma. Cualquier intento de búsqueda de posibles razones para explicar esta ausencia en el campo de las políticas públicas debe comenzar por la identificación de algunos elementos significativos.

En primer lugar, el tono del debate público sobre el tema ha tenido un perfil más sensacionalista que reflexivo, y su presencia no ha sido constante. Solamente ha alcanzado un lugar relativamente destacado en coincidencia con los momentos de mayor visibilidad de las críticas y manifestaciones de repudio surgidas desde distintos sectores de la sociedad civil ante la ocurrencia de determinados hechos de brutalidad policial².

En segundo término, en este debate ha primado un análisis más casuístico que estructural, fundado en enfoques que se centran en los casos individuales, y sostenido por argumentaciones basadas en la teoría de los abusos policiales aislados, sin profundización en el análisis de la violencia como práctica institucional habitual y como presencia rutinaria en el trabajo policial.

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta que las manifestaciones de la violencia policial no son un fenómeno nuevo en nuestro país, y se nutren en tradiciones violentas de control social de larga data. Las distintas policías argentinas, más allá de sus particularidades³, tienen estructuras institucionales verticalistas y militarizadas, las cuales se fueron delineando y profundizando con cada uno de los golpes de Estado que se sucedieron en el país. En esos momentos de quiebre institucional, las autoridades militares de facto por lo general

* Josefina Martínez es Antropóloga e Investigadora del Equipo de Antropología Política y Jurídica, del Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

** Lucía Eilbaum es Antropóloga e investigadora de Equipo de Antropología Política y Jurídica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Programa Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

¹ Este documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto *Policía y Sociedad Democrática*, en el cual participan el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Viva Río-ISER y el Instituto de Defensa Legal coordinados por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

² Entre los casos de mayor impacto en la opinión pública, pueden citarse los de Adolfo Garrido, Raúl Baigorria y Paulo Cristian Guardatti, en la provincia de Mendoza; Andrés Núñez, Miguel Ángel Bru y Cristian Campos, en la provincia de Buenos Aires; Walter Bulacio y Alejandro Mirabete, en la Ciudad de Buenos Aires (CELS y Human Rights Watch, 1998).

³ En Argentina hay –en concordancia con su sistema político federal– veintitrés policías provinciales y cuatro fuerzas de seguridad nacionales (la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía Aeronáutica). Cada uno de los veintitrés gobiernos provinciales administra su propia fuerza policial, en tanto que el gobierno nacional controla las cuatro fuerzas nacionales. En el año 1985 se aprobó la reglamentación del Convenio Policial Argentino, instrumento suscripto por todas estas fuerzas de seguridad con el objetivo de regular las competencias y la coordinación operativa entre ellas, siendo ésta la única instancia de vinculación existente entre las mismas (Palmieri, 1997).

intervinieron directamente sobre las policías, ya sea a través del nombramiento de militares en servicio activo al frente de las mismas, o bien subordinándolas de facto a las estrategias y actividades represivas militares. Sumado a ello, en los períodos democráticos las instituciones policiales por lo general no fueron reformadas, sus prácticas violentas no fueron revisadas, ni sus miembros investigados y llevados a juicio, a pesar de haber estado en muchos casos directamente comprometidas con la represión ilegal⁴.

Por último, la incipiente atención prestada al problema de la violencia policial que comenzara a principios de la década de los 80, se ha visto más y más eclipsada en los últimos años por la creciente instalación en la agenda pública del denominado problema de la inseguridad ciudadana, en un debate en el que se propicia la muy discutible hipótesis de que el crecimiento de la criminalidad es inversamente proporcional a la cantidad de violencia utilizada en los métodos de represión del delito. Esta engañosa ecuación –muy publicitada pero nunca demostrada fácticamente⁵- incide en dejar de lado la discusión sobre las políticas de prevención y control de la violencia policial.

La atención discontinua por parte de la opinión pública, el carácter fragmentario de la mayoría de los análisis de expertos sobre la violencia policial y la ausencia de una política constante de monitoreo, prevención y castigo de los métodos violentos de trabajo policial, son elementos a tener en cuenta para explicar las razones por las cuales no se ha logrado, hasta la fecha, el desarrollo de políticas públicas sólidas y continuadas destinadas a establecer un efectivo control de la violencia policial, ni acabar con la impunidad de los responsables, ni avanzar en la modificación de las prácticas, rutinas institucionales y pautas culturales que la propician y hacen posible.

Por otra parte, el particular desarrollo histórico-institucional de las policías argentinas se ha traducido en políticas de seguridad orientadas sobre todo a la represión más o menos explícita de las actividades políticas disidentes y el pequeño delito. En este contexto se ha ido consolidando una tradición donde el uso de la fuerza es usualmente concebido como un ejercicio discrecional y arbitrario que no admite el control externo. Ello por tanto, ha desfavorecido la emergencia de un modelo profesional de policía y una concepción del trabajo policial como un servicio a los ciudadanos.

Con todo, en la actualidad el problema de la violencia policial tiene una visibilidad mucho mayor que en épocas pasadas, gracias a distintos factores. Por un lado, ha sido fundamental la persistencia y amplitud de las denuncias por parte de las organizaciones no gubernamentales de víctimas y familiares, así como los organismos de derechos humanos, tanto en los estrados nacionales como en los internacionales. Allí se han combinado estrategias judiciales con

⁴ Hubo agentes de la Policía Federal Argentina involucrados directamente en violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar de los años 1976-1983. Sin embargo, algunos de ellos no sólo continuaron prestando servicios en la fuerza sino que llegaron a ocupar cargos importantes durante los últimos años. Tal es el caso de Scifo Módica, quien, a pesar de haber sido denunciado por torturas, ocupó hace cinco años la dirección del Centro de Atención a la Víctima de la Policía Federal, y sólo fue desplazado de su cargo cuando el caso fue denunciado públicamente por los organismos defensores de los derechos humanos. Otro caso que tuvo trascendencia pública fue el del comisario Roberto Rosa, también denunciado como integrante de un grupo de tareas paramilitar, y que llegó a ocupar la jefatura de la División Seguridad de las Personas de la Policía Federal, cargo del que fue separado del cargo en el año 1998 debido a graves denuncias de corrupción, pero no por las acusaciones de violaciones a los derechos humanos. Por último, el comisario Adrián Pelacchi llegó a ser el Jefe de la Policía Federal hasta el año 1998, a pesar de haber sido denunciado por su participación en un grupo de tareas parapolicial durante los años de la dictadura.

⁵ Un análisis somero de algunos indicadores muestra que en la realidad sucede lo contrario. En el último año se ha producido un aumento en el número de civiles muertos en enfrentamientos con la policía, lo cual habla de formas de intervención con uso de fuerza por parte de ésta (CELS y EUDEBA, marzo de 2000); sin embargo, distintas fuentes oficiales han informado constantemente a través de los medios de comunicación que para el mismo período se ha dado un crecimiento de la criminalidad, así como un aumento en la sensación de inseguridad de los ciudadanos.

movilizaciones y otros actos colectivos, todo lo cual ha contribuido a la instalación y mantenimiento del tema en el debate público. Asimismo, la violencia policial ha sido investigada por intelectuales, académicos y expertos pertenecientes a distintos organismos no gubernamentales y universidades, tanto nacionales como extranjeros⁶, quienes han producido una importante cantidad de información y reflexión sobre el problema. Sin embargo, todas estas denuncias, investigaciones y análisis, que han nutrido una etapa en la cual el problema de la violencia policial y sus efectos crecieron notoriamente en visibilidad, no han logrado que el Estado establezca políticas de control activo y punición de los actos de violencia policial, los cuales siguen ocurriendo demasiado a menudo (CELS - Eudeba, marzo de 2000).

En consecuencia, si se coincide en que la violencia policial sigue constituyendo un problema a resolver, es necesario comenzar a revertir la situación, y para ello es preciso encarar estudios pormenorizados, reflexiones exhaustivas y políticas públicas que apunten al control de la misma. El hecho de que en nuestro país nada de ello haya alcanzado un desarrollo considerable no significa que esto sea una característica universal del tema. La situación en otros lugares presenta aristas diferentes, y una visión del tema en perspectiva comparativa muestra que en algunos países desarrollados—sobre todo a partir de la década del 80- el problema de la violencia policial ha comenzado a abordarse a través del desarrollo de políticas concretas de control, planes de recolección de datos empíricos y programas de capacitación, que derivaron en algunos resultados muy interesantes en materia de reflexión y control del problema (Police Foundation, 1977 y 1982; National Institute of Justice, 1996, 1998).

Los estudios comparativos pueden sugerir ideas interesantes para abordar el tema de la violencia policial. Pero dado que han sido pensados en y para las realidades de países muy diferentes al nuestro, no pueden sustituir los estudios empíricos que permitan conocer las características locales del fenómeno, toda vez que el control de la violencia policial se muestra totalmente ineficaz cuando es reducido a la instauración dogmática de políticas de prevención y control de la misma, sin un diagnóstico de las características tanto cuantitativas como cualitativas de los hechos en el plano local.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es proponer un análisis de la violencia policial en la Argentina a partir de las definiciones, las tipologías, las explicaciones y las justificaciones que usualmente se despliegan en torno al tema, así como de las fuentes de datos existentes y la forma en que están contruidos estos últimos, a fin de contribuir a la discusión sobre políticas públicas que permitan la prevención, el control y el castigo efectivos del problema.

II. Definiciones y tipologías

La violencia policial no es un concepto definible de manera dogmática o universal. Asimismo, su construcción como problema de la agenda pública involucra varios aspectos. En primer lugar, una serie de definiciones previas y conceptos teóricos subyacentes, de carácter general, provenientes de la teoría del estado clásica y presentes en el “sentido común ciudadano”. En segundo término, algunas definiciones más o menos explícitas existentes en diferentes instrumentos normativos, tanto nacionales como internacionales. En tercer lugar, ciertas tipologías elaboradas sobre la base de observaciones empíricas, utilizadas para identificar aquellos actos y conductas considerados violentos en cada contexto particular. Por último, algunos criterios de legalidad no escritos que conforman la matriz interpretativa utilizada para determinar los límites socialmente aceptables del uso de la fuerza policial.

⁶ Ver Oliveira y Tiscornia, 1990; CELS y Americas Watch, diciembre de 1991; CELS y Americas Watch, septiembre de 1992; CELS y Facultad de Filosofía y Letras / Universidad de Buenos Aires, octubre de 1994; CELS y Facultad de Filosofía y Letras / Universidad de Buenos Aires, septiembre de 1995; CELS, septiembre de 1996; CELS, julio de 1997; CELS y EUDEBA, junio de 1998; CELS y EUDEBA, marzo de 1999; CELS y Human Rights Watch / HRW, octubre de 1998. Ver también los reportes anuales de casos de violencia elaborados por Amnesty Internacional para los mismos años.

El concepto de violencia policial hunde sus raíces en una serie de grandes definiciones acerca de la legitimidad de la violencia estatal que, si bien pocas veces se hacen explícitas, son fundamentales para comprender las explicaciones y justificaciones más difundidas sobre el tema. En la definición más clásica del Estado moderno, éste se caracteriza por una forma de dominación legal, racional y burocrática, pero fundamentalmente por el monopolio del ejercicio de la violencia legítima sobre un territorio determinado (Weber, 1996). La violencia resulta así erigida por definición en un elemento constituyente del Estado, cuya posesión monopólica garantiza a éste su misma existencia.

No se puede pasar por alto la circularidad implícita en dicha definición formal del lugar de la violencia estatal en el Estado moderno. Por una parte, el Estado es definido como tal porque monopoliza el ejercicio de la violencia. Por la otra, la violencia es definida como legítima porque es monopolizada por el Estado. Más allá de las críticas que ha merecido esta definición⁷, lo cierto es que la misma ha devenido en un supuesto común en las teorías del Estado más difundidas, penetrando fuertemente en el sentido común ciudadano. Sobre ella se funda la idea de que la violencia estatal es algo legítimo *a priori*, visión que cierra por definición la posibilidad de avanzar en las reflexiones acerca de los fundamentos de aquella legitimidad. El objetivo del presente análisis es precisamente traspasar esos límites, para poder pensar el problema de la violencia policial desde nuevas perspectivas.

Es en el plano normativo donde la violencia policial suele aparecer con mayor frecuencia –ya sea en forma expresa o bien tácitamente- transcrita en alguna forma de definición. Sin embargo, por lo general estas definiciones usan términos vagos y abstractos, o bien directamente no la definen, lo cual constituye una definición por omisión.

Los instrumentos normativos internacionales contienen por lo general una mayor cantidad de definiciones acerca de los usos debidos de la violencia. Por la naturaleza misma de estos instrumentos, estas definiciones son necesariamente generales e indeterminadas. En contraposición a ello, los instrumentos legales que organizan directamente el trabajo policial en Argentina no son particularmente exhaustivos en materia de definiciones de la violencia institucional, y cuando no omiten directamente el tema se limitan a mencionarlo tangencialmente y con un estilo vago y generalizante, que más parece una declaración de principios que un recurso organizativo. En algunos casos, estos principios legales inclusive entran en contradicción con ciertas reglas institucionales internas. Por ejemplo, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de las Naciones Unidas, propicia en forma expresa la no intervención policial en los casos en que la misma puede poner en peligro la vida y seguridad del policía o de terceros. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Policía Federal obliga al policía a “*defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas aun a riesgo de su vida e integridad personal*”⁸.

De cualquier manera, en algunas reglamentaciones pueden encontrarse referencias tangenciales a la cuestión. Para la Policía Federal, por ejemplo, “*el empleo de los medios de coerción estará condicionado a las circunstancias particulares de cada caso y en la medida indispensable para asegurar el cumplimiento de la ley*”⁹. Esta definición es tan amplia e imprecisa, que en definitiva lo único que se propone es autorizar el uso de la fuerza.

Otro ejemplo de omisión normativa del concepto de violencia es el Reglamento sobre el Uso de Armas de la Policía Federal; este instrumento normativo dedica la mayor parte de su articulado a legislar sobre el cuidado material de las armas –limpieza, guarda, etc.- y los

⁷ Una crítica a esta circularidad puede hacerse a partir de las reflexiones de Benjamin acerca de la violencia, quien establece una distinción entre una violencia fundante –esa que da origen al Estado- y otra violencia conservadora, cuyo objetivo es mantener el orden así establecido, con lo cual el problema de la legitimidad de la violencia debe buscar explicaciones por fuera de la definición de estado (Benjamin, 1995).

⁸ Ley Orgánica de la Policía Federal, artículo 8.

⁹ Ley Orgánica de la Policía Federal, capítulo “*Uso de la fuerza pública*”, artículo 98.

criterios de la participación del personal policial en concursos de tiro, pero en ningún lugar establece, ni siquiera superficialmente, criterios sobre cuándo y cómo debe el policía utilizar su arma de fuego cuando está en operaciones¹⁰.

Un último ejemplo lo constituye un manual publicado y distribuido por la Policía de la Provincia de Buenos Aires en el año 1997, y muy promocionado por la fuerza en los medios de comunicación en un contexto de fuerte cuestionamiento a la fuerza por una serie de graves irregularidades. Este manual contiene, por un lado, una serie de recomendaciones generales sobre el uso del arma tales como “*antes de disparar hay que pensar*” y “*el arma es un elemento inerte que sólo se acciona por la voluntad expresa del hombre y si ella no se produce en forma adecuada ocurren los accidentes*”, y por el otro, una larga lista de leyes nacionales e internacionales para explicar que la tortura se encuentra prohibida. Sin embargo, en ningún momento se menciona una situación concreta sobre uso de la fuerza o una recomendación práctica sobre cuándo y con qué precauciones usar o no el arma reglamentaria.

En algunos países desarrollados, por ejemplo, el abanico de acciones de los agentes de seguridad pública consideradas dentro de una tipología de violencia policial puede incluir actos tales como “mala atención al público” y otras categorías similares, mientras que en otros países –como la Argentina– esas “pequeñas descortesías” están lejos de ser consideradas como violencia por las percepciones de los ciudadanos, y no son problematizadas en tanto tales.

Ejemplo de aquellos países es el análisis comparativo acerca del uso de la fuerza policial en los Estados Unidos y Canadá realizado por David Bayley (Bayley,s/d), quien establece para esos contextos una tipología de ocho categorías de *brutalidad policial*, a saber: 1) uso de la fuerza en arrestos; 2) torturas; 3) muertes bajo custodia; 4) enfrentamientos policiales; 5) persecuciones policiales; 6) uso de la fuerza en control de manifestaciones y grupos; 7) como medio de intimidación y venganza, y 8) violencia no física, como la presión psicológica o la amenaza del uso de la fuerza física. Al mismo tiempo, este autor distingue entre *mal uso de la fuerza* y *brutalidad policial*, dado que entiende que, de incluir todas las acciones de mal uso de la fuerza como violencia policial, estaríamos hablando de una categoría muy amplia. Una tipología bastante similar aparece en el *Complaints Review Board of Quebec*, un estudio referido a la situación en Canadá que incluye entre los actos de violencia policial las siguientes cuestiones: 1) el abuso verbal y la descortesía; 2) el uso impropio de la autoridad o el acoso; 3) los allanamientos ilegales; 4) el uso excesivo de la fuerza en arrestos, y 5) el uso injustificado del arma.

Las categorías incluidas en los dos ejemplos precedentes dan cuenta de la variedad de criterios que pueden llegar a utilizarse a la hora de detallar las posibles conductas que pueden desembocar en usos excesivos de la fuerza, y ponen en evidencia, asimismo, la vinculación estrecha entre dichos criterios y los contextos locales en los cuales los mismos son utilizados. En los países desarrollados, tanto la mera amenaza del uso de la fuerza física como el abuso verbal y la descortesía de los agentes policiales hacia los ciudadanos, pueden ser considerados como usos indebidos de la fuerza, situaciones que en otros contextos –como el nuestro– pueden llegar a ser considerados como rasgos “normales” del trabajo policial.

En nuestro país, existen algunos intentos de definir la violencia policial a través del establecimiento de tipologías de hechos que deben ser considerados como tales. La propuesta de Zaffaroni identifica tres tipos de hechos de responsabilidad policial que atentan contra el derecho a la vida, y de los que resultan víctimas los diferentes actores que intervienen en enfrentamientos –reales o fabricados– con la policía: muertes y lesiones institucionales; extra-institucionales; y contra-institucionales. Las primeras ocurren en situaciones en que un policía en cumplimiento de sus funciones, o en relación directa con las mismas, mata o hiere a un ciudadano. Las segundas son aquellas provocadas por los integrantes de las agencias armadas en hechos que no tienen relación con sus funciones. Las terceras corresponden a aquellas que

¹⁰ Reglamento para el Uso de Armas, Policía Federal Argentina.

se producen entre miembros de las fuerzas de seguridad como resultado de sus actuaciones funcionales¹¹.

Sobre la base de la tipología propuesta por Zaffaroni, el Programa de Violencia Institucional del CELS ha elaborado una tipología más desagregada, tomando en cuenta las características particulares del tipo de hecho en el cual se ha producido un acto de violencia institucional. Asimismo, esos hechos han sido volcados desde el año 1994 en una base de datos, la cual permite elaborar datos sobre las cantidades totales de hechos de violencia policial y también sobre las distintas características de cada uno de ellos. La fuente utilizada por el CELS para la elaboración de su base de datos ha sido básicamente la información sobre casos de violencia policial publicada en los periódicos de mayor circulación del país¹². La definición de violencia policial utilizada se centra en los hechos en los que se encuentran involucrados funcionarios policiales en ejercicio de sus funciones o en directa relación con las mismas, y que tienen como efecto la muerte o heridas de civiles o policías. Estos hechos se clasifican según el tipo de acción y según las víctimas involucradas. En el primer caso, se distingue entre *ejecuciones o uso excesivo de la fuerza, uso extra-funcional de la fuerza, uso indiscriminado de la fuerza, y muertes bajo custodia*. Las víctimas, a su vez, se clasifican en *civiles, terceros, y funcionarios* muertos y heridos en enfrentamientos.

El recorte de la realidad que suponen dichas tipologías no implica desconocer la existencia de otros actos de violencia cometidos por las policías, tales como maltrato, intimidaciones o amenazas. Antes que su negación, reflejan la necesidad de asumir que en nuestro país la violencia policial tiene sus efectos más violentos y directamente observables en las muertes y heridas causadas a los ciudadanos por la intervención de la policía, considerando ello un problema grave que merece un análisis sistemático, así como políticas específicas de prevención y control.

Lo expuesto hasta aquí muestra que tanto las definiciones conceptuales como las descripciones empíricas de la violencia policial se hallan fuertemente influidas por las características particulares que adquiere el fenómeno en cada contexto local específico. Es por eso que ambas deben ser analizadas, a su vez, en relación con otro elemento: los criterios de legalidad imperantes en cada sociedad, un concepto que nos remite a ese *corpus* de interpretaciones, percepciones y representaciones de lo que es legal y lo que no lo es, y que rigen de hecho –a pesar de no estar escritos- en una sociedad determinada a partir de cierto consenso previo fundado no sólo en la letra de la ley sino también en la tradición de la cultura legal (Thompson, 1988).

En el caso de la violencia policial, estos criterios de legalidad establecen una diferencia bastante gruesa e imprecisa entre un “uso razonable” de la fuerza en circunstancias en que ésta se considera “necesaria”, y un “uso excesivo” de la misma. Ahora bien, estos criterios son tan amplios como ambiguos, y en su aplicación práctica entran en juego una serie de elementos no especificados en la norma que se vinculan con los niveles de tolerancia de cada sociedad respecto de los actos de violencia policial. En América Latina, las percepciones sociales acerca de la legalidad suelen ser diferentes según el tipo de ciudadanos sobre los cuales la violencia policial sea ejercida¹³.

En Argentina no existen estudios en profundidad acerca de las percepciones sociales existentes sobre los usos de la fuerza por parte de la policía y sus límites. Sin embargo, un indicador sugerente aparece en ciertas declaraciones públicas de dirigentes políticos en campaña electoral, que en los últimos tiempos han centrado la mayoría de sus estrategias en la discusión del tema de la seguridad pública y las atribuciones de la policía, enarbolando

¹¹ Eugenio Raúl Zaffaroni, *Muertes anunciadas*, Editorial Temis, Bogotá, 1993.

¹² Diarios Clarín, La Nación, Página/12 y Crónica.

¹³ Ignacio Cano pone de relieve que en Brasil, la violencia policial cometida contra sospechosos de un delito no recibe la misma reprobanación que aquella ejercida contra jóvenes de clase media, e inclusive que la primera muchas veces cuenta con el apoyo y aprobación de los políticos y la sociedad en general (Cano, 1999)

argumentos que en muchos casos están en abierta contradicción con las normas constitucionales.

Tal es el caso de las declaraciones del entonces candidato y actual gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, cuando a diez días de las elecciones manifestó públicamente que para combatir la delincuencia “*la Argentina debe retirarse del Pacto de San José de Costa Rica*”, declaración de derechos humanos que forma parte de la Constitución Nacional Argentina desde 1994. Estas declaraciones tienen como contexto un discurso de cierta difusión entre algunos sectores políticos y mediáticos que insisten en atribuir las causas de la inseguridad ciudadana a la falta de herramientas normativas que permitan a la policía un uso indiscriminado de la fuerza, suponiendo que la intervención policial violenta garantiza el orden. A la luz de los resultados empíricos que produce la aplicación de este tipo de políticas, no sólo no contribuyen a tranquilizar a la población, que sigue sintiéndose insegura, sino que aumenta las cifras de civiles muertos en enfrentamientos y pone en riesgo al resto de la población.

En síntesis, esos criterios legales no escritos que sirven para distinguir el “uso razonable” del “uso excesivo”, tan vinculados con las pautas culturales de cada contexto específico, por lo general sirven para mantener invisibles los fundamentos del ejercicio de la violencia policial. Un camino posible para diseñar políticas públicas de control y prevención de la misma debe necesariamente tomarlos en cuenta y hacerlos explícitos, dado que forman parte de la práctica policial cotidiana.

III. Explicaciones y justificaciones

Las explicaciones y justificaciones de la violencia policial vigentes en cada sociedad deben ser analizadas a la luz de las definiciones, las tipologías y los criterios no escritos de legalidad existentes. Por otra parte, las diferentes explicaciones no son independientes unas de otras; todas ellas constituyen un gran campo argumental que provee de justificaciones los discursos hegemónicos acerca del problema.

Este campo argumental está atravesado por el presupuesto fuerte, mas no explícito, de que la violencia no es un hecho atípico en el trabajo policial, sino una herramienta habitual que debe ser usada dentro de ciertos parámetros, por fuera de los cuales corre el riesgo de ser vista por la sociedad como “excesiva”. Este enfoque, orientado exclusivamente a reconocer la violencia sólo por sus excesos, no plantea críticas respecto de la habitualidad de su ejercicio, propiciando la justificación del uso de la violencia. Uno de sus efectos más frecuentes es la política de encubrimiento de las instituciones policiales frente a estos hechos, las cuales parecen concentrar sus esfuerzos, menos en evitar que ellos sucedan, que en impedir por cualquier medio que trasciendan al conocimiento público. En este contexto, lo escandaloso parece ser que esos hechos se hagan públicos, y no que ocurran.

Frente a todas aquellas cuestiones que exceden en forma manifiesta y pública el uso de la violencia calificado como “razonable”, las explicaciones oficiales apelan a lo que podríamos denominar una teoría de “los excesos y las carencias”, la cual incluye argumentos que pueden sintetizarse en estas dos categorías:

- a) se trata de hechos aislados producto de acciones individuales, provocados por un exceso en la aplicación de la fuerza legítima o bien por un uso criminal de la misma, o;
- b) se trata de una consecuencia de la falta de preparación y capacitación del personal.

En estrecha vinculación con la argumentación anterior, existe una naturalización de la peligrosidad propia del trabajo policial que lleva a aceptar como inevitables los riesgos e impide avanzar hacia políticas que apunten a prevenir esas muertes¹⁴.

¹⁴ Ejemplo de ello son las declaraciones del entonces titular de la Secretaría de Seguridad de la Nación, Miguel Angel Toma, quien frente a una propuesta de prohibir a los policías la portación del arma reglamentaria fuera de las horas de servicio manifestó su oposición, argumentando que “*el que entra en la policía ya sabe que su*

Las explicaciones de los actos de violencia policial según la categoría a), pueden ser enmarcadas en una lectura muy difundida de las irregularidades policiales, que se limita a entenderlas como desviaciones de un correcto accionar, a su vez nunca suficientemente explicado. Esta lectura se caracteriza por presentar a la violencia policial como una desviación individual del ejercicio “normal y correcto” de la fuerza policial, producto de desórdenes en la personalidad o conductas individuales de los funcionarios policiales.

Algunos estudios realizados en policías de los Estados Unidos han refutado este estereotipo de “la manzana podrida” dentro una institución básicamente “sana”. David Bayley señala que a partir de los años 80 se ha producido en los Estados Unidos un desplazamiento desde una lectura de la violencia policial como producto de actos individuales, a otra perspectiva que enfatiza la dimensión institucional y pone el eje de las posibles soluciones en la transformación de la cultura institucional (Bayley,s/d). En Argentina las explicaciones de la violencia policial en tanto hechos aislados encuentran todavía un gran eco, tanto en las declaraciones de funcionarios policiales como de responsables políticos.

Allí la teoría de “los excesos”, la cual deriva en el establecimiento de ciertas unidades de medida imprecisas y ambiguas basadas en los argumentos del uso “razonable” (y por tanto legal) de la fuerza y una frontera más allá de la cual éste se torna “excesivo”, y en consecuencia abusiva e ilegal, se torna central. Sin embargo, esta distinción entre usos “razonables” y “excesivos” resulta equívoca por dos razones. Primero, por su vaguedad y amplitud, dado que nunca se establecen en forma explícita los parámetros utilizados para definirla, y en segundo término, porque pone todo el énfasis en la necesidad del uso de la violencia, dejando en penumbras aquellos aspectos que muestran las numerosas circunstancias en que el uso de la violencia no era necesaria.

La categoría b) pone el énfasis no tanto en los “excesos” sino en las “carencias” y especialmente en la falta de capacitación de los agentes policiales, como una carencia permanente. Estos argumentos se asientan en el supuesto de que la capacitación es algo que viene desde afuera y puede y debe ser “agregado” al trabajo policial habitual. Bajo el imperio de estos supuestos, se propician cursos que están diseñados con un esquema escolar, con asistencia obligatoria, y centrados básicamente en aspectos teóricos y normativos, pero sin presentar a la discusión los casos prácticos en los cuales el uso de la fuerza puede volverse problemático.

Esta concepción puede sintetizarse en la concepción de “capacitación” subyacente a las siguientes declaraciones de quien en ese momento era el jefe de la policía de la provincia de Buenos Aires, comisario Adolfo Vitelli, el cual desde una curiosa pedagogía sostiene que “*hay cosas elementales que es necesario repetirlas una y mil veces hasta que los policías se adaptan a estos tiempos*”¹⁵. Como consecuencia de este tipo de concepciones, las políticas de capacitación se traducen en medidas destinadas a la memorización de normas constitucionales y tratados de derechos humanos, completamente desvinculadas de los procesos concretos de socialización institucional.

Por otra parte, existen valores de la cultura policial que asimilan patrones de conducta violentos a consideraciones heroicas del trabajo policial, encarado así como una misión que los empuja al combate con la delincuencia, creándose de esta forma un imaginario de guerra en el cual los policías despliegan su trabajo. Asimismo, esos actos heroicos son susceptibles de gratificación y recompensa¹⁶, y se enmarcan dentro de discursos que ponen énfasis en el

profesión implica riesgos” (Diario Clarín, 2/8/99).

¹⁵ Diario Clarín, 8/9/97.

¹⁶ En las policías argentinas existe por lo general un esquema de condecoraciones y ascensos *post mortem* para aquellos funcionarios que mueren como resultado de su participación en actos violentos de represión. En el caso de Brasil, Cano cita como ejemplo el “premiación por valentía”, que implica el aumento del salario para aquellos policías que participaron en enfrentamientos armados (Cano, 1999).

heroísmo, la entrega y el sacrificio, descuidando aspectos como la prudencia, la prevención y el uso de todos los medios posibles para evitar la violencia.

Se debe agregar aquí que esta representación acerca del trabajo policial como natural e inevitablemente riesgoso –presente tanto dentro como fuera de la policía-, ha sido puesta en cuestión por algunos estudios sobre diferentes policías, los cuales han mostrado que en el conjunto de la rutina de trabajo policial, las situaciones de peligro que requieren el uso de la violencia son excepcionales (Walker, Manning, Van Maanen en Kappeler, 1995).

La violencia policial no es producto de hechos aislados protagonizados por agentes individuales con comportamientos patológicos, ni una desviación estructural e ineluctable de un funcionamiento supuestamente normal de las instituciones. Al contrario, sugerimos que los hechos de violencia policial deben ser considerados como un producto previsible de patrones de comportamiento violentos que están completamente imbricados en las rutinas de trabajo policiales, por cuyos efectos es responsable en primer lugar la institución que los propicia y fomenta, y luego los agentes individuales. Por esta misma razón, esos hechos pueden y deben prevenirse, en la medida en que presentan una regularidad mucho más fuerte de la que a primera vista podría percibirse, y que hablan mucho más de la institución y las políticas que la sostienen y controlan, que de la psicología individual de sus agentes.

Antes que un aspecto inherente al trabajo policial, la violencia debe ser leída como parte intrínseca de una forma tradicional de intervención de las fuerzas en los conflictos sociales, resultado de una forma de trabajo policial encerrado en una tradición de rutinas verticalizadas y antidemocráticas, inmersas en un contexto de ausencia de control del trabajo de los agentes de las fuerzas de seguridad. Esto significa también la posibilidad de que estas cuestiones pueden ser modificadas, punto de partida insoslayable para cualquier intento de reforma.

La construcción de paradigmas explicativos que permitan reorientar los análisis teóricos hacia una concepción de la violencia policial como un síntoma de una tradición violenta del trabajo policial que debe ser modificada, para diseñar sus fines en forma acorde con una sociedad democrática, exige la producción y el análisis de una cantidad de datos empíricos que permitan conocer en profundidad las características del problema, y que hoy no existen en Argentina a nivel oficial.

IV. Datos y fuentes

En Argentina, las dificultades de análisis inherentes a un problema tan complejo como la violencia policial se ven acrecentadas por la casi absoluta ausencia de datos oficiales que permitan abordarlo en sus múltiples facetas. Ante esta situación, y con el objetivo de medir los efectos de la violencia policial con algún parámetro objetivo que facilite al mismo tiempo los estudios comparativos en el espacio y en el tiempo, el CELS realiza desde el año 1994 un seguimiento de las cifras de personas muertas y heridas como producto de la actividad policial, a través de una base de datos construida sobre la base de la tipología citada más arriba. La decisión de iniciar este trabajo fue tomada al notar que, en el contexto local, era imposible obtener esos datos de fuente oficiales, porque no existían o bien porque no estaban disponibles para la consulta pública.

Sobre la base de los indicadores elaborados a partir de esa base de datos, hoy puede decirse que en Argentina la violencia policial constituye un grave problema que sin embargo no ha merecido hasta el momento políticas públicas específicamente orientadas a controlarlo (Informes CELS, 1994 a 1999).

Una de las características del problema es la relativa regularidad observable en la ocurrencia de hechos de violencia policial a lo largo de los años, lo que invalida las argumentaciones que los consideran como hechos aislados. Entre los años 1985 y 1998, la magnitud absoluta de los efectos de la violencia policial se mantiene más o menos constante para el conjunto urbano conformado por la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano; el promedio anual de civiles

mueritos por la policía es de 150 personas. En contraste con este dato, la cantidad anual de homicidios para el mismo período no presenta aumentos considerables, lo que indica que la violencia policial se incrementó por encima del crecimiento de la violencia social en general. Por último, la mayor parte de estas muertes se ha producido en el marco de enfrentamientos con policías, tanto en servicio como de franco pero que igualmente intervienen frente a conflictos que generalmente suponen delitos de menor cuantía.

Dentro de esta regularidad de la ocurrencia de hechos de violencia policial en los últimos años, pueden apreciarse algunos momentos en que el fenómeno ha mostrado un crecimiento llamativo. Así ocurrió en el conglomerado ciudad de Buenos Aires y Conurbano durante el primer semestre de 1999 en comparación con las cifras correspondientes al mismo período del año 1998. Entre ambos momentos, la cantidad de civiles muertos por la policía aumentó alrededor de un 60%; la cantidad de policías muertos en enfrentamientos creció un 17%; y también aumentó la cantidad de heridos en enfrentamientos con la policía (CELS, 1999). Este aumento coincidió con un notable avance en el primer semestre del año 1999 –y en el contexto de una campaña electoral centrada sobre todo en el tema de la seguridad-, de discursos abiertamente autoritarios, los cuales sin duda alentaron al interior de las fuerzas de seguridad un incremento en el uso de la violencia, con el resultado de mayor cantidad de muertes.

El mayor obstáculo para avanzar en la discusión del problema es que estos datos –producidos por una organización no gubernamental- no pueden ser confrontados por datos oficiales. Ello es el resultado de la ausencia de políticas estatales en materia de datos estadísticos en la Argentina: con relación al tema específico que aquí nos ocupa, en principio no existen lugares oficiales que centralicen la información cuantitativa sobre los efectos del ejercicio de la violencia policial. Ello habla de la particular definición de la misma, que, como ya se dijo, es considerada como algo dado antes que algo que debe ser controlado. Hay datos oficiales dispersos, que no son ni construidos con el objetivo de ser utilizados ni son efectivamente utilizados en el monitoreo, la evaluación y la planificación de políticas¹⁷.

Asimismo, hay algunos datos que son construidos por organizaciones de la sociedad civil preocupadas por el tema, los cuales tienen la limitación de un acceso restringido a los datos en bruto; éstos, por lo general, se hallan literalmente encerrados en las estructuras administrativas del Estado, y en muchos casos permanecen ocultos aun para sus propios agentes, lo cual torna difícil su rescate. Otra limitación es que, una vez construidos los datos, existen grandes dificultades para encontrar funcionarios con los cuales poder discutirlos, toda vez que éstos por lo general los consideran un ataque a su función y toman una actitud defensiva al respecto, lo que impide encarar un debate científico y racional sobre los contenidos que los mismos denuncian.

Sin embargo, esta ausencia de datos no es algo connatural a las instituciones policiales ni al Estado, y en algunos países esta tendencia incluso ha comenzado a revertirse marcadamente en los últimos años. Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Gran Bretaña, por ejemplo, producen información específica sobre el uso excesivo de la fuerza (Bayley, s/d). En los Estados Unidos, la escasez de datos mereció un análisis especial del Congreso, que en el año 1994 decidió aprobar la *Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994*, por medio de la cual se exige al Procurador General la recolección de datos sobre el uso excesivo de la fuerza policial y la publicación de un reporte anual con los mismos.

En cuanto a las formas de registro de los datos existentes en nuestro país, de por sí fragmentadas, presentan en algunos casos una lógica de organización de los datos que no contempla su posible uso posterior. Ese es el caso de las estadísticas judiciales, las cuales abarcan datos sobre la cantidad de delitos clasificados según la tipología del código penal,

¹⁷ Un ejemplo de esto es el subsidio que se otorga a los agentes de la Policía de la provincia de Buenos Aires que resultan heridos en servicio; esta normativa ha sido pensada con el objetivo de que no pierdan su sueldo, pero no se plantea políticas de prevención para evitar que resulten heridos.

pero no permiten distinguir aquellos casos en los que participaron funcionarios policiales. A partir de esta información, sólo de manera aproximativa es posible extraer información sobre violencia institucional, centrándose en delitos tales como apremios ilegales, resistencia a la autoridad, abuso del uso del arma, abuso de autoridad o atentado a la autoridad. Otra fuente judicial de datos son las estadísticas llevadas por algunas fiscalías departamentales de la provincia de Buenos Aires. Estas constituyen un ejemplo de una posible fuente de datos cualitativos y de proximidad ya que tienen jurisdicción sobre territorios acotados y cuentan con todos los datos del expediente.

Los datos elaborados por las policías tampoco permiten un análisis de hechos de violencia policial, ya que este tipo de hechos no es relevado específicamente por las instituciones. El sistema de recolección de datos de la Policía Federal prevé dos categorías a relevar: delitos denunciados y cantidad de hechos esclarecidos según los tipos de delito definidos en el Código Penal. El objetivo de este relevamiento apunta a demostrar la cantidad de trabajo policial, más que la calidad del mismo. Esto se percibe claramente en los criterios utilizados para considerar que un hecho ha sido esclarecido; se lo considera tal cuando existe alguna persona detenida con relación al mismo.

En la provincia de Buenos Aires, la Dirección de Estadísticas que depende de la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Justicia y Seguridad provincial, lleva una base de datos diseñada para registrar la evolución diaria de las características de los delitos en la provincia. En este caso, el criterio seguido replica también los tipos de delito establecidos por el código penal, y se relevan asimismo datos tales como el lugar, el día y la hora de la comisión del delito, con el objetivo de contar con información sobre la distribución temporal y espacial de los distintos delitos en todo el territorio provincial.

Existen asimismo otras fuentes policiales que elaboran datos sobre hechos de violencia policial: los registros llevados por la División de Asuntos Internos de la Policía Federal y por la Auditoría de la Policía de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, tampoco estas fuentes permiten un análisis de los efectos de la violencia policial, en primer lugar porque sólo registran el número de funcionarios muertos y heridos en enfrentamientos, pero no la cantidad de civiles muertos y heridos por la policía. En segundo lugar porque —a diferencia de otras policías— no se exige que los policías hagan un reporte cada vez que han utilizado su arma¹⁸.

En síntesis, en nuestro país parece primar un criterio de recolección de datos que se vincula más con la obligación administrativa del registro rutinario que con el interés político-sociológico de analizar fenómenos, indagar en sus causas y diseñar políticas para los problemas detectados. Para el análisis de la violencia policial, aparece particularmente necesario llevar adelante un registro de las características sociológicas de estos hechos, para poder implementar políticas eficaces de prevención, control y castigo de la misma, a partir de esos registros.

Si bien, los efectos objetivos de la violencia policial no se corresponden necesariamente con la importancia subjetiva dada a este problema por los responsables de la misma y por la opinión pública, contar con datos se presenta como la única forma de asir empíricamente los efectos violentos de las políticas que de una manera u otra justifican y promueven los actos de violencia policial.

Los usos posibles de los datos son múltiples, e involucran a diferentes destinatarios que tienen intereses particulares en su aprovechamiento. Los datos no sólo sirven a políticos y funcionarios, sino que también pueden ser utilizados por la misma policía para diseñar

¹⁸ La policía de Nueva York, por ejemplo, ha desarrollado un sistema de monitoreo de *performance* sobre la base de un archivo del personal con datos que incluyen quejas civiles, cantidad de disparos efectuados, sanciones disciplinarias y denuncias por uso abusivo de la fuerza. Este archivo es llevado por la dirección de Asuntos Internos (*Police use of Deadly Force*, 1977).

programas de entrenamiento del personal así como para controlar el uso de la fuerza y mejorar la seguridad de los policías. A su vez, esta información sirve a organizaciones de la sociedad civil, como organismos de derechos humanos, para denunciar estos hechos y ejercer un control externo de las policías.

El registro de los datos no debe limitarse a relevar cantidades, sino que debe abarcar también una dimensión cualitativa de los hechos de violencia policial, a partir de otra serie de elementos que proporcionan información sobre modalidades de trabajo, circunstancias de los hechos, prácticas institucionales, etc.

En síntesis, es necesario destacar que el problema de la diversidad y dispersión de los pocos datos existentes no se circunscribe a una cuestión meramente metodológica, sino que forma parte del problema de la falta de controles de la violencia policial en la medida en que, al no ser considerado un problema político específico, no es abordado como objeto concreto sobre el cual producir un conocimiento que sirva para la definición y planificación de políticas.

V. Políticas públicas y reformas estructurales

Como ya se ha explicado en la introducción de este estudio, los hechos conmocionantes que involucran a la policía provocan, por lo general, la reacción inmediata de los responsables oficiales de la seguridad, sea porque espontáneamente salen a la arena pública a dar explicaciones, sea porque las circunstancias de presión ejercida por la opinión pública así lo condicionan. Ahora bien, estas reacciones oficiales no suelen producir efectos en el control concreto de los actos de violencia institucional ni generan acciones de investigación y políticas de prevención de este tipo de hechos.

Un ejemplo de ello es el anuncio realizado en el año 1999 por el entonces Ministro del Interior de la Nación, Carlos Corach, quien –ante la reacción de la opinión pública y de la institución policial frente a la muerte de un policía en un tiroteo¹⁹- anunció públicamente la sanción de una nueva normativa sobre el uso del arma reglamentaria por parte de la policía. Lo curioso del caso es que la normativa ya existía, que no se introdujo en ella ninguna modificación en ese momento, y que el anuncio ocupó evidentemente el lugar de un mero gesto tranquilizador, de carácter simbólico, sin preocupación por los efectos reales y concretos del mismo.

En cuanto a la emergencia de las llamadas “olas de criminalidad”²⁰ y las consecuentes demandas ciudadanas de seguridad, ambas generan situaciones que tienen como efecto la difusión de un tipo de política que podríamos llamar la “política del *más*”. Esto es, cuando la sensación de inseguridad se hace más evidente y las denuncias de hechos delictivos parecen acrecentarse, la respuesta oficial consiste en anunciar medidas que contemplan más equipamiento, más recursos, más armas, más facultades para las agencias policiales, así como más presencia en la calle, más detenciones, más operativos. Este tipo de políticas suele tener el efecto práctico de generar más violencia, cuestión que además no puede medirse con exactitud dada la ausencia de estudios oficiales sobre los efectos reales de la implementación de ellas.

En la búsqueda de una posible explicación, podría pensarse que el consenso acerca de la

¹⁹ A principios de agosto de 1999 un policía de franco murió durante un tiroteo en un restaurante de la ciudad de Buenos Aires. Tras la repercusión del caso, luego de una serie de varios casos de policías muertos en tiroteos, el 6 de agosto el Ministro del Interior anunció la puesta en vigencia de un reglamento que faculta a los policías que se encuentran fuera de servicio para disparar antes de identificarse en el caso de una situación de riesgo.

²⁰ Las “olas de criminalidad” son momentos en los cuales los medios masivos de comunicación difunden la ocurrencia en un tiempo acotado de una cantidad de delitos de perfil parecido –tales como “robos a bancos”, “atracos en los trenes”, “robos a colectivos”, etc.- contribuyendo a crear un clima de “inseguridad generalizada” a partir de una cantidad muy acotada de hechos. En algún sentido, este concepto puede relacionarse con el de “campañas de ley y orden”.

existencia de un orden social único que debe ser mantenido a cualquier precio, coloca a las fuerzas de seguridad en un lugar de únicos expertos con recursos para aplicar esas políticas “del más”. A su vez, ello supone un consenso –bien que con algunos matices- sobre la necesidad de reforzar la intervención de la policía ante situaciones en que se percibe en peligro el orden social, ya sea otorgándole mayores facultades de acción o bien transformándola en cuerpos de elite sofisticadamente armados, pero sin una política de capacitación adecuada.

Otro dato a tener en cuenta es que la aplicación de estas medidas tampoco parece tener un efecto notorio en la opinión de los ciudadanos, recabada por lo general en las encuestas de opinión pública. Una lectura atenta de los resultados de estas encuestas demuestra la existencia de tomas de posición y actitudes contradictorias entre sí, que complejizan y cuestionan la lectura de estos sondeos como puras demandas de “ley y orden”. Por ejemplo, mientras el 68 % de la población en Argentina considera que “*la policía tiene las manos atadas*” y el 71% piensa que “*sin mano dura no se puede resolver el problema de la delincuencia*”, sólo el 23% identifica como causas del aumento de la delincuencia el marco legal existente y la existencia de “*leyes blandas*”, mientras que un 13% lo atribuye a la falta de presencia policial y de presupuesto para la policía²¹.

La ausencia de políticas de control y prevención de la violencia policial se presenta como un aspecto en sí mismo de la ausencia de problematización de esta cuestión. La actual no-política es ineficiente y riesgosa, tanto para los ciudadanos como para los policías, porque genera situaciones de enfrentamientos armados que ponen en riesgo a sospechados, policías y terceros, y fomentan un contexto urbano violento. Así, la policía no logra disminuir los hechos delictivos ni logra hacer investigaciones eficientes, y además pone en riesgo la seguridad ciudadana por efecto de su propia intervención. Esta ausencia de políticas se refleja en concepciones en las que la muerte del opositor es leída como signo de eficacia y trabajo policial y no como resultado del fracaso de las políticas de seguridad pública²². El uso de criterios estadísticos para medir el trabajo policial, traducidos en la cantidad de detenciones, enfrentamientos y sospechosos y policías muertos, atenta contra el diseño de cualquier política que se proponga bajar los niveles de violencia institucional, lo que supone tanto controlarla cuando se desata como prevenirla antes de que ello ocurra. En nuestro país, en ausencia de éstas, se observa la constante incitación a acciones violentas, que -a cualquier precio- restablezcan el orden²³.

Esta inexistencia de políticas que prevengan y controlen la violencia policial se refleja en varios aspectos de las leyes y reglamentaciones policiales sobre la actividad policial y el uso de la violencia. Por un lado, encontramos aquellas leyes y proyectos de ley dirigidos a aumentar las facultades policiales, los márgenes de discrecionalidad de su accionar y la falta de control sobre la policía²⁴. Por el otro, encontramos una serie de normativas que, de una

²¹ Datos correspondientes al año 1999, elaborados por la agencia de Graciela Römer & Asociados.

²² El entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, declaró durante el velatorio de un policía: “*cada vez hay más enfrentamientos. Ya no pueden decir que la policía está de brazos caídos. Este año hubo 460 enfrentamientos, un récord para la fuerza. Murieron 19 policías y 90 delincuentes*” (diario Clarín, 1/8/99).

²³ Ejemplo más que elocuente de esto son las declaraciones del entonces candidato y actual gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf: “*Hay que meterle bala a los ladrones, combatirlos sin piedad ... Cuando un asesino se esté tiroteando con un policía siempre estaré respaldando al efectivo para que quede claro que la bala que mató a un asesino es la bala de la sociedad que está harta de que desalmados maten a mansalva a gente inocente*” (diario Clarín, 4/8/99).

²⁴ Entre ellos, pueden mencionarse los proyectos relativos a la no necesidad de contar con orden judicial para realizar allanamientos y requisas, la amplitud de la cantidad de horas de detención policial, la facultad de interrogar de la policía, y otros. Para el caso de la Policía Federal, el 17 de junio de 1999 la Cámara Nacional de Diputados aprobó en general un proyecto que modifica seis artículos del Código Procesal Penal: faculta a la policía a interrogar a un detenido sin presencia judicial, a hacer requisas personales y en vehículos por mera sospecha, deja la posibilidad de que los testigos de las requisas sean los mismos funcionarios policiales, modifica

manera u otra, fomentan la violencia institucional. Entre ellas, se despliega una gama de reglas, órdenes del día y leyes policiales, entre las que nos interesan especialmente las relativas al uso de armas y las vinculadas al sistema de recompensas.

Con respecto al uso de armas, tanto para la Policía Federal como para la de la provincia de Buenos Aires rige lo que se denomina el "estado policial". Esto es, la obligación de portar armas y de intervenir ante un delito en cualquier momento del día, y aunque se esté fuera del horario de servicio. Uno de los resultados visibles de esta obligación, al conjugarse con la ausencia de reglas claras y específicas sobre el uso de armas, es la cantidad de hechos de violencia policial en los que intervienen policías de franco.

En los Estados Unidos, este problema suscitó en los últimos años una especial preocupación, y los estudios desarrollados permitieron comprobar que, del total de los homicidios provocados por policías, en el 12 % intervenían agentes fuera de servicio²⁵. Sobre la base de este dato empírico, se ha sugerido la eliminación del requisito de portar armas fuera del horario de servicio y se ha propuesto, en cambio, la obligación del funcionario de franco de observar los hechos y dar aviso a un agente en servicio. Las consideraciones de estos estudios toman en cuenta que el porte de armas y la obligación de intervenir las 24 horas del día no disuade posibles delitos, sino que genera mayor violencia y pone en riesgo la seguridad del policía, quien en esas situaciones se encuentra solo, aislado del sistema de comunicación policial y en directo enfrentamiento con los delincuentes.

Junto a ello, se encuentra la ya mencionada falta de políticas de uso y control de las armas, tanto fuera como durante el servicio. No sólo no se indican las situaciones precisas en las que está permitido disparar y cuándo no lo está, sino que tampoco se lleva un control del uso de las armas²⁶. Antes bien, en muchos casos se emiten discursos políticos que incentivan el uso de armas, como si éste por sí mismo fuese un medio eficaz para combatir la delincuencia. Tal es el caso de las declaraciones manifestadas por el ministro del Interior, al impulsar la ya mencionada norma que faculta a la policía a no identificarse antes de disparar: "*yo pienso que la policía debe actuar y no darles a los delincuentes la ventaja de anunciarse antes de repeler la agresión*"²⁷.

La falta de controles y sanciones sobre el uso de armas se vincula al segundo aspecto relacionado con los valores que se premian y destacan al interior de la institución. Los sistemas de ascenso y recompensa premian los llamados actos de honor en servicio y fuera de servicio. Morir en cumplimiento del deber así como acciones que tengan como efecto el "abatimiento" del delincuente o del sospechoso -más allá de sus efectos violentos- convierten a los policías en héroes merecedores de condecoración institucional²⁸.

el plazo de seis horas para mantener a un detenido sin aviso al juez y lo eleva a 12 horas. Este proyecto fue impulsado por el partido justicialista, pero el 1 de julio la oposición lo rechazó "por atentar contra las garantías constitucionales". En el caso de la Policía de la provincia de Buenos Aires, el 9 de julio el senado provincial aprobó el proyecto de ley presentado por el entonces ministro de Justicia y Seguridad, Carlos Arslanián, que faculta a la policía a efectuar requisas de personas y autos sin orden judicial. No se aprobó, en cambio, la propuesta de ampliar el plazo de detención por averiguación de antecedentes a 24 horas.

²⁵ *Police use of Deadly Force*, 1982.

²⁶ En algunas policías de Estados Unidos, es obligación notificar a un superior de cada circunstancia en la que se utiliza el arma. Estas son investigadas, se determina si su uso fue justificado o no y en el segundo caso se sanciona al funcionario involucrado. De todos modos, es necesario notar que la mayor parte de los casos son considerados justificados (92%) y que las sanciones no van más allá de reprimendas verbales o escritas (*Police use of Force*, 1977).

²⁷ Diario Clarín, 3/8/99.

²⁸ Por ejemplo, la Ley Orgánica de la PFA especifica -en un capítulo titulado "*Recompensas*"- que "*gradualmente la recompensa será: 1. Por actos de arrojo, abnegación, valor u otras calificaciones semejantes realizadas con riesgo personal, real y evidente (...) 4. Por capturas, secuestros, u otros procedimientos especiales efectuados fuera de las horas ordinarias del servicio o por iniciativa o proyectos que resulten aprobados*" (artículo 253).

Para la policía la capacitación así aparece como un plus que les sirve para algunos objetivos puntuales y corporativos; para los políticos, sirve como explicación genérica de las deficiencias pero no llegan a integrarla en una política de prevención de la violencia que apunte a la modificación de la cultura violenta.

Por último, la ausencia de políticas de control de la violencia institucional puede ser leída como una escasa valoración de la vida de todos los actores generalmente involucrados en los episodios. Ello deja abierta la percepción de que la protección de la integridad física de los sospechados de haber cometido un delito, en tanto son considerados *a priori* como delincuentes, no es una prioridad dentro de las obligaciones del Estado hacia el tema.

Un ejemplo de ello puede ser el balance sobre el primer año de gestión al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires, bajo la gestión del ministro Carlos León Arslanián. En dicho balance no se informa sobre la cantidad de muertes sucedidas en enfrentamientos con la policía, dato que sería un elemento muy importante a la hora de evaluar las políticas de seguridad ya aplicadas y el diseño de las que se va a aplicar en el futuro. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, la Policía Federal tampoco posee información sistematizada acerca de la cantidad de muertes producidas en esas circunstancias²⁹.

Esa falta de políticas también puede ser interpretada, como ya se ha dicho, como resultado de una escasa valoración de la integridad física de los policías. Asimismo, se establece una marcada diferencia entre supuestos delincuentes y los terceros o civiles, como si los primeros de alguna manera fueran "culpables" de la acción violenta de la policía y los segundos, en cambio, "muertos inocentes". Estas consideraciones se reflejan en una concepción del trabajo policial como una guerra de dos bandos, en la que la muerte de policías está justificada por ser parte "natural" de su trabajo y la muerte de sospechosos también, porque amenazan el orden social³⁰.

Esta concepción particular del trabajo policial se traduce a su vez en un sistema de controles internos basado en una lógica judicial y penal del castigo de los actos violentos de los policías³¹, que no cuenta con facetas que apunten a corregir y modificar las conductas que propician ese uso indiscriminado y/o abusivo de la violencia (pautas concretas para la intervención violenta y el uso del arma de fuego, entrenamiento en formas alternativas de intervención que neutralicen la acción, etc.), lo cual evidencia la falta de una política orientada hacia la prevención de la violencia policial.

En síntesis, en los últimos tiempos se han encarado en nuestro país diversas modificaciones de leyes y reglamentos existentes, reestructuraciones de la organización de las policías, nuevas políticas de seguridad y creación de nuevos organismos de control; sin embargo, estas reformas no han sido diseñadas ni implementadas mayormente a partir de la consideración de la violencia institucional como problema específico. Esto parece hablar de la inexistencia de prácticas oficiales que incluyan el conocimiento de la situación previa a las reformas

²⁹ En el marco del Programa sobre Violencia Institucional, el CELS ha solicitado esos datos a la PFA, recibiendo como respuesta que los mismos no existen en la institución.

³⁰ En este sentido, resultan ejemplificadoras las manifestaciones del ex comisario y actual intendente de uno de los municipios del Gran Buenos Aires, Luis Patti: "*La decisión es clara, el chorro (delincuente) es chorro y el vecino es vecino. Mientras se diga y no se haga, el delito crece*" (Diario Clarín, 21/10/99). En el mismo sentido fueron las declaraciones de un comisario de la Policía de la provincia de Buenos Aires ante el asesinato de un policía: "*Por primera vez en la historia el Gran Buenos Aires y la Capital Federal se convirtieron en un territorio beligerante. Antes, la mayor cantidad de muertos eran delincuentes que se enfrentaban con la policía, pero ahora resulta que los civiles son los que mueren en mayor número y los efectivos policiales son los que les siguen. Lo que acaba de pasar es inentendible: los ladrones llegaron disparando como si se tratara de una guerra*" (diario Clarín, 12/9/98).

puntuales, así como de las posibles relaciones entre los fenómenos de violencia institucional y otro tipo de datos, tales como la relación entre los efectos de la interacción entre la policía y la criminalidad, o la incidencia de los niveles de violencia institucional en el aumento o la disminución efectiva de la violencia social. Estas cuestiones, si bien no necesariamente tienen que ser tomadas en cuenta expresamente en la planificación y el diseño de las reformas, no pueden ser soslayadas a la hora de evaluar los resultados de su implementación.

VI. Algunas ideas para pensar futuras políticas

El análisis precedente tiene como un objetivo central llamar la atención sobre la falta de estudios y reflexiones sobre las reales dimensiones del problema de la violencia institucional en la Argentina, y al mismo tiempo señalar la llamativa ausencia de políticas integrales para prevenirla y evitarla. Ello no significa negar la importancia de ciertas reformas puntuales que se han llevado a cabo en los últimos tiempos, sino mostrar las limitaciones que las mismas han demostrado a la luz de los pobres efectos obtenidos en relación con los recursos invertidos.

Así, un problema clave en el desarrollo de reformas es el relacionado con los procesos de internalización de los cambios. Si éstos no logran una efectiva internalización en las prácticas institucionales, difícilmente alcancen mejoras en el sistema y la reducción de la violencia institucional. En este sentido, es importante el consenso de distintos actores, no sólo sobre la violencia institucional como un problema grave, sino también sobre la necesidad de aplicar determinadas políticas que supongan su control y prevención.

Un aspecto esencial en este tema concierne a la aceptación por parte de la policía de estas dos cuestiones; primero, el hecho de que la violencia institucional es un problema y que debe ser tratada como tal; en segundo lugar, la voluntad y el consenso acerca de la necesidad de poner en práctica políticas que la prevengan y controlen sus efectos. De esta manera, las políticas a implementarse deben ser conocidas, comprendidas y aceptadas por todos los agentes policiales, las cuales deben ser incorporadas al proceso de socialización y educación institucional, para lograr cambios en pautas culturales muy afianzadas.

Otro aspecto fundamental es el referido a la capacitación, como herramienta para la comprensión y difusión de las nuevas normativas. Las reglas que existen actualmente vinculadas al uso de la fuerza abren enormes campos de discrecionalidad en el accionar de cada funcionario, confiando en el sentido común y en la experiencia de cada uno. Esta característica, además de cargar toda la responsabilidad del uso abusivo de la fuerza en el policía individual, no contribuye a la reducción de la violencia en el trabajo policial.

Por último, al desconocer la situación local del problema de la violencia policial, las reformas no sólo no forman parte de políticas integrales sino que muchas veces se basan acríticamente en experiencias internacionales. Es necesario reflexionar sobre las diferencias de unas realidades y otras, evitando las adhesiones automáticas. Es importante destacar que las políticas, reglamentaciones y programas no producen los mismos efectos en contextos diferentes, sino que todos ellos operan sobre relaciones sociales construidas al interior de las instituciones locales, y no actúan como elementos exógenos que producen efectos inmediatos y por su sola invocación.

Para concluir, puede decirse que el panorama que hemos descrito para nuestro país se caracteriza por la ausencia de problematización de la violencia institucional como un problema específico y complejo. La violencia policial en la Argentina ha sido abordada tradicionalmente, tanto por los organismos oficiales especializados como por la opinión pública, antes como un hecho aislado que como un problema estructural.

Los datos necesarios para medir y monitorear la violencia policial deben ser construidos teniendo en cuenta las características locales del tema, y el trabajo de producir y analizar esos datos es un factor indispensable a la hora de diseñar y planificar políticas de seguridad

capaces de evitar efectivamente la violencia policial, y también al momento de monitorear la gestión y el desempeño de las fuerzas de seguridad. Estos datos deben ser usados en forma permanente para evaluar, reformar y planificar políticas de seguridad, así como para evitar, controlar y prevenir la violencia policial.

Las políticas de seguridad deben tener en cuenta definiciones claras y carentes de ambigüedad de la violencia policial, que permitan pasar de las postulaciones genéricas basadas en el “uso racional” a reglamentaciones específicas sobre temas puntuales como el modo de usar las armas, la circunstancia en la cual usarlas, etc.

Asimismo, los sistemas de control interno de las policías deben contemplar esta dimensión estructural del uso de la violencia, poniendo tanto énfasis en la prevención que anticipe los efectos violentos de los agentes como en el castigo posterior, que si bien es muy importante para evitar la sensación de impunidad, por lo general, suele ser tardío y cuantitativamente poco significativo, sin llegar a influir directamente en la modificación de conductas del conjunto de los agentes policiales.

Por último, y tomando en cuenta los puntos precedentemente enunciados, las políticas públicas de seguridad deberían fijarse como un objetivo explícito el control estricto y particularizado del uso de la fuerza y la disminución de los índices de violencia presentes en el trabajo policial.

Bibliografía

- Bayley, David, “Police Brutality Aboard”. En: Police Violence Understanding and Controlling Police Abuse of Force, Yale University Press, Londres.
- Benjamin, Walter. 1995. Para una crítica de la violencia, Editorial Leviatán, Buenos Aires.
- Cano, Ignacio. 1999. “O controle da atividade policial: o uso da força letal no Rio de Janeiro”, Cuadernos del CED N° 31, CED.
- CELS y EUDEBA. Marzo de 2000. Derechos Humanos en la Argentina – Informe Anual 2000, Buenos Aires.
- CELS y Human Rights Watch. 1998. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina, Buenos Aires.
- National Institute of Justice. 1996. Understanding the use of force by and against the police, Estados Unidos.
- National Institute of Justice. Abril 1996 y noviembre 1998. National Data Collection on Police use of Force, Estados Unidos.
- CELS y Americas Watch. Diciembre de 1991. La Violencia Policial en la Argentina. Responsabilidad policial por la tortura y asesinatos en la Capital Federal y en la Provincia de Buenos Aires.
- CELS y Americas Watch. Septiembre de 1992. Informe sobre violencia policial – año 1991 y 1er semestre de 1992.
- CELS y Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Octubre de 1994. Informe sobre violencia institucional y urbana – Año 1993.
- CELS y Facultad de Filosofía y Letras / Universidad de Buenos Aires. Septiembre de 1995. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina – Año 1994.
- CELS. Septiembre de 1996. Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina – 1995.
- CELS. Julio de 1997. Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina – 1996.
- CELS y EUDEBA. Junio de 1998. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina – 1997.
- CELS y EUDEBA. Marzo de 1999. Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998.
- CELS y Human Rights Watch / HRW. Octubre de 1998. La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina.

- Manning, Peter. 1995. *The Police. Mandate, Strategies, and Appearances*. En Kappeler, Victor. The Police & Society, Waveland Press, Illinois, EEUU.
- Police Foundation. 1977 y 1982. Police Use of Deadly Force, Estados Unidos.
- Thompson, Edward P. 1988. Whigs and Hunters: The origin of the Black Act, Allen Lane, Londres. (Traducción: Christian Lange).
- Van Maanen, John. 1995. *Kinsmen in Repose. Occupational Perspectives of Patrolmen*. En Kappeler, Victor. The Police & Society, Waveland Press, Illinois, EEUU.
- Walker, Samuel. 1995. *"Broken Windows" and Factured History. The use and Misuse of History in Recent Police Patrol Analysis*. En Kappeler, Victor. The Police & Society, Waveland Press, Illinois, EEUU.
- Weber, Max. 1996. Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. 1993. Muertes anunciadas, Editorial Temis, Bogotá.

Las Autoras:

Josefina Martínez: Licenciada en Ciencias Antropológicas. Investigadora y Docente de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires / UBA. Miembro del Equipo de Antropología Política y Jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA. Becaria de Doctorado y Doctoranda de la UBA. Desarrolla trabajos de investigación en las siguientes áreas temáticas: justicia, policía e investigación penal; violencia institucional y policial y derechos humanos; seguridad ciudadana y derechos humanos; organización judicial y acceso a la justicia.

Lucía Eilbaum: Licenciada en Ciencias Antropológicas. Becaria de Posgrado del Consejo Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología / CONICET. Doctoranda de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Miembro del Equipo de Antropología Política y Jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA. Desarrolla trabajos de investigación en las siguientes áreas temáticas: cultura y organización policial; reformas policiales; seguridad urbana, políticas públicas y demandas de seguridad; organización judicial y acceso a la justicia.