

# LA INEVITABLE “MANO DURA”: SOCIEDAD CIVIL Y VIOLENCIA POLICIAL EN ARGENTINA Y CHILE\*

Artículos

CIENCIA  
POLÍTICA

CLAUDIO FUENTES S.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, FLACSO-CHILE

## Resumen

Si bien todas las sociedades democráticas modernas aceptan en teoría la inviolabilidad de la integridad física de los ciudadanos como parte integrante de sus constituciones, existe una constante tensión entre la protección de este derecho y el uso de la fuerza por parte de los aparatos de seguridad para prevenir el crimen y la delincuencia. Este artículo estudia la dimensión política de este conflicto, analizando el rol que cumple la sociedad civil en la protección de los derechos de las personas. Se argumenta que son tres los factores importantes de visualizar: el acceso al sistema político, los recursos para la movilización de que se dispone, y el nivel de corporativismo de la policía. Considerando el caso de Argentina, se investiga la influencia de la tercera dimensión -nivel de corporativismo- contrastando a la Policía Federal de la Capital de Buenos Aires, la policía de la Provincia de Buenos Aires y el caso de Carabineros de Chile. Se concluye que la sociedad civil organizada tiene un impacto mucho más importante en la definición de la agenda política que en la implementación de políticas incluso en casos donde dichos grupos de la sociedad civil son fuertes. Asimismo, los factores institucionales cumplen un rol importante en la definición de cuándo y dónde es más probable influir para que una reforma de la policía sea posible.

## Abstract

Even though modern democratic societies accept the inviolability of individuals' physical integrity as an essential part of their Constitutions, there is a difficult trade off between the protection of citizens' rights and the use of force to protect public safety. This article explores the political dimension of this tension, analyzing the role played by organized civil society in protecting citizens' rights. In this article, I argue that three factors are crucial to understand such influence: the access to the political system, the resources for mobilization these groups have, and the level of police corporativeness. Considering the case of Argentina, the article analyzes the impact of the third dimension -police corporativeness- contrasting the cases of the Federal Police in the Buenos Aires Capital District, the Provincial Police in the surrounding area of Buenos Aires, and the case of Carabineros in Chile. The main claim of this article is that organized civil society has an greater impact over agenda setting than over policy implementation even in cases where civil society is strong. Moreover, institutional factors play a crucial role in solving the question of when and where the influence of civil society is more likely.

**PALABRAS CLAVE** • Seguridad Pública • Derechos Humanos • Sociedad Civil • Argentina • Policía • Chile

\* El autor agradece el apoyo de la Fundación Ford para proseguir esta línea de investigación. Se agradece además la asistencia de Claudia Castañeda en la elaboración de esta versión.

## I. LA DELINCUENCIA COMO PROBLEMA POLÍTICO

La mayor parte de los ciudadanos del mundo occidental considera que el control de la delincuencia y el crimen es la prioridad fundamental sobre la que deberían concentrarse los gobiernos. El problema fundamental se refiere al costo que una sociedad está dispuesta a pagar por la seguridad pública. En algunos casos, como en la provincia de Buenos Aires, un gobernador sugirió que “deberíamos dispararles a los delincuentes. No estoy diciendo matarlos, sino que dispararles en los brazos o en las piernas”<sup>1</sup>. En otras situaciones menos extremas, entregar seguridad pública significa proveer a la policía de mayores herramientas legales para arrestar a personas. En la mayoría de los casos, los políticos formulan el problema como una tensión entre la protección de los derechos de los ciudadanos y la entrega de seguridad pública. A mayor protección de los derechos individuales, menos seguridad y viceversa.

Si bien todas las sociedades democráticas han aceptado la inviolabilidad de la integridad física de los ciudadanos, existe una constante tensión entre la protección de este derecho y el uso real de la fuerza por parte de los aparatos de seguridad para prevenir el crimen y la delincuencia, e incluso el terrorismo. Este equilibrio es particularmente crítico en los países en vías de desarrollo donde los gobiernos enfrentan presiones simultáneas para resolver problemas socioeconómicos, reforzar el imperio de la ley, generar un aparato estatal más eficiente y superar el legado de regímenes autoritarios pasados. En un contexto en que las reformas económicas estructurales han aumentado la inequidad social y reducido la capacidad del Estado para proveer servicios, es probable que surjan protestas sociales. Como resultado previsible, los gobiernos se ven tentados a usar la fuerza para lidiar con los conflictos internos.

Asimismo, generalmente se han asociado los altos niveles de delincuencia con altos niveles de desempleo y pobreza, lo que a su vez afecta las políticas relativas al uso de la fuerza para controlar el crimen. Más aún, la opinión pública generalmente apoya las políticas “duras” contra la delincuencia. De esta forma, no sorprende observar que los gobiernos implementen políticas de “mano de dura” para enfrentar la delincuencia. Los incentivos políticos y sociales favorecen la protección de la seguridad por sobre las libertades individuales.

En teoría, las democracias evitan la violación de los derechos ciudadanos mediante la instauración de reglas que regulan la relación entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los ciudadanos y las sanciones contra aquellos que violan los derechos ciudadanos. Más aún, las sociedades han instaurado herramientas institucionales específicas, tales como defensores del interés público y asesorías gratuitas para cautelar los intereses ciudadanos. La idea central detrás de estas regulaciones es crear un equilibrio entre la protección de los derechos ciudadanos y la necesidad de mantener la seguridad pública.

El problema en cuestión es cómo las sociedades definen regulaciones que amplíen los derechos ciudadanos y al mismo tiempo protejan la seguridad pública en un contexto en que se exigen políticas de mano dura. Sin embargo, en América Latina, la protección de los derechos ciudadanos es un asunto reciente. Por ejemplo, hasta principios de los años 90, en muchas partes de la región las fuerzas de seguridad no tenían la obligación de leer sus derechos a los detenidos, quienes a su vez no podían contactar a sus parientes o a un asesor legal en el momento de la detención.

<sup>1</sup> Gobernador Carlos Ruckauf, “Mano Dura en la Provincia”, *Clarín*, Agosto 5, 1999.

Las reformas del sistema judicial y de la policía luego de las transiciones a la democracia en América Latina abrieron nuevas esperanzas a los ciudadanos en relación con la protección de sus derechos. De hecho, durante los años 90 varios países de la región promulgaron reformas tales como regulaciones más estrictas en relación con las facultades policiales para detener personas y un equivalente a la ley *Miranda* aplicada en Estados Unidos<sup>2</sup>. Por primera vez en la historia de estos países, se reconocieron ciertos derechos básicos de las personas tales como el derecho a permanecer callado y el derecho a contactar a un abogado.

Estas reformas aparentemente elementales debieron tener un profundo impacto en la relación entre los ciudadanos y la policía. Sin embargo, muchos de estos cambios han sido difíciles de implementar, varios de ellos han sido impugnados por la policía y –a mediados de los 90– en varios países de la región se le había restituido algunas de las facultades que habían perdido<sup>3</sup>. Más aún, los registros actuales de violencia policial en la región muestran que las modificaciones legales no se han traducido automáticamente en un cambio en las prácticas policiales (O'Donnell, 1996; Pinheiro, 1996; Holston y Caldeira, 1998; Méndez, O'Donnell, y Pinheiro, 1999; Oxhorn, 2001).

La ciencia política ha puesto poca atención a este difícil dilema. La mayoría de los estudios se centra en los aspectos técnicos de la reforma policial o bien en identificar los tipos de práctica policial. Poco se ha escrito y teorizado sobre la dimensión política del problema, esto es, explicar las condiciones en que se han producido los cambios en la protección de los derechos ciudadanos, en particular aquellas transformaciones que afectan la protección de civiles de la violencia policial. Tampoco se han estudiado las condiciones bajo las cuales una reversión pro orden es posible. ¿La obtención y protección de derechos puede explicarse sólo por cuán organizada está la sociedad civil para denunciar abusos? ¿A mayor organización de la sociedad civil, mayor protección de derechos?

Este artículo estudia el impacto que han tenido los grupos de defensa de los derechos humanos en tres niveles: las campañas para aumentar la conciencia pública sobre la violencia policial (establecimiento de la agenda), la promoción de reformas legales que garanticen un tratamiento justo a los ciudadanos en el momento del arresto y el rol de los grupos de defensa de los derechos humanos en el monitoreo de las prácticas policiales. El artículo toma dos casos de Argentina, donde existe evidencia de un alto nivel de organización social pero, a la vez, altos niveles de abuso policial.

## II. OPTIMISMO NORMATIVO Y PESIMISMO EMPÍRICO

En los últimos quince años, tres factores han ayudado a crear oportunidades para la promoción de derechos ciudadanos en América Latina. En primer lugar, se ha registrado una progresiva incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en las legislaciones internas. Con excepción de Cuba, todos los países de la región han incorporado progresivamente la Convención

<sup>2</sup> Los códigos de procedimiento penal han sido reformados en Ecuador (1991), Perú (1991) Guatemala (1992), Argentina (1992), Costa Rica (1996), El Salvador (1998), Chile (1998), Venezuela (1998), Paraguay (1998), Bolivia (1998). Hacia el año 2002, otros países estaban debatiendo reformas en el Congreso, entre ellos Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Panamá (Domingo 1999; Struensee y Maier 2000)

<sup>3</sup> Este ha sido el caso El Salvador, Perú, Bolivia, Argentina, y Chile (Kincaid y Gamarra 1996; NACLA 1996; CELS 2001).

de las Naciones Unidas sobre Derechos Políticos y Civiles de 1966, así como otras normativas internacionales dentro de las legislaciones nacionales<sup>4</sup>. En segundo lugar, un aspecto particularmente importante del proceso de globalización ha sido el desarrollo creciente de nutridas redes de apoyo transnacional, que trabajan a escala nacional e internacional, para controlar el cumplimiento de las normas internacionales por parte de los estados. Se ha enfatizado en la literatura especializada tanto en relaciones internacionales como en movimientos sociales la importancia creciente de estas redes en el establecimiento de la agenda, el debate político e incluso en el cambio de las prácticas estatales (Meyer, et. al., 1997; Keck y Sikkink, 1998; Dallmayr, 1999; Samhat, 1999; Forsythe, 2000; Guidry, Kennedy, y Mayer 2000; O'Brien, et al. 2000; Thome, 2000; Khagram, Riker y Sikkink, 2002).

El último factor es que los países latinoamericanos han adoptado progresivamente sistemas políticos democráticos desde los años 80. Muchos autores han sostenido que los escenarios democráticos son ambientes especialmente favorables para la influencia de las redes de apoyo, porque las autoridades locales están usualmente comprometidas con el respeto a los derechos humanos y los grupos sociales tienen más opciones para denunciar públicamente y presentar reclamos.

De esta forma, países más comprometidos con las normas internacionales, una sociedad civil más nutridamente organizada a nivel global a través de grupos de apoyo transnacional y el proceso de democratización en América Latina deberían ser consideradas como tres condiciones favorables para el desarrollo de los derechos ciudadanos. Incluso en los casos en que las autoridades locales cierran las opciones de los activistas locales para denunciar la violencia policial, la teoría nos dice que las redes de apoyo pueden buscar ayuda de aliados internacionales para superar la resistencia local. Se trata del “efecto boomerang”, por el cual los gobiernos pueden enfrentar presiones desde “abajo” y desde “arriba” para el respeto del imperio de la ley (Keck y Sikkink, 1998).

La evidencia empírica muestra, sin embargo, que pocos países de la región han mejorado sustancialmente la protección de los derechos ciudadanos luego del restablecimiento de la democracia. Como señaló Guillermo O'Donnell “[En América Latina] las libertades más propiamente políticas, *democráticas* son efectivas: votaciones no coercionadas, libertad de opinión, movimiento y asociación. Pero para amplios sectores de la población, las libertades *liberales* básicas son negadas o recurrentemente pisoteadas. Los derechos de las mujeres maltratadas a demandar a sus maridos y el de los campesinos a obtener un juicio justo frente a sus patrones, la inviolabilidad de los domicilios en los barrios pobres y en general el derecho de los pobres y diversas minorías a un trato decente y a un justo acceso a los tribunales y a los organismos públicos son a menudo denegados” (O'Donnell, 1996: 186).

Como O'Donnell y otros estudiosos han sostenido, existe una significativa brecha entre la ampliación de los derechos políticos y la ampliación de los derechos civiles en América Latina (Shifter, 1997; Agüero y Stark, 1998; Oxhorn, 2001; Gitlitz y Chevigny, 2002). Las condiciones internas son claves para explicar las circunstancias que anticipan el avance de los derechos ciudadanos y la influencia de los actores locales e internacionales dentro del proceso en que se desarrollan estas políticas.

<sup>4</sup> Existen otros tres acuerdos internacionales relacionados con esta materia: el Protocolo Opcional de la ONU para la elevación de quejas individuales (1966), la Convención de la ONU contra la tortura (1984), y el Segundo Protocolo Opcional de la ONU contra la pena de muerte (1989).

### III. LA VENTAJA DE LOS SECTORES PRO ORDEN

Ha sido difícil en América Latina hacer que las instituciones y funcionarios policiales se interioricen y adopten comportamientos de respeto a la integridad física de las personas. Incluso en países como Chile donde la policía es considerada respetuosa de los derechos de las personas y presenta altos niveles de confianza, los niveles de denuncia ante los tribunales por "violencia innecesaria" alcanzan los 4 mil casos desde el reinicio de la democracia (Fuentes, 2001). Más aún, los intentos por restringir las facultades policiales en muchos países han sido pobremente implementados o han sido seguidos por reveses políticos que han reestablecido algunas de las facultades policiales. Esto parece ser un patrón común en otros países latinoamericanos como Perú, El Salvador, República Dominicana y Bolivia (NACLA, 1996; Kincaid y Gamarra, 1996; Holston y Caldeira, 1998; Oxhorn, 2001; Gitlitz y Chevigny, 2002). En este contexto, los grupos de la sociedad civil en algunos casos han influenciado la agenda política, pero han tenido un éxito menor en afectar el debate político en el Congreso, la implementación de políticas y el cambio de las prácticas policiales. En otras palabras, parece que una sociedad civil organizada no es condición suficiente para detener prácticas arbitrarias de la policía.

¿Qué factores explican esta resistencia al cambio? Una primera respuesta intuitiva sería que el legado autoritario, es decir, el mantenimiento de prácticas policiales heredadas de los pasados regímenes militares con fuerzas de seguridad sumamente autónomas, explicaría la persistencia de la violencia policial. De esta forma, la violencia policial se justifica por las características institucionales, así como culturales de la policía (Chevigny, 1995; Méndez, 1999; Neild, 2000). Otra explicación sería la existencia en la región de una tradición de autoritarismo que influencia los valores de los actores políticos en el uso de la fuerza (Wiarda, 2001). La política caótica, violenta y sin ley se explicaría por bajos niveles en la capacidad cívica y entendimiento democrático de la sociedad y, de manera importante, por altos niveles de corrupción, desconfianza y abuso de poder por parte de los políticos (Diamond, 1994). De acuerdo con esta visión, la violencia policial y las normas que permiten que continúe se explican por ciertos valores autoritarios predominantes dentro de la sociedad.

Uno de los problemas de estas visiones es que no explican por qué los líderes democráticos, supuestamente comprometidos con la protección de los derechos humanos, no han intentado alterar el *status quo*. En otras palabras, si la autonomía policial explica la violencia no explica por qué quienes diseñan tales políticas en una sociedad democrática hacen poco o nada para detener el mal comportamiento policial y reformar las instituciones policiales. Desde otro punto de vista, si las elites y la sociedad mantienen ciertos valores autoritarios, es difícil explicar por qué algunos sectores de la sociedad están tratando de promulgar reformas pro derechos humanos.

Aun cuando el legado histórico pueda explicar una parte de la historia, sostengo que una estructura específica de incentivos nacionales favorece a aquellos grupos que quieren mantener el *status quo*, a quienes identifico como una coalición pro orden. En primer lugar, los ciudadanos quieren estar a salvo tanto de los abusos policiales como de la delincuencia y, por lo tanto, la opinión pública puede ser movilizadora en dos direcciones. Se los puede movilizar para promover reformas policiales si se detecta violencia en contra de los ciudadanos y, por otra parte, movilizarlos con el fin de incrementar las facultades policiales si la percepción sobre la delincuencia crece.

En segundo lugar, es probable que los gobiernos apoyen el aumento de las facultades de la policía para controlar la seguridad pública, incluso en los casos en que el registro de las fuerzas de seguridad muestre que las mismas prácticas policiales están contribuyendo a elevar los niveles de violencia. Esto se explica por los incentivos electorales que existen detrás de los políticos que están en el poder. En tercer lugar, aquellos que defienden visiones pro orden disfrutan de ventajas comparativas por sobre aquellos que defienden visiones respetuosas de los derechos ciudadanos. Puesto que la “seguridad pública” es altamente apreciada por los tomadores de decisión, la policía y sus aliados en el sistema político gozan de un mayor espacio de maniobra.

Este estudio sostiene que los grupos de la sociedad civil pro derechos ciudadanos pueden efectivamente tener impacto en el establecimiento de la agenda en ciertas coyunturas, pero que su impacto en la implementación de las políticas y las prácticas policiales es probable que sea, en el mejor de los casos, transitorio. Dicho de manera concisa, la tarea de ampliar los derechos individuales es extremadamente difícil, dada la estructura de incentivos que favorece el *status quo*.

Explicar los persistentes patrones de violencia policial en sistemas democráticos requiere analizar la estructura de incentivos y posiciones de poder de los actores clave del sistema. El debate sobre la violencia policial tiene que ver con un debate más amplio sobre el mantenimiento del orden público frente a la protección de derechos ciudadanos. Hacia qué dirección cambien las políticas depende de las fuerzas comparativas de las coaliciones que están a favor de los derechos ciudadanos y de las fuerzas pro orden. La fuerza de estas coaliciones depende tanto de los factores individuales como de los factores contextuales que analizaremos a continuación.

En un escenario democrático, los funcionarios enfrentan presiones simultáneas para reducir el crimen, mantener la estabilidad del país y proteger los derechos de los ciudadanos. Más aún, los gobiernos desean continuar en el poder apoyando políticas que resulten atractivas para su electorado. Si la coalición pro-orden tiene la fuerza y la capacidad para concebir a la delincuencia y al crimen como la principal preocupación para la sociedad, es probable que el *status quo* prevalezca. En contraste, si la coalición a favor de los derechos ciudadanos tiene la fuerza y la capacidad para concebir la protección de los derechos individuales como la principal preocupación para la sociedad y la violencia policial como parte del problema de la violencia social, entonces los gobiernos se comprometerán a hacer reformas para transformar los cuerpos policiales.

Si la percepción de inseguridad pública crece, los gobiernos están más dispuestos a escuchar a las instituciones policiales, aumentando las posibilidades para una restricción en el ámbito de las libertades individuales y/o un restablecimiento de las facultades policiales. Puesto que la coalición a favor de los derechos ciudadanos tiene mayores problemas de coordinación que la coalición proorden, es difícil para ellos articular una respuesta inmediata a esta nueva ola de contrarreformas propuestas. Dada la desigualdad de recursos de poder entre estos dos grupos, se debería esperar que incluso en casos en que los gobiernos aceptaran reformas, éstas tenderían a ser leves y a enfrentar serios problemas en el momento de la implementación<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Un interesante análisis sobre las dificultades en el establecimiento de mecanismos de asignación de responsabilidades sobre las instituciones policiales en los EE.UU. es Chevigny (1995) y Human Rights Watch (1998). Para una perspectiva comparativa, ver Marenin (1996).

En este contexto, la influencia de los grupos de la sociedad civil pro derechos humanos en un contexto democrático está mediatizada por una compleja relación de poder entre los actores sociales. Primero, los grupos de apoyo tienen que superar las limitantes contextuales, tales como las normativas heredadas, un equilibrio de fuerzas desfavorable, la falta de medios de comunicación pluralistas, etc. Pero si éstos enfrentaran condiciones favorables para influir en la restricción de poderes a la policía, tendrían todavía que tratar con grupos activos de la sociedad que buscan medidas "duras" contra el crimen.

Si los grupos pro derechos humanos consiguen influenciar a los sectores reformistas para proponer cambios, entonces tendrán que dar argumentos en el sentido de que un eventual incremento del crimen no tiene nada que ver con la restricción de las facultades policiales. Incluso en los casos en que se perciba que la policía es corrupta e ineficiente, es probable que los gobiernos reestablezcan las facultades policiales si perciben que una "seguridad pública" incrementada es altamente valorada por la población.

#### **IV. TRES HIPÓTESIS SOBRE LA INFLUENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL**

El argumento presentado aquí y desarrollado con mayor atención en otro trabajo (Fuentes, 2004) sostiene que existen dos condiciones estructurales que favorecen la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisión política: el nivel de acceso al sistema político y el grado de corporativismo de la policía. Además, existe un tercer factor vinculado a la capacidad de los actores de la sociedad civil para vislumbrar oportunidades para ejercer influencia, lo que la literatura de movimientos sociales denomina "liderazgo". Pese a que se explicarán las tres hipótesis, en este artículo sólo se desarrollará la tercera.

##### **a. A mayor acceso al sistema político, mayor posibilidad de influencia**

Esta hipótesis es intuitiva. Un sistema político favorable a la sociedad civil ciertamente generará condiciones para que las organizaciones se expresen. El acceso al sistema político está determinado o puede ser dimensionado a partir del balance de poder entre fuerzas políticas pro derechos humanos y pro orden, la existencia de un pluralismo mediático y la existencia de puntos de veto, esto es, la cantidad de instrumentos legales que tienen los políticos para vetar algunas decisiones políticas (Immergut, 1992).

En sociedades más cerradas, esto es, donde los medios de comunicación están más controlados, donde existen mayores puntos de veto y el balance de poder favorece posiciones pro orden, la incidencia de la sociedad civil organizada en torno a los derechos humanos será más difícil.

Aunque en este artículo no desarrollaremos esta hipótesis por razones de espacio, conviene advertir que, en primer lugar, existe una tendencia a utilizar esta explicación para justificar un bajo nivel de asociacionismo. En el caso de Chile, por ejemplo, se argumenta frecuentemente que la existencia de un sistema político cerrado hace prácticamente imposible la influencia de la sociedad civil en asuntos de interés público. Alta concentración de medios unida con un balance de poder favorable a sectores pro orden inhiben la acción de sectores pro derechos humanos.

El argumento anterior es cuestionable por cuanto la existencia de un sistema político cerrado no necesariamente inhibe el desarrollo de una sociedad civil activa. De hecho, durante las dictaduras militares en América Latina se dieron altos grados, niveles de activismo desde la sociedad civil pese a confrontar un sistema particularmente cerrado. Tampoco es válido plantear que en un sistema político cerrado los cambios favorables a la protección de los derechos humanos son improbables. En Chile, por ejemplo, se evidenció una reforma relevante vinculada a los derechos del detenido en el año 1998. ¿Qué factores pudieron explicar tal inesperada reforma? La pregunta pertinente aquí es entender por qué bajo condiciones aparentemente tan desfavorables para las posturas pro derechos humanos fue posible una transformación<sup>6</sup>.

b. A mayores recursos para la movilización, mayor influencia

Una segunda hipótesis, también intuitiva, se refiere al nivel de recursos que un determinado movimiento social tiene para ejercer influencia. La literatura que ha estudiado los grupos de interés y los movimientos sociales plantea que como la acción colectiva es difícil y costosa (Olson, 1971), tres recursos se tornan vitales para tales organizaciones: (a) la existencia de líderes capaces de visualizar y anticipar oportunidades para la acción, (b) las características de las organizaciones mismas, y (c) la disponibilidad de recursos financieros para la acción (Salisbury, 1969; Chong, 1991; Tarrow, 1994; McAdam, 1996; Abelson, 2002).

Los trabajos más recientes de la literatura sobre movimientos sociales han destacado una visión parsimoniosa que combina factores estructurales, como la estructura y composición social de las organizaciones (Tarrow, 1994), con elementos de liderazgo y la capacidad de los individuos de aprovechar momentos coyunturales para hacer avanzar sus causas (McAdam, 1996). Así, se desprende que movimientos y organizaciones sociales que combinan varios segmentos de la sociedad podrían tener mayor impacto que aquellos que sólo involucran a una clase social específica. Por ejemplo, la “profesionalización” de los organismos no gubernamentales podría afectar la capacidad de la sociedad civil de incidir en política pública en la medida en que esta profesionalización no fuese acompañada por vinculaciones horizontales con movimientos sociales.

Con relación a los recursos financieros, el debate ha tendido a evolucionar desde considerar la mera existencia de recursos (disponibilidad de recursos financieros, por ejemplo), hacia un análisis más pormenorizado de la habilidad y capacidad de las organizaciones sociales de obtener recursos.

c. El nivel de corporativismo incide en la posibilidad de iniciar e implementar reformas de la siguiente forma:

- i. Con bajos niveles de corporativismo policial es posible incidir en la definición de la agenda pero no tanto en la implementación de políticas
- ii. Con altos niveles de corporativismo policial es difícil incidir en la definición de la agenda pero, una vez que la agenda está establecida, la implementación resulta más probable.

El nivel de corporativismo de una organización es fundamental a la hora de explicar resultados. Una policía con altos niveles de corporativismo es una donde existen rigurosos sistemas de entre-

<sup>6</sup> Este caso es estudiado en detalle en Fuentes 2004.

namiento, un sistema de administración interna centralizado, y fuertes niveles de identidad grupal. Las fuerzas policiales muestran niveles altos de lealtad no con su jefe superior, sino que con la "institución" que los acoge (Janowitz, 1960). Ahora bien, instituciones más corporativas no necesariamente se relacionan con un mayor respeto por los derechos humanos. En la historia hay muchos casos de entidades altamente corporativas y que, sin embargo, se involucraron en violaciones masivas de los derechos humanos (Woods, 1993).

En el otro lado del espectro se encuentran las instituciones con bajos niveles de corporativismo. En ellas las lealtades están dadas por subgrupos dentro de la organización, existe poca identificación con la "institución", bajos niveles de control interno de las actividades de los subordinados y sistemas de entrenamiento débiles.

La hipótesis establece que cuando la sociedad civil organizada enfrenta policías con bajos niveles de corporativismo es más fácil incidir en la agenda, no así en la implementación de reformas. Esto se justifica porque en estos ambientes los policías tienden a organizarse en torno a fracciones que, al entrar en disputa una con otra, están dispuestos a "entregar información" a la opinión pública para alcanzar sus objetivos. Rencillas y disputas internas hacen evidente para la sociedad la ineficacia de la policía. Las organizaciones de la sociedad civil pueden aprovechar esa oportunidad para plantear una agenda de reformas.

Sin embargo, en una estructura institucional descentralizada y donde existen pocos conductos regulares para implementar reformas es difícil implementar cambios favorables a la protección de los derechos civiles.

Si enfrenta instituciones altamente corporativas, la sociedad civil tiene mayores dificultades de incidir en la agenda pero, si lo logra, es más probable un cambio. En este caso, la institución policial es organizada jerárquicamente y tiene las capacidades y recursos para responder a "amenazas externas". Las disputas internas son procesadas dentro de la institución, existen bajos niveles de filtración de comportamientos erráticos por parte de los policías y existe una defensa corporativa de las acciones de sus integrantes. Una institución con altos niveles de corporativismo es probable que desarrolle un sistema de relaciones públicas para responder a eventuales denuncias de abuso.

Por ello, es difícil en ese ambiente una reforma. Sin embargo, si se logra establecer un cambio, es probable que la institución lo asimile jerárquicamente.

Es esta hipótesis la que desarrollaremos en este artículo utilizando dos casos de Argentina. La comparación de la policía de la provincia de Buenos Aires y la policía federal nos permitirá dejar constantes variables tales como el acceso al sistema político y el nivel de organización de la sociedad civil, y verificar las diferencias al enfrentar una policía altamente institucionalizada (policía federal) y otra con baja institucionalización (policía de la provincia). Agregaremos un tercer caso, Carabineros de Chile, para explorar la respuesta institucional en un ambiente donde aparentemente existen bajos niveles de abuso.

## **VII. ARGENTINA: SOCIEDAD CIVIL FUERTE E INFLUENCIA FLUCTUANTE**

Argentina es interesante por dos razones: primero, se trata de un caso de "reinención" de los organismos de derechos humanos a mediados de los 90. En segundo lugar, la historia de los

organismos de derechos humanos ha sido considerada como una de relativo éxito en influenciar la agenda pública en materia de violencia policial. El argumento desarrollado aquí es que la sociedad civil organizada tiene una influencia mayor en poner el asunto en la agenda pública, pero mucho menor en relación con la implementación de políticas. Su influencia tiende a ser fluctuante y para entender aquellas fluctuaciones requerimos considerar el contexto político e institucional.

Argentina es un país federal con una policía descentralizada organizada en torno a policías provinciales. La policía federal (PF) es la responsable de la seguridad pública en la capital (con una población de aproximadamente 3 millones de habitantes), y la policía de la Provincia de Buenos Aires (PBA) tiene 48 mil efectivos y está a cargo de la seguridad pública de la provincia que rodea la capital (con una población cercana a los 14 millones)<sup>7</sup>.

Los abusos policiales se hicieron particularmente notorios a partir de mediados de la década de los 90, aunque cabe destacar que desde el inicio de la transición a la democracia (1983), existieron denuncias contra la policía. Entre 1983 y el año 2001 se produjeron una serie de reformas a nivel federal y provincial vinculado a las facultades de la policía. La cuestión de las facultades de la policía para detener es particularmente sensible en cualquier sociedad: para los uniformados, el combate del delito requiere como condición necesaria el contar con facultades para detener a sospechosos. Para los organismos de derechos humanos, una cuestión esencial es la de proveer garantías mínimas de protección de la integridad física de las personas. De esta manera, un buen indicador de las presiones de uno y otro sector en torno a ampliar o reducir facultades es la polémica en torno a las atribuciones de la policía.

<sup>7</sup> En la capital existe 1 policía cada 317 habitantes y en la provincia 1 cada 270 habitantes.

TABLA 1: Reformas de poderes de la policía en Argentina, 1983-2001

Presidentes nivel nacional	Reformas a nivel federal	Gobernadores Provincia	Reformas a nivel provincial
1983-89 Alfonsín UCR	1984 Código de Justicia Militar.	1983-87 UCR Armendáriz	
1989-94 Menem PJ	1991 Ley Nacional de Seguridad Interior. 1991 Abolición de la detención para verificación de registros. 1991 Código de Procedimiento Penal. 1994 Constitución.	1987-91 PJ Cafiero 1991-95 PJ Duhalde	
1995-1999 Menem PJ	1998 Código de comportamiento (Ciudad). 1999 Decreto sobre la detención (*).	1995-99 PJ Duhalde	1996 Intervención del decreto policial. 1997 Código de procedimiento penal. 1997 Segunda intervención. 1998 Ley de Seguridad Pública. 1998 Ley de Organización Policial.
2000-2001 De la Rúa UCR- Frepasso		2000-2001 PJ Ruckauf	2000 Reforma del Código Penal sobre atribuciones policiales(*). 2000 Política de reorganización(*).

UCR: Unión Cívica Radical.

PJ: Partido Peronista.

Frepasso: Coalición de izquierda.

(\*): Se indican las normas que restringen los derechos civiles.

En el caso de Argentina (Tabla 1), se advierte que hubo una secuencia de restricciones de los poderes de la policía inmediatamente después del restablecimiento de la democracia y principalmente a partir de 1991, con la modificación del Código de Procedimiento Penal y la ley de seguridad interior. A nivel de la provincia de Buenos Aires también se advirtió un período de restricciones de poderes, que tuvo que ver con la crisis de la policía entre 1995 y 1998 que analizaremos en detalle más adelante.

En 1999 y antes de la crisis social y política que sacudió al país se advirtió una ola de reformas que ampliaron los poderes de la policía tanto a nivel federal como provincial. Lo interesante de analizar en esta secuencia es hasta qué punto los organismos de derechos humanos cumplieron un rol en reducir los poderes de la policía en la fase 1983- 1998 y, quizás con mayor importancia, por qué se produjo una regresión en las leyes a partir de 1999.

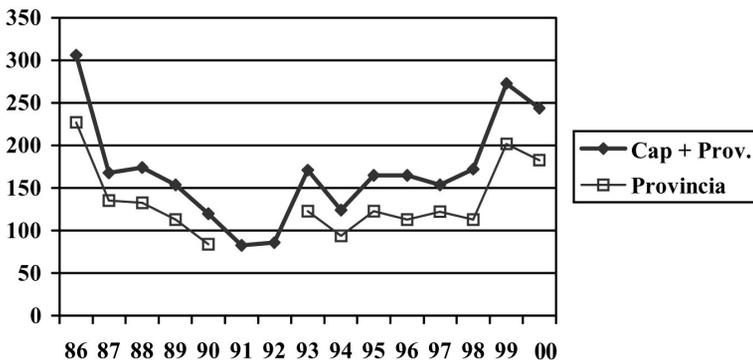
Otra forma de medir el impacto de las organizaciones de la sociedad civil pro derechos humanos consiste en analizar las tendencias de abuso policial. Aunque el objetivo último de las organizaciones es impactar sobre el comportamiento policial, una de las principales dificultades con es que resulta muy difícil contar con estadísticas que grafiquen niveles de abuso policial. En primer término, no todos los casos son denunciados y, en segundo lugar, los casos presentados ante los tribunales en Argentina son de difícil acceso y no están centralizados. Por ello, la única aproximación al problema es a partir de la propia sistematización que hacen los organismos de derechos humanos sobre denuncias de abuso policial.

En el caso de Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) a partir de 1993 comenzó en forma sistemática a recopilar denuncias aparecidas en los diarios sobre abuso policial. Este indicador tiene un alto grado de confiabilidad por la sistematización permanente de los casos, y porque además las denuncias han sido contrastadas en algunas ocasiones con registros de la policía, verificándose un alto nivel de correspondencia entre uno y otro.

A comienzos de los años 90, una serie de estudios demostraban que las prácticas de abuso policial en Argentina eran una cuestión rutinaria. Informes internacionales y locales sostenían que sólo entre 1989 y 1991 se produjeron más de 700 denuncias por tortura y trato ilegítimo en manos de la policía (Americas Watch y CELS, 1991). Otros estudios demostraban la participación de la policía en complejas redes de ilegalidad que incluían tráfico de autos, tráfico de drogas, prostitución y secuestros (Oliveira y Tiscornia ,1997; Dutil y Ragendorfer, 1997; Sain, 2001).

Un indicador del nivel de abuso policial es la tendencia de civiles muertos por la policía a partir del año 1986. Se trata de casos donde existen indicios de que la policía habría disparado contra personas sin mediar un procedimiento previo (práctica conocida como “gatillo fácil”). La Figura 1 muestra una tendencia de reducción del gatillo fácil entre 1989 y 1993 y una progresiva tendencia al alza a partir de aquel año. El declive entre 1989 y 1993 se explica no tanto por la ausencia de dicha práctica sino más bien por la ausencia de estudios sistemáticos. De hecho, el CELS comenzó a realizar un registro sistemático de estas prácticas sólo a partir de 1993.

FIGURA 1: Muertes Civiles en la Capital y Provincia de Buenos Aires



Fuentes: Americas Watch y CELS (1991); CELS y Facultad (1994-95). CELS (1996-97, 1998b, 1999-2001) . Cap + Prov.: Capital más Provincia.

Otra explicación para el tal declive podría encontrarse en las condiciones políticas de aquel entonces. Dado que el gobierno peronista de Carlos Menem asumió en 1989 en medio de una crisis social, se produjo una reducción de las protestas sociales encabezadas por sindicatos peronistas entre 1989 y 1993, lo que habría tendido una fuerte incidencia en las cifras (Fuentes, 2004).

Las cifras muestran que pese al trabajo sistemático de los organismos de la sociedad civil pro derechos humanos durante la década de los 90, hacia fines de dicho periodo los niveles de violencia policial se incrementaron y las facultades de la policía también se ampliaron.

¿Qué rol jugaron entonces los organismos de derechos humanos durante este período? Para responder a esta pregunta debemos remontarnos a fines de la década de los 80. En esos años, algunas organizaciones como la Coordinadora contra la Represión Institucional (CORREPI) ya planteaban la necesidad de enfrentar la violencia policial en democracia. CORREPI fue creada en 1987 por un grupo de abogados y activistas provenientes del mundo de los derechos humanos. Hacia 1997 esta coordinadora o red incluía a más de 35 organizaciones y 700 voluntarios. Su trabajo estuvo desde el comienzo orientado a la denuncia y la movilización en torno a "casos testigo" o simbólicos. Sus activistas han centrado su acción en torno a protestas sociales, litigación en cortes y sistematización de denuncias<sup>8</sup>.

Por su parte, el CELS es una de las organizaciones históricas de derechos humanos, fundada en 1978 con el objetivo de brindar asistencia legal a víctimas de violaciones de los derechos humanos durante la dictadura. Una vez recuperada la democracia, el CELS evidenció una crisis interna vinculada al rol que podría cumplir en una sociedad democrática. Hacia 1991, Emilio Miñones, uno de sus fundadores, delineó los desafíos y problemas de la organización, incorporando una nueva visión sobre el CELS. A partir de entonces, este Centro se enfocó no sólo en la asistencia legal por violaciones de los derechos humanos, sino que también incorporó temas nuevos como violencia policial, discriminación, derechos de los inmigrantes, derechos laborales, etc.

A comienzos de la década de los 90 se incorporó al CELS una nueva generación de profesionales que reorientaron el trabajo que hasta entonces se venía realizando. Por una parte, visualizaron que dada la carencia de recursos, sería más adecuado centrarse en algunos casos "testigo" donde se brindaría asesoría legal. Se definió asimismo una estrategia temática que abarcaba un concepto amplio de derechos humanos, económico y sociales. Finalmente, se trabajó en una estrategia comunicacional para (a) detectar y destacar socialmente algunos problemas de relevancia social y (b) generar alternativas de política para enfrentarlos<sup>9</sup>.

Además, como se verá en la descripción de los casos que sigue a continuación, el nivel de acceso al sistema político era relativamente alto. Hacia mediados de la década de los 90 se estructuró una coalición de izquierda (FREPASO) que era muy receptiva a cuestiones de control ciudadano, políticas anticorrupción y control de la policía. Además, los medios de comunicación favorecían el seguimiento de estos problemas. Finalmente, dentro del Estado argentino se habían creado reparticiones en los ministerios de Justicia y de Relaciones Exteriores, en el Congreso Nacional y en la

<sup>8</sup> Entrevista con María del Carmen Verdú, 9 de abril, 2001.

<sup>9</sup> Entrevista con Martín Abregú, enero 26, 2001. Un relato más pormenorizado de este proceso en Fuentes, 2004.

legislatura de la Capital que monitoreaban la acción de la policía, lo que ciertamente favorecía un debate social sobre los abusos policiales<sup>10</sup>.

En síntesis, el caso de Argentina planteaba las condiciones “ideales” para una influencia efectiva en torno al tema del abuso policial: una sociedad civil organizada y pro-activa, un sistema político receptivo al tema y aliados en el Estado que velarían por una reforma.

## 1. Enfrentando una policía con baja institucionalización

La reforma policial en la Policía de Buenos Aires (PBA) es un ejemplo de la influencia del CELS y otros organismos de derechos humanos en cuanto a la definición de la agenda. Hacia 1995 varias organizaciones de derechos humanos, y particularmente el CELS, habían documentado extensivamente violaciones de los derechos humanos cometidos por la PBA (Americas Watch y CELS, 1991; CELS y Facultad, 1994-1995; CELS, 1996). El CELS organizó equipos de profesionales que reunieron datos, construyeron bases de datos y generaron propuestas de política. La rigurosidad en la presentación de los informes anuales era tal, que difícilmente podía ser cuestionado su trabajo. Además, establecieron alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil fuera de Argentina para apoyar su labor de protección de las víctimas.

Las denuncias sistemáticas fueron ampliamente difundidas por los medios de comunicación, generándose un clima propicio al cambio. En los informes no sólo se entregaban cifras agregadas, sino que también se daban a conocer patrones de acción de la policía. El 19 de diciembre 1996, el gobernador de la provincia, Eduardo Duhalde, declaró a la policía en “estado de emergencia” por la corroboración de abusos cometidos ese año. Sin embargo, fue la coyuntura del asesinato del periodista José Luis Cabezas por parte de agentes de la policía en enero de 1997 lo que favoreció el avance en la reestructuración de la policía. Después de ese evento, varios medios de comunicación organizaron campañas para sensibilizar a la opinión pública frente a la corrupción de la policía y la impunidad (Sdrech, 1997).

A partir de ese evento, se constituyó una coalición informal liderada por activistas del mundo de los derechos humanos, que además incluía abogados, diputados, personeros de gobierno y medios de comunicación.

Sin duda que los organismos de derechos humanos y particularmente la campaña del CELS y la CORREPI ayudaron a marcar una agenda necesaria de reformas en la policía. Ellos contribuyeron mediante (a) la recopilación de información y sistematización de casos (CELS, 1993-1997), (b) la movilización de actores sociales contra la violencia policial<sup>11</sup>, (c) presentación de casos “testigo” ante foros internacionales y organización de alianzas con actores clave fuera del país<sup>12</sup>, (d) campa-

<sup>10</sup> Entrevista con Andrea Pochack y Gustavo Palmieri (CELS), Abril-junio, 2001. Resulta de interés constatar que documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino presentado ante Naciones Unidas criticaron la acción de la policía de su país (UN CAT/C/SR.307 Diciembre 10, 1997). Ver también el trabajo de Pierini (1999).

<sup>11</sup> Las movilizaciones generalmente fueron organizadas y lideradas por CORREPI. En la mayor parte de los casos, se organizaban protestas en torno a “hitos” como la muerte de Walter Bulacio, que pasó a constituirse en un icono de protesta contra el abuso policial. Bulacio murió en manos de la policía el 19 de abril de 1991 cuando intentaba entrar a un concierto de rock de *Los Redonditos*. A partir de ese año, se organizaron marchas en la Ciudad de Buenos Aires todos los años.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el CELS estableció alianzas con CEJIL, Amnistía Internacional, WOLA, y Human Rights Watch. Además, el CELS presentó informes periódicos ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

ñas a través de la prensa<sup>13</sup>, y (e) socialización y articulación de una agenda de reformas entre los principales actores nacionales.

A mediados de 1997, el CELS y otras organizaciones académicas y políticas afines organizaron una serie de actividades académicas para generar propuestas de reforma de la policía. En diciembre de 1997 el gobernador de la provincia Duhalde firmó un decreto (4508/97) mediante el cual designó al jurista León Arslanián como ministro de Justicia y Seguridad de la provincia. Arslanián había participado en la reforma del código penal a nivel federal e inmediatamente después de asumir su cargo tomó serias medidas contra la policía, que incluyeron el retiro de mil doscientos uniformados, descentralización de la línea de mando, creación de defensores del ciudadano, y creación de instancias de monitoreo de las prácticas policiales.

Asimismo, el gobernador creó el Instituto de Política Criminal y Seguridad Pública como instancia multipartidista y donde además se invitó a las organizaciones de derechos humanos más destacadas del país, entre ellas el CELS. El objetivo de este centro era generar recomendaciones de política y estudios sobre la materia.

Sin embargo, los sectores antirreforma de la policía no se quedaron inmóviles. Suboficiales de la policía, algunos intendentes de la provincia y algunos sectores políticos del Partido Peronista controlaban un lucrativo negocio de drogas, secuestros, robo de autos y juegos de azar (Dutil y Ragendorfer, 1997). Luego que el gobernador Duhalde informó de la intervención de la policía en diciembre de 1996, estos sectores presionaron efectivamente a Duhalde para posponer cualquier reforma hasta después de las elecciones del Congreso de la provincia, que se efectuarían en octubre de 1997 (Sáin, 2001). El triunfo del FREPASO en dichas elecciones -grupo opositor al partido peronista de Duhalde- forzó al gobernador a tomar la decisión de iniciar la reforma en diciembre de 1997. Parecía que la reforma tomaría su curso en el año 1998.

La resistencia no cesó. Una semana después de anunciada la reforma policial, el autodenominado "Movimiento policial", formado por oficiales de la policía, se organizó y filtró un documento anónimo a la prensa indicando que la mejor forma de resistir las transformaciones era el no actuar frente a las demandas de seguridad pública, lo que incrementaría la inseguridad de la población<sup>14</sup>.

Por su parte, los intendentes en diferentes departamentos de la provincia ejercieron presiones sobre el gobernador Duhalde y el propio ministro Arslanián para evitar sacar de sus puestos a una serie de jefes de policía que se quería llamar a retiro. Incluso se llegó a reconocer que se habían recibido cientos de llamadas de intendentes y jueces haciendo *lobby* por ciertos jefes de la policía<sup>15</sup>.

Sin embargo, la más efectiva estrategia de los sectores pro orden contra la reforma a la policía fue el desarrollar una campaña política de "mano dura" con motivo de las elecciones de gobernador del año 1999. El candidato también peronista Carlos Ruckauf, contrariando lo hecho por su cama-

<sup>13</sup> En diez años de trabajo de la CORREPI la prensa de la capital registra 38 reportes de protestas organizadas por ellos, 12 entrevistas en profundidad a sus dirigentes, y 53 reportes de los casos judiciales. Los dirigentes de la CORREPI mantenían una lista de contactos de periodistas para informar de sus actividades. En el caso del CELS, a mediados de los 90 se contrató a una especialista para hacerse cargo de una estrategia comunicacional para anticipar debates públicos y generar agendas de debate.

<sup>14</sup> "Los policías amenazan con huelga de brazos caídos". *Página 12*, 21 de diciembre, 1997.

<sup>15</sup> Al respecto ver "Plata sucia", *Página 12*, 26 de septiembre 1999 y entrevista a León Arslanián en "Plin Caja". *Página 12*, 19 de diciembre, 1999. Entrevista del autor con León Arslanián, Marzo, 2001.

rada de partido Duhalde, adoptó un discurso que iba en contra de lo que se estaba tratando de implementar en dicha provincia. Ruckauf sostuvo, por ejemplo, que “yo no tendré compasión con los delincuentes. Necesitamos dispararles a los delincuentes, necesitamos tratarlos sin contemplación”<sup>16</sup>. Pocos días después, Ruckauf daba a conocer su programa de trabajo, que implicaba aprobar políticas de mano dura contra la delincuencia, nombrar policías en puestos clave de la seguridad y revertir la tendencia de nombrar civiles en tales posiciones como Duhalde lo venía haciendo, mantener los criminales en prisión, y aumentar el número de policías en las calles<sup>17</sup>.

La inconsistencia entre lo que el candidato Ruckauf proponía y lo que el gobernador Duhalde estaba haciendo llevó al ministro Arslanián a renunciar a su puesto. Los tres pertenecían al mismo partido pero claramente discrepaban sobre qué hacer con la policía. La inminente victoria electoral de Ruckauf —que fue confirmada en las urnas en octubre de 1999— hizo que Duhalde revirtiera muchas de las políticas que ya había iniciado, incluyendo la reincorporación de mil oficiales y la designación de comisarios que estaban acusados de corrupción<sup>18</sup>. Después de ser elegido, Ruckauf intensificó sus medidas, incrementando las facultades de la policía para detener, reestructuró y recentralizó la policía, y permitió la detención de sospechosos en la calle. El nuevo jefe de policía sintetizó la nueva orientación de la labor policial al indicar que “cerraremos las villas de modo que los delincuentes no puedan salir. Y si salen, los arrestaremos”<sup>19</sup>.

## 2. Enfrentando una policía con altos niveles de corporativismo

Resulta de interés contrastar este caso con lo ocurrido en la Capital de Buenos Aires. Allí, la fuerza encargada de la seguridad pública es la Policía Federal. Dicha policía está sujeta normativamente a la autoridad nacional a través del Ministerio del Interior. Sin embargo, progresivamente durante la década de los 90 la ciudad de Buenos Aires fue reclamando una mayor injerencia en los asuntos vinculados a la seguridad, particularmente a partir de la restricción de decretos que ampliaban la capacidad de la policía de arrestar ciudadanos sin orden previa. Por lo tanto, desde el punto de vista político observamos una tensión entre el nivel central, que generalmente ha promovido la ampliación de poderes para la policía, y el nivel local, que ha sido tradicionalmente más defensor de los derechos ciudadanos.

La situación de la Policía Federal es interesante también por la constatación de casos de abuso policial. En términos absolutos, la cantidad de muertes de civiles y de policías es considerablemente más altos en la provincia que en la capital (Tabla 2).

<sup>16</sup> “Hay que meterles bala a los ladrones”, *Clarín*, 4 de agosto, 1999.

<sup>17</sup> “Renunció Arslanián y comprometió a Duhalde” *Clarín*, 6 de agosto, 1999; “La peor astilla”, *Página 12*, Agosto 8, 1999.

<sup>18</sup> “La maldita policía. Parte II”. *Página 12*, 13 de agosto, 1999.

<sup>19</sup> “Joven y pobre es igual a delincuente”, *Página 12*, 17 de mayo, 2001.

TABLA 2: Civiles y policías muertos en Buenos Aires

Años	Capital		Provincia	
	Policía Federal		Policía de la provincia	
	Civiles	Policías	Civiles	Policías
1993	48	7	123	23
1994	30	6	94	9
1995	42	1	123	29
1996	52	10	113	44
1997	32	6	122	39
1998	59	9	113	42
1999	71	10	202	66
2000	61	13	183	64
Total	395	62	1073	316
Promedio por año	49	8	134	40

Fuente: CELS (1993-2001)

Sin embargo, cuando consideramos las mismas cifras con relación al total de la población y del número de policías, las cifras son muy similares. Donde existe una fuerte variación es en la proporción entre las muertes de civiles y el tamaño de la policía. Esto quiere decir que, comparativamente, la policía federal en el período indicado tendía a ser una fuerza mucho más "mortal" que la policía de la provincia (Tabla 3).

TABLA 3: Muertes de civiles y policías argentinos con relación a la población total y al tamaño de la policía

	Policía Federal (Población 3 millones + 2 millones transitoria)	Policía de la Provincia (Población 13 millones)
Proporción muertes civiles anuales / Población	1 : 100.000	1: 97.000
Proporción muertes civiles anuales / tamaño policía	1 : 193	1: 358
Proporción muertes policías anuales / tamaño policía	1: 1.187	1: 1.200

Si, por ejemplo, consideramos la proporción de civiles que mueren en confrontación con la policía con relación al total de homicidios ocurridos en la zona descrita, observamos que allí también se produce una fuerte diferencia entre lo que sucede en la capital y la provincia. En otros términos, pese a la reputación de la provincia de Buenos Aires de tener una policía corrupta y violenta, la probabilidad de recibir un disparo de la policía es mucho mayor en la capital que en la provincia. La tabla 4 indica que del total de homicidios en la capital, el 31% fue producto de enfrentamientos con la policía, mientras que en el caso de la provincia la cifra alcanza como promedio en la década de los 90 a 10.7% (Tabla 4).

TABLA 4: Muertes civiles y tasa de homicidios en la provincia y la capital

	Buenos Aires Capital	Buenos Aires Provincia
Civiles muertos por la policía/ total homicidios 1994-1995	28.8 %	10.4 %
Civiles muertos por la policía/ total de homicidios 1996-1999	33.0 %	11.0 %

Fuente: CELS, 2000 y Ministerio de Justicia (Argentina), 2002.

La opinión pública de Buenos Aires no muestra una diferencia sustantivamente distinta respecto a las dos policías aunque existe una opinión levemente más crítica respecto de la labor de la policía de la provincia (Tabla 5).

TABLA 5: Evaluación del trabajo de la policía argentina, 1998-2000

	1998		1999		2000	
	PF	PPB	PF	PPB	PF	PPB
Hacen un buen trabajo	31.4	26.6	36.1	35.0	36.7	32.5
No hacen un buen trabajo	52.0	58.2	49.4	51.9	45.6	51.3
No responde	16.6	15.2	14.4	13.1	17.7	16.2

PF: Policía Federal. PPB: Policía de la provincia de Buenos Aires.

Fuente: Ministerio de Justicia-Argentina (2002).

Pese a que los organismos de derechos humanos documentaron consistentemente los abusos de la policía federal, pocas transformaciones se verificaron durante la década de los 90. El gobierno de Alfonsín (1983-1989) no se preocupó del asunto, dado que su principal preocupación fueron las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura y la necesidad de mantener una relación adecuada con la policía para controlar crecientes niveles de protesta social (Lauzán, 2000).

El segundo gobierno democrático, encabezado por el presidente Menem (1989-1994 y 1994-1999), tampoco quiso transformar la estructura de la Policía Federal. Es decir, desde la autoridad central siempre se resistieron los intentos de transformación de legislación favorable a la restricción de poderes de la policía.

Los únicos intentos fueron encabezados por el Congreso Nacional y la autoridad local del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, que intentaron reducir los poderes de la policía para detener y juzgar ciudadanos por faltas menores. En efecto, la Policía Federal hasta comienzos de la década de los 90 tenía el poder de detener por espacio de 24 horas a personas que no portaran su credencial de identidad o aquellos que estaban involucradas en "actividades sospechosas". Asimismo, la Policía Federal tenía la capacidad de detener, juzgar y formular cargos contra personas que cometiesen faltas menores como prostitución, disturbio público, robos, mendigar, etc. En el primer caso, el Congreso Nacional aprobó una ley que restringía la facultad de verificar identidad a diez horas. En el segundo caso, en el año 1998 el gobierno de la ciudad de Buenos Aires restringió la capacidad de la policía de usar los "edictos policiales", aunque hacia el final de la década se restituyeron algunos de los poderes perdidos por la policía.

El análisis de la discusión parlamentaria del intento de abolir la cláusula de verificación de identidad es interesante. La coalición de diputados y actores de la sociedad civil encabezada por el diputado Simón Lázara y más tarde por Lorenzo Cortese generó un fuerte debate en el Congreso, que llevó al Presidente Menem a usar su poder de veto para bloquear la iniciativa. Sin embargo, la campaña contra la Policía Federal luego de la muerte del joven Walter Bulacio en abril de 1991 llevó a los diputados a aprobar una reforma que restringía los poderes de la Policía Federal (Tabla 6) sistematizado por Blando (1995).

TABLE 6: Debate y propuestas sobre la derogación de la Cláusula de Verificación de Identidad en Argentina.

	Derogación	Restricción 4 horas	Restricción 10 horas	Status quo 24 horas
1989 propuesta de diputado Lázara	√			
1989 propuesta de diputado Cortese		√		
1990 Aprobado en Comisión Cámara			√	
05.91 Aprobación en Cámara			√	
05.91 Aprobación en el Senado			√	
06.91 Veto presidencial				√
07.91 Congreso			√	

Fuente: Tabla realizada por el autor a partir de información del debate

La aprobación de la restricción de la capacidad de la policía de detener ciudadanos estaba lejos de la propuesta original de derogación de la cláusula que permitía detener indiscriminadamente. Sin embargo, la reforma fue considerada como un paso legal importante por algunos sectores.

Uno de los mayores obstáculos que varias organizaciones vieron después de aprobada la reforma fue la dificultad de implementar tales medidas. Estudios de organismos de derechos humanos y académicos de la Universidad de Buenos Aires demostraron que cuatro años más tarde se mante-

nía la práctica de detener masivamente a personas que incluso tenían y mostraban su registro de identidad (Garrido, Guariglia y Palmieri, 1997; CELS, 1995).

La inexistencia de grandes transformaciones en la Policía Federal y la dificultad de la sociedad civil para presionar al gobierno nacional para hacer reformas se explica, en parte, por el funcionamiento de la propia policía. Dos factores son relevantes aquí de destacar. Primero, en la Policía Federal existe un férreo control de la autoridad superior sobre lo que sucede dentro de la organización. Un sistema estructurado de esta manera reduce las posibilidades de que personal subordinado denuncie abusos o prácticas ilegales que ocurran dentro de la organización (Abregú, Palmieri y Tiscornia, 1998). Hacia 1998 la Policía Federal había organizado un sistema de control interno que le permitía al mando superior inspeccionar incluso la vida privada de los oficiales de rango inferior<sup>20</sup>.

Resulta interesante constatar que el mando de la Policía Federal haya sacado de sus filas a aproximadamente mil cuatrocientos oficiales entre 1995 y 1997 por ofensas menores y transgresiones administrativas sin que ello haya ocasionado titulares en la prensa (Comisión de Seguridad Interior, 1998).

Lo anterior no implica la ausencia de casos de corrupción o de abuso policial, sino más bien la defensa corporativa de la institución frente a amenazas de descrédito. En el caso de abusos policiales, la institución federal utilizaba recursos (abogados generalmente) para defender a los oficiales acusados de violencia contra la civilidad. En casos de corrupción, se advertía que ellos generalmente involucraban a una línea de mando que iba desde altos oficiales hasta niveles bajos. Ello se verificó, por ejemplo, en casos de pago ilegal a la policía por protección de pequeños negocios, la adulteración de evidencia y el control del negocio de la prostitución<sup>21</sup>.

Junto con el control interno de la actividad, otro elemento que inhibe o dificulta la acción de la sociedad civil es la presencia de un sistema de relaciones públicas de la policía para responder sistemáticamente a denuncias por abuso. La comparación entre el comportamiento de la policía de la provincia y la Federal revela que en el segundo caso es mucho más probable que el alto mando responda a las denuncias indicando que se procedería a realizar "investigaciones internas" o que el oficial sería destituido de su cargo, aunque ello pocas veces se podría verificar<sup>22</sup>.

Los propios activistas de las organizaciones de derechos humanos de Argentina confirman que ha sido más difícil para ellos iniciar una campaña contra la Policía Federal, por cuanto dicha institución tiene recursos y hace *lobby* con autoridades públicas a nivel nacional y a través de los medios respecto de la necesidad de mantener las facultades y poderes establecidos para combatir adecuadamente el crimen<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Presentación de la Policía Federal ante la Comisión Nacional de Seguridad Pública. Documento Inédito. Marzo, 1998.

<sup>21</sup> Al respecto, ver "Sistema para el cobro de coimas en la Federal", Clarín, 4 de marzo 1999; "Investigan el patrimonio de un comisario implicado en coimas", Clarín, 6 de marzo, 1999.

<sup>22</sup> Al respecto, ver la sistematización de casos en Fuentes 2003. Se dio seguimiento a 36 casos denunciados en la prensa. En 5 de 9 casos que involucraban a la Federal, la autoridad policial respondió a través de la prensa. Sólo en 1 de 27 casos que involucraban a la policía de la provincia, la autoridad policial respondió a través de la prensa.

<sup>23</sup> Entrevista con Gustavo Palmieri, CELS, Abril, 2001. Entrevista con María del Carmen Verdú, 9 de abril 2001.

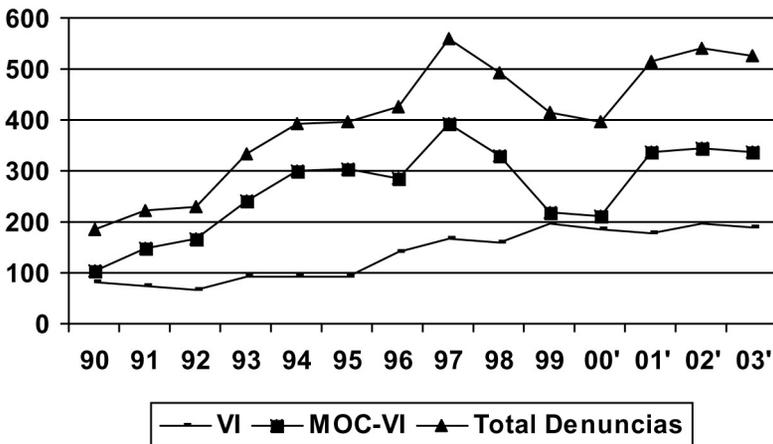
## VI. CHILE: OTRO CONTEXTO, EL MISMO RESULTADO

La policía uniformada de Chile es considerada una de las menos corruptas de América Latina, la sociedad manifiesta altos niveles de confianza en ella y a través de la prensa son pocos los casos de abuso policial que llegan a ser destacados. Por lo mismo parecería contraintuitivo considerarlo dentro de los casos de estudio.

La investigación realizada por el autor a partir de archivos oficiales (Fuentes, 2001 y 2003) reveló que si bien los niveles de violencia policial son menores que los de Argentina, no dejan de ser considerables. Si tomamos en cuenta sólo los casos denunciados ante la justicia militar en la región central de Chile –que por lo general reflejan sólo una fracción del universo de casos<sup>24</sup>–, obtenemos que entre 1990 y el año 2003 se denunciaron ante tribunales cerca 5.630 casos. De ellos, 1.910 casos correspondieron a denuncias hechas por civiles contra la policía por “violencia innecesaria”. Los otros 3.720 casos corresponden a denuncias hechas por civiles por violencia innecesaria cuando también existe la denuncia de la policía por maltrato de obra a Carabineros.

Como tendencia general se observa un significativo incremento en el número de denuncias, particularmente a partir de 1993. Lo anterior podría deberse a un ambiente democrático más favorable. La cifra es particularmente importante por cuanto en la lógica de los abogados -generalmente de la Corporación de Asistencia Judicial- ellos deciden presentar casos allí donde existen pruebas físicas de hechos de violencia. Es decir, es muy probable que en un número importante de causas existan las pruebas que demuestran que hubo algún tipo de abuso. Por lo general se trata de golpes de puños y pies cometidos en la calle. A partir de una muestra de casos, se concluyó que en su mayoría se trata de hombres, jóvenes y de estrato socio económico bajo o medio-bajo.

FIGURA 2: Chile: Denuncias por violencia policial registradas, 1990-2003



Fuente: Fuentes (2001). A partir del año 2002, elaboración del autor a partir de archivos judiciales. VI: Violencia innecesaria. MOC-VI: casos de violencia innecesaria y maltrato de obra a Carabineros.

<sup>24</sup> En Chile los casos de abuso policial son de competencia exclusiva de tribunales militares. Se considera la Región Metropolitana y las regiones IV, V y VI.

La pregunta que orienta este artículo es cómo la policía de Carabineros responde a las denuncias de violencia policial. Dado que Carabineros de Chile presenta las características de una policía con alto nivel de corporativismo, es esperable una reacción proactiva a las denuncias, el uso de un subsistema de relaciones públicas para responder a las denuncias, y una defensa de sus integrantes frente a la amenaza de una sanción.

El análisis de la reacción de Carabineros de Chile a denuncias de violencia policial refleja un patrón muy similar al de la policía Federal en Argentina. En primer término, la institución ha desarrollado un eficiente sistema de relaciones públicas que rápidamente responde a los reclamos aparecidos por los medios de comunicación. Del seguimiento de 51 casos reportados por la prensa entre 1994 y mayo del 2002 se advierte que en cerca del 50 % de los casos la institución se hace cargo de la denuncia indicando que algún tipo de medida se estaba tomando (sumario interno, destitución del oficial) o simplemente rechazando la denuncia.

TABLA 6: Respuestas de la policía chilena a denuncias de violencia policial, 1994-Mayo 2002<sup>25</sup>

Total casos 52	Reacciones de la policía	Porcentaje
Declaraciones oficiales de la policía	25	
Información genérica	8	
Se rechazan las denuncias	2	48%
Se anuncia una investigación interna	9	
Se anuncia la destitución de un oficial	6	
No se registra reacción	26	50%

Otro buen indicador del nivel de respuesta institucional a las denuncias son las respuestas que Carabineros entrega a las cartas presentadas por los organismos de derechos humanos por denuncias de abuso. Entre 1997 y el año 2000, la CODEPU envió 69 cartas administrativas al Director General informando de abusos cometidos por sus oficiales contra civiles. La policía respondió al 73% de ellas: en el 45% de ellas indicando que el policía había actuado en forma adecuada o ajustada a derecho, en el 19% de los casos informando que una investigación había sido iniciada, y en el 7.8% advirtiendo que se había adoptado una sanción administrativa no por una cuestión de abuso pero sí por un error de procedimiento<sup>26</sup>. Coincidente con esta información, la policía de Carabineros confirmó que en el año 1998 se realizaron 244 investigaciones internas, 274 en el año 1999, 303 en el año 2000 y 325 en el año 2001. La policía informó que en el 27% se aplicó algún tipo de sanción, aunque no se especificó su naturaleza<sup>27</sup>.

Lo interesante de esta información es que, en primer lugar, Carabineros de Chile dispone de recursos humanos para responder a las denuncias y, en segundo lugar, genera un procedimiento

<sup>25</sup> Se tomó una muestra de 51 casos denunciados en la prensa entre los años 1993 y 2001. En todos ellos, analicé las reacciones de la prensa durante una semana después de que el caso se hiciera público, a menos que éstos siguieran en los titulares, en cuyo caso los seguí por más tiempo.

<sup>26</sup> Esta información la recogió el autor de los archivos de la CODEPU. El autor agradece a dicha institución por el acceso a la información. Un detalle de esta información en Fuentes 2003.

<sup>27</sup> *Qué Pasa*, 8 de Agosto, 2002.

interno para procesar tales denuncias. Una de las dificultades mayores que se observan es que pocas veces se conoce el resultado de tales investigaciones y, de acuerdo con las estadísticas oficiales de la justicia militar, menos del 2% de los casos por abuso policial termina con algún tipo de sentencia a un oficial<sup>28</sup>.

Finalmente, otra de las características de una policía altamente corporativa es la existencia de niveles rigurosos de control de la información. Contrariamente a lo que sucede, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, en muy pocas ocasiones la prensa tiene acceso a información que no sea de la Dirección General. La jerarquización del proceso de toma de decisiones inhibe que se "filtren" informaciones vinculadas a abuso policial. Del estudio de casos aparecidos en la prensa en la década de los 90, el único caso fue la filtración a la prensa de un informe de Carabineros de Chile donde se reconocía que oficiales de dicha institución estaban haciendo uso de fuerza innecesaria y que ejercían un trato abusivo y discriminatorio contra los mapuches en el sur del país<sup>29</sup>. La información no generó reacciones ni de la autoridad policial ni del Ejecutivo.

## VII. CONCLUSIONES

¿Es inevitable la mano dura? La experiencia comparada demuestra que no (Marenin, 1996). No obstante, en América Latina las condiciones políticas, sociales y económicas tienden a favorecer políticas anti delincuencia que implican aumentar las facultades de la policía, restringir derechos individuales e incrementar la capacidad de las instituciones del Estado para arrestar, procesar y mantener en prisión a las personas con mayor eficiencia.

Existen varios factores que dificultan la defensa de los derechos humanos en la región. Primero, la población tiende a preferir la protección de la seguridad pública incluso a costa de la vulneración de derechos de los otros (los delincuentes). Segundo, las autoridades políticas tienden a responder a la demanda de "más seguridad" con políticas de alta visibilidad en el corto plazo: aumentar los recursos para la policía, incrementar sus facultades, restringir las libertades ciudadanas.

Tercero, incluso cuando las autoridades políticas se muestran partidarias de limitar el poder de los uniformados, las instituciones policiales gozan de una ventaja comparativa frente a otros grupos de la sociedad, dado que ellas son las que deben ejecutar la política de seguridad, lo que, por sí mismo es una fuente importante de poder. Finalmente, quienes defienden visiones pro-derechos humanos tienden a sufrir el clásico problema de la acción colectiva (Olson, 1971): todos podrían aceptar la necesidad de contar con una policía transparente y respetuosa de los derechos humanos, pero, pocos en la sociedad van a movilizarse para alcanzar ese objetivo.

Aunque es difícil, existen posibilidades de revertir políticas de mano dura. Ello ocurre bajo ciertas circunstancias. Desde el punto de vista analítico, resulta relevante intentar sistematizar las condiciones bajo las cuales es posible incidir para cambiar determinadas políticas, en este caso, políticas de mano dura. En este artículo se mencionaron tres aspectos cruciales: los recursos para la movilización de las organizaciones de la sociedad civil, el nivel de acceso al sistema político y el carácter o tipo de institución que se está enfrentando. Generalmente se supone que todas las

<sup>28</sup> Un análisis detallado en Fuentes 2001.

<sup>29</sup> Al respecto ver "Documento revela Mea Culpa de Carabineros de Chile" *La Tercera*, 24 de diciembre, 2000.

instituciones policiales son iguales. Sin embargo, en este artículo observamos que las características de una organización más o menos corporativa tienen un efecto importante en la posibilidad de incidir en la definición de una agenda de reformas.

La consecuencia normativa de este análisis es que los actores políticos y sociales deben poner más atención en el tipo de institución que enfrentan. Un adecuado diagnóstico permitiría quizás modificar la estrategia de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

## REFERENCIAS

- Abelson, Donald. 2002. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Abregú, Martín, Gustavo Palmieri, y Sofía Tiscornia. 1998. "Informe nacional: la situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior de la República Argentina". En *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, editado por H. Frühling. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Agüero, Felipe, y Jeffrey Stark. 1998. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Americas Watch, y CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 1991. *Police Violence in Argentina. Torture and Killing in Buenos Aires*. Buenos Aires: CELS, Americas Watch.
- Blando, Oscar. 1995. *Detención policial por averiguación de antecedentes*. Buenos Aires: Editorial Juris.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 1996. *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*. 1995. Buenos Aires: CELS.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 1997. *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*. 1996. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 1998. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*. 1997. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales/Eudeba.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 1999. *Derechos humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre*. 1998. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales/ Eudeba.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2000. *Derechos humanos en Argentina. Informe anual 2000*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales/ Eudeba.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2001. *Derechos humanos en Argentina. Informe anual 2001*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales/ Eudeba.
- CELS y Facultad (Centro de Estudios Legales y Sociales y Facultad de Filosofía y Letras UBA). 1994. *Informe sobre violencia institucional y urbana. Año 1993, Serie Extensión Universitaria Número 2*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- CELS y Facultad (Centro de Estudios Legales y Sociales y Facultad de Filosofía y Letras UBA). 1995. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Año 1994, Serie Extensión Universitaria Número 5*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Chevigny, Paul. 1995. *Edge of the Knife. Police Violence in the Americas*. New York: The New Press.
- Chillier, Gastón. 1998. "La sanción de un código de convivencia urbana". Paper leído en el seminario *Las reformas policiales en Argentina*, 1-2 Diciembre, 1998, Buenos Aires.
- Chong, Dennis. 1991. *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago: University of Chicago Press.
- Comisión de Seguridad Interior. 1998. *Recopilación de las reuniones informativas y especiales. Informes y datos sobre seguridad pública y fuerzas nacionales de seguridad*. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nación.
- CORREPI. 1998. *Listado de casos por violencia institucional. 1983-1998*. Buenos Aires: CORREPI.
- Dallmayr, Fred. 1999. "Globalization from Below". *International Politics* 36 (3):321-334.
- Diamond, Larry (ed.). 1994. *Political Culture & Democracy in Developing Countries*. Lynne Rienner Publishers.

- Domingo, Pilar. 1999. "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America". En *The Self-Restraining State*, editado por A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Dutil, Carlos, y Ricardo Ragendorfer. 1997. *La Bonaerense. Historia criminal de la policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Planeta.
- Forsythe, David. 2000. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fuentes, Claudio. 2001. *Denuncias por Violencia Policial*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Fuentes, Claudio. 2003. *Contesting the Iron Fist: Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. Dissertation submitted to the Faculty of the University of North Carolina, Chapel Hill.
- Fuentes, Claudio. 2004. *Contesting the Iron Fist: Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. New York and London: Routledge.
- Garrido, Manuel, Fabricio Guariglia, y Gustavo Palmieri. 1997. "Control judicial de las actividades preventivas y de investigación policiales en el ámbito de la justicia nacional y federal". Paper presentado en el seminario *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, Buenos Aires.
- Gitlitz, John y Paul Chevigny. 2002. "Crisis and Reform: The Police in the Dominican Republic". *WOLA Citizen Security Monitor*. Noviembre.
- Guidry, John, Michael Kennedy, y Zald Mayer (eds.). 2000. *Globalizations and social Movements: Culture, Power, and the Transnational Public Sphere*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Human Rights Watch. 1998. *Shielded From Justice. Police Brutality and Accountability in the United States*. New York: Human Rights Watch.
- Immergut, Ellen. 1992. *The Political Construction of Interests: National Health Insurance Politics in Switzerland, France and Sweden, 1930-1970*. New York: Cambridge University Press.
- Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier*. The Free Press of Glencoe.
- Keck, Margaret E., y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev, James Riker, y Kathryn Sikkink, eds. 2002. *Restructuring World Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kincaid, Douglas, y Eduardo Gamarra. 1996. "Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America". En *Latin America in the World-Economy*, editado por R. Korzeniewicz y W. Smith. Westport, Conn.: Praeger.
- Lauzán, Silvana. 2000. *Cambio de régimen político y burocracia estatal. Una mirada sobre la policía Federal Argentina*. Tesis de Licenciatura, Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- Marenin, Otwin (ed.). 1996. *Policing Change, Changing Police: International Perspectives*. New York: Garland Publications.
- McAdam, Doug. 1996. "The Framing Function of Movement Tactics: Strategic Dramaturgy in the American Civil Movement". En *Comparative Perspectives on Social Movements*, editado por D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald. Cambridge: Cambridge University Press.
- Méndez, Juan. 1999. "Problems of Lawless Violence: Introduction". En *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, editado por J. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Pinheiro (ed.). 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Meyer, John, John Boli, George Thomas, y Francisco Ramirez. 1997. "World Society and the Nation-State". *American Journal of Sociology* 103 (1): 144-181.
- Ministerio de Justicia (Argentina). 2002. *Comparación de homicidios dolosos en países americanos* <http://www.jus.gov.ar/polcrim/Internacionales/Estadisticas2.htm>, 2002 [citado 2002].
- NACLA. 1996. "Report on Crime and Impunity". *NACLA. Report on the Americas* 30 (1):17-43.
- Neild, Rachel. 2000. "Confronting a Culture of Impunity: The Promise and Pitfalls of Civilian Review of Police in Latin America". En *Civilian Oversight of Policing. Governance, Democracy, and Human Rights*, editado por A. Goldsmith y C. Lewis. Oxford: Hart Publishing.

- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, y Marc Williams. 2000. *Contesting Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy* 7 (2):34-51.
- Oliveira, Alicia, y Sofía Tiscornia. 1997. "Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad". En *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la república Argentina*, editado por CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). Buenos Aires: CELS.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action* (2da. ed.). Cambridge: Harvard University Press.
- Oxhorn, Philip. 2001. "When Democracy Isn't All That Democratic: Social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America". *The North-South Agenda* 44 (1):1-23.
- Palmieri, Gustavo. 1997. "Normativa y estructura de los organismos de seguridad pública interior". En *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, editado por CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). Buenos Aires: CELS.
- Pierini, Alicia. 1999. *1989-1999. Diez años de derechos humanos*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.
- Pinheiro, Paulo Sérgio. 1996. "Democracies without Citizenship". *NACLA. Report on the Americas*, 30 (1):17-23.
- Sain, Marcelo. 2001. *La ¿reforma? del sistema de seguridad y policial bonaerense*. Buenos Aires. (Mimeo).
- Salisbury, Robert. 1969. "An Exchange Theory of Interest Groups". *Midwest Journal of Political Science* 13 (1):1-32.
- Samhat, Nayef. 1999. "Human Rights Regimes and the Emergence of International Political Community". *International Politics* 36 (4):503-527.
- Sdrech, Enrique, y Norberto Colominas. 1997. *Cabezas. Crimen, mafia y poder, Colección pistas*. Buenos Aires: Atuel.
- Shifter, Michael. 1997. "Tensions and Trade-Offs in Latin America". *Journal of Democracy* 8 (2):114-128.
- Struensee, Eberhard, y Julio Bernardo Maier. 2000. "Introducción". En *Las reformas procesales penales en América Latina*, editado por J. B. Maier, K. Ambos y J. Woischnick. Buenos Aires: Ad-Hoc S.R.L.
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement. Social Movement, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thome, Joseph. 2000. "Heading South But Looking North: Globalization and Law Reform in Latin America". Paper leído en *Latin American Studies Association XXII International Congress*, March 16-19, Miami.
- Wiarda, Howard. 2001. *The Soul of Latin America. The Cultural and Political Tradition*. New Haven: Yale University Press.
- Woods, Gerald. 1993. *The Police in Los Angeles. Reform and Professionalism*. New York: Garland Publishing, Inc.
- Yamin, Alicia. 1999. *Facing the 21st Century: Challenges and Strategies for the Latin American Human Rights Community*. Washington DC: WOLA-Instituto de Defensa Legal.

**Claudio Fuentes S.** es Ph.D. de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, y por estos días se desempeña como Director de FLACSO-Chile. Sus artículos han sido publicados en revistas académicas de Chile y América Latina, entre ellas *Journal of Conflict, Security, and Development* (Inglaterra), *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (Estados Unidos), *Nueva Sociedad* (Caracas) y *Fuerzas Armadas y Sociedad* (Santiago). Es autor y editor de varios libros, siendo sus títulos más recientes *Contesting the Iron Fist: Advocacy Networks and Police Violence in Argentina and Chile* (NY and London: Routledge, 2004), y *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001* (Santiago: FLACSO-Chile, 2004)  
(E-mail: direccion@flacso.cl)