
Reflexiones sobre el uso de la categoría “territorio”. Política y derechos

Sofía Tiscornia*

Como han señalado ya varios autores, la categoría territorio está de moda.¹ Es de uso común en las ciencias sociales, en la administración pública, en el periodismo, en la política y en el sentido común. Y ello claro, no supone de suyo que se trate de una herramienta precisa para el trabajo intelectual. Sin embargo, esa pluralidad de significados habilita también hacer el ejercicio de plantearse preguntas sobre su uso entre nosotros, así como de su fertilidad en relación a asociarlo a la práctica del derecho y la justicia.

En este breve artículo pensado como un ensayo, propongo dar cuenta de los sentidos posibles de esta categoría de análisis como categoría política según nuestros usos (e historia). Para ello relataré un corto análisis de caso sobre una política pública en el territorio de las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires, para así plantear algunos desafíos que el uso del término, me parece, conlleva.

En primer lugar interesa plantear que un territorio es un espacio, un ámbito, que no tiene existencia por fuera de la historia local que lo ha constituido como tal. Esto es, no se trata de una categoría ontológica asociada a la noción de suelo o de mero soporte de la vida humana o animal. El territorio es siempre un espacio social y como tal adquiere forma antes que por su geografía por el carácter que le imprimen quienes lo habitan en un período de tiempo. Así, el territorio se va constituyendo a través de procesos históricos y, al usar la categoría, debemos mirar las diferentes formas en que los grupos sociales se identifican en él, lo producen, lo disputan y fundamentalmente, las relaciones que en él establecen –relaciones de dominación, de exclusión, de supremacía, y también de parentesco, de vecindad, de trabajo–, sin por ello olvidar las condiciones materiales que lo configuran.

* Antropóloga, Directora del Equipo de Antropología Política y Jurídica, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, y Directora del Doctorado en Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús.

¹ Benedetti, Alejandro, “Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea”, en: Souto, Patricia (coordinadora), *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2011.

Paralelamente, todo territorio puede pensarse también en diferentes escalas: nacionales, regionales, provinciales, municipales, barriales. Y esas escalas son también expresiones de procesos sociales. Así, un Estado tiene jurisdicción sobre un territorio dado, pero también unas esquinas o un predio en un barrio pueden ser calificadas o nombradas como territorio, siempre y cuando se esté reconociendo que en esos espacios hay grupos sociales que se identifican con ellos de una determinada manera: hacen un uso territorial del espacio dándole un carácter singular. Siendo así, un territorio está también configurado por diferentes temporalidades: la jurisdicción de un Estado sobre él puede cambiar e incluso en un mismo período temporal un aparentemente mismo territorio puede ser ocupado – y reivindicado como propio – por diferentes actores o grupos sociales.

Entiendo entonces que la categoría de territorio, pese a sus diversos usos, connota principalmente las relaciones de poder y los flujos de personas y bienes que en él ocurren en procesos de apropiación y modificación del espacio.

Quizás sea útil pensar en la categoría de *territorios nacionales* en nuestra historia para aclarar lo que quiero decir. Los territorios nacionales designaban aquellas partes del país habitadas por diferentes grupos indígenas y por lo tanto con modos de habitar cualitativamente diferentes a las llamadas provincias. Los territorios nacionales fueron los márgenes del Estado nacional y como tales, espacios en los que tuvieron lugar procesos profundamente desterritorializadores para aquellos grupos, a través de las campañas militares del siglo XIX: campañas de exterminio, sumisión, dispersión y deportación y traslado a otras localidades, todas prácticas de disciplinamiento y violencia explícita.² Estos procesos de integración de los márgenes del Estado nacional instalaron un espacio de excepción en el que permanentemente se definía y redefinía el límite entre un nosotros (blancos, criollos, colonos) y un ellos (indígenas) y en el que la violencia explícita y/o burocrática fue un eje clave que dio forma y significado a esos procesos. En ese complejo período histórico, la presencia indígena representaba la amenaza a la integración de la Nación así como el retraso de un proceso civilizatorio deseado por las elites gobernantes.

Pero al mismo tiempo, esa forma de ocupación de los territorios nacionales –de construcción de la Nación– hasta convertirlos en provincias, al tiempo que acalló y

² Sobre estos procesos investigados por la antropología y la historia entre otros: Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros, 2010; Briones, Claudia y Carrasco, Morita, *Pacta Sunt Servanda. Capitulaciones, Convenios y Tratados con Indígenas en Pampa y Patagonia (Argentina 1742-1878)*, documento N° 29, Buenos Aires, Iwgia, 2000; Briones, Claudia y Delrio, Walter, "Patria sí, Colonias también. Estrategias diferenciales de radicación de indígenas en Pampa y Patagonia (1885-1900)", en: Teruel, Ana, Lacarrieu, Mónica y Jerez, Omar (Comps.), *Fronteras, ciudades y estados*, Tomo I, Córdoba, Alción Editora, 2002; Escolar, Diego, *Los dones étnicos de la Nación. Identidades huarpe y modos de producción de soberanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.

ocultó formas anteriores – indígenas – de habitación del territorio, no supuso una ocupación homogénea y normalizante. Antes bien, la memoria de las resistencias y de los despojos se conservan y se actualizan hoy de formas diversas.

Por una parte, se reconocen en las actuales demandas por la tierra y por el reconocimiento de derechos de parte de diferentes grupos indígenas. Por otra, salen a la luz pública a través de las serias y fundadas investigaciones históricas y etnográficas sobre el funcionamiento de las burocracias estatales – policías y justicia – en los territorios nacionales, dando cuenta de procesos de disputa política e ideológica en aquellos territorios, de gran profundidad histórica, aún no concluidos y todavía en marcha.

Me parece que entre nosotros, en los usos cotidianos y bastante heteróclitos de la categoría, queda un residuo de significación de las formas de apropiación, lucha y demandas que ocurrieron en los llamados territorios nacionales. Es mi hipótesis – que no pretendo demostrar acabadamente en este cortísimo ensayo – que es ese residuo de significación el que alimenta buena parte de su uso actual como categoría política.

Es común escuchar: es necesario el trabajo territorial; hay que pensar/implementar políticas territoriales; tal grupo tiene dominio del territorio; el acceso a la justicia (y a la salud, la educación, etc.) debe llegar al territorio; y así. En todos estos ejemplos, territorio representa para quien lo menta el reconocimiento de un espacio social que merece y/o demanda un tipo de intervención particular porque de alguna manera se trata de un espacio en el que la soberanía – del Estado, del grupo político, de los derechos, del grupo social dominante – no está asegurada, antes bien, está en un proceso de disputa y definición. Quiero decir, territorio es una categoría cuyo significado está asociado a la intervención para la modificación de lo que en él ocurre (así, intervenciones civilizatorias, pacificadoras, violentas, no importa el valor de la misma, sino quienes y cómo la implementan y/o las demandan).

193

Voy entonces a resumir un caso de política territorial que puede ayudar a esclarecer lo que estoy planteando.

Quiero referirme a lo que fue la creación y puesta en funcionamiento del Cuerpo de Policía Barrial, en algunas villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2012.³ Mucho ha cambiado ese Cuerpo desde entonces, pero me interesa recuperar acá lo que entiendo fueron las premisas con las que fue creado. Me interesa porque aquellas premisas están fuertemente ligadas a lo que podemos llamar “políticas en el territorio”, acepción que para funcionarios, militantes barriales y sociales tiene características particulares.

Ello así, en primer lugar, porque fue imaginada y organizada para trabajar en territorios populares, en esos barrios populares que son las villas miseria. Como su nombre lo describe, son los territorios más pobres de la ciudad.

³ Ver: www.minseg.gob.ar

En segundo lugar, porque en estos territorios populares la relación con la policía, o mejor, con las comisarías y las brigadas, ha sido en los últimos cuarenta años una relación de hostilidad, hostigamiento y violencia. Y digo con las comisarías y con las brigadas, y no con la policía, porque la policía, así sencillo, representa otras cosas para los habitantes del barrio: por un lado, puede ser un vecino más, un pariente, un amigo, y por otro, son también los protagonistas de una demanda popular: la demanda de un representante del Estado, con autoridad, que intervenga en los conflictos, que controle la violencia y las redes del delito. Que imponga un orden compartido por los pobladores.

Y en tercer lugar, porque en estos barrios la presencia del Estado es diferente a como es en otras zonas de la ciudad: se puede coincidir que la vida cotidiana de la gente es mucho más autogestiva que en otros barrios. Quienes no vivimos en las villas salimos de nuestra casa con luz, gas, calefacción, porteros, veredas y muy posiblemente un policía en la esquina y casi ningún conocimiento acerca de quién vive en el cuarto piso o en la manzana de al lado y tenemos el Estado al alcance de la mano: la escuela, el sanatorio, la universidad, las oficinas del Estado, los tribunales, una comisaría relativamente amable, el CGP y así.

En las villas el Estado llega de otra forma: no es estable, no está siempre ahí. Entra y se va casi continuamente. A veces, de modo guerrero: una razzia, un violento allanamiento, topadoras que arrasan viviendas; otros, de modo más amigable: políticas públicas de vivienda, de salud, de educación, de asistencia jurídica, etc. A veces, los que viven en esos territorios, salen y le arrancan al Estado lo que necesitan a fuerza de demandas, cortes y piquetes. Pero esa es la relación. En algún sentido, estos territorios son también márgenes del Estado – o mejor expresado, de los Estados (nacional, provincial, municipal). No hay ejercicio pleno de jurisdicción pero al mismo tiempo están atravesados por la acción política y las burocracias estatales –y por diferentes memorias de ocupación y resistencia–.

También las relaciones entre la gente que ahí vive es diferente: la mayoría se conoce, todos conocen la historia de cada familia, en qué andan, qué han hecho, a qué grupo pertenece, a qué banda, a qué club, si estuvo preso, si el padre lo estuvo, si el abuelo, qué tragedia vivió, de quién es hijo. Conocen la historia del barrio, lo que les pasó, quién los humilló, quién no. Quién los usa, quién no.

De esta corta descripción, imaginar que estos territorios puedan tener una policía igual a la que hay en Palermo o en Devoto, es un disparate. Sin embargo, hasta ahora ha sido así. Trabajar sobre esa distinción fue la diferencia con la que se pensó ese nuevo Cuerpo policial. Para esa innovación, los desafíos de la formación policial fueron particulares. Por ello, en aquel entonces el Ministerio de Seguridad decidió actuar con una concepción de la seguridad ciudadana como derecho humano, diferenciándose del paradigma para el que los territorios populares y las villas en particular, son la causa, el foco y el nido del desorden y la criminalidad.

Hubo entonces, en primer lugar, un contundente reconocimiento de la desigual distribución de los recursos policiales, en perjuicio de los sectores populares. Se comprendió la particular situación de vulnerabilidad de estas poblaciones frente a la violencia – sea esta institucional, de tramas delictivas, por conflictos interpersonales–. Este entendimiento hizo que se reconociera a esta población como sujetos de derecho antes que como los sospechosos de siempre. En segundo lugar, se propone la recuperación del espacio público, pero pensando en una concepción no elitista, no palermitana del espacio público, sino como un espacio público diferente: un territorio sin veredas ni edificios públicos convencionales, sino como espacio de circulación cotidiana y también de conflictos vecinales que deben ser comprendidos en su particularidad, en su color local y ser así tolerados al tiempo que pacificados.

Por eso, en estas condiciones, la policía tuvo que construir confianza y autoridad, pero no a través de la fuerza y la violencia, sino de la convivencia y el conocimiento de la población. Por ello, en su creación el Cuerpo recibió una formación diferente. Para la primera camada, hubo de parte del Ministerio de Seguridad, una selección rigurosa: entrevistas, perfil y algo novedoso, se trataba de una elección voluntaria. Un destino voluntario. Interesante: un policía podía elegir su destino y una vez elegido, claro, los superiores evaluaban su aptitud. Elegir el destino no es poca cosa en la policía. Supone autonomía, construcción de identidad y, también, me parece, de futura autoridad. No se está donde se está por delegación solamente, sino porque lo ha elegido. Tanto como han elegido ser policías. Luego, en las siguientes camadas, esto cambió.⁴

195

La instrucción estuvo planificada para que los policías incorporasen criterios de actuación y de resolución de conflictos acordes con ciertos principios y valores de derechos humanos. Pero no de valores y principios abstractos. No la letra de los derechos humanos, no su recitado, sino la práctica. Por ejemplo, el entrenamiento concreto, con casos, con ejercicios, del uso progresivo de la fuerza, del respeto por la vida –por la vida propia y de los otros–, el respeto por la diferencia cultural, la capacidad de identificar y proteger a las personas más vulnerables. Lo que suponía una construcción de autoridad no basada solamente en el uso de la fuerza sino en el adiestramiento del cuerpo, de la persona, de forma que la vuelva capaz de actuar con firmeza y con destreza ante situaciones verosímiles: ¿cómo construir autoridad frente a adolescentes en estos barrios? ¿Cómo manejar una provocación, un desafío, una invitación a “pararse de manos”? ¿Cómo hacer una detención y al mismo tiempo contener a los vecinos? ¿Cómo intervenir ante casos de violencia familiar? ¿Cómo desarticular el flujo de la trama de la venta y el consumo de drogas cotidiano?

Y para que este tipo de entrenamiento singular sea posible, a su vez se propuso tener muy en cuenta los derechos de los policías, esto es, que estén protegidos en los

⁴ Fueron ponderadas razones operativas por sobre la elección de este particular destino.

territorios y para ello la ocupación del territorio se hacía caminando en trinomios, tres hombres y mujeres, que podían comunicarse entre sí cuando fuese necesario, que sepan que pueden ser muchos compañeros si la situación lo exige.

La capacitación se armó sobre dos ejes, por un lado, entrenamiento y técnicas policiales, por otro charlas y debates con referentes sociales y con funcionarios del Ministerio. El entrenamiento y las técnicas proponían recuperar la disciplina y las habilidades policiales: desde el manejo de la tonfa como defensa, el reentrenamiento en el manejo de las armas hasta las técnicas de disuasión y mediación de los conflictos. Las charlas y debates tenían como objetivo el conocimiento del barrio y el tratamiento de los problemas cotidianos: la situación de los jóvenes consumidores, la violencia familiar, la historia de cada barrio, a qué oficina del Estado recurrir en cada caso.

Claro que las capacitaciones no fueron pacíficas. Ningún cambio dentro de una antigua institución con viejas y acendradas normas y costumbres como la Policía Federal es sencilla o se resuelve al margen de resistencias y enconos. Por ello ha sido valioso el rol de los instructores – hombres y mujeres experimentados y comprometidos – creando mística y espíritu de cuerpo aún en deficientes condiciones. Aún cuando no siempre contaron con la infraestructura necesaria, con los instrumentos idóneos. Pero contaron sí, con eso que llaman la mística, que es lo que, en buena medida, hace nacer un Cuerpo y no solo una especialidad profesional. Por eso, y ya en el barrio, uno de los oficiales del Cuerpo decía, con acierto: nosotros somos la evolución del policía de la esquina. Interesante afirmación que era un desafío y una promesa.

Porque, ¿quién era ese mítico policía de la esquina? De aquellas también míticas esquinas. Es interesante que en estos años esas esquinas donde las leyendas populares situaban otrora al policía amigable, han sido ocupadas hoy por los pibes que representan –como el también mítico– el desorden y el peligro en el barrio. En los dorados años de existencia del policía de la esquina éste convivía con el malevo. Se reconocían diferentes, a veces enemigos, pero se respetaban. Se respetaban, entre otras cuestiones, porque se reconocían también como parte del campo popular. Compartían códigos y costumbres. Porque – como dice la historiadora Lila Caimari – la ley no era un tópico fuerte en el imaginario policial, pero sí lo era el orden. Pero un orden que favorecía a los débiles y desposeídos: el humilde trabajador, los ancianos, las madres, los enfermos, los niños. Un orden que incluía una identificación de clase. Y por ello, aún sin restarle crítica alguna a la policía como represión y violencia – que sin duda la hubo en ese tiempo mítico– prevaleció la leyenda del policía de la esquina.

Hoy en cambio, no conviviría el malevo y el policía, como no conviven los pibes de la esquina y los policías. Y es cierto que hoy la historia es otra y ha pasado mucha agua, por no decir mucha sangre bajo los puentes.

Por eso la formación, el entrenamiento y el trabajo de ese nuevo Cuerpo no proponía restaurar la vieja policía de la esquina, sería otra – porque otras son las esquinas – pero proponía dar nueva vida a una de las caras del poder de policía que, en estos últimos años, es quizás la más olvidada por la institución y por el poder político. Me refiero obviamente no a la faz guerrera y violenta, sino a la pacificadora y modeladora de costumbres. Las policías, a diferencia de otras fuerzas de seguridad, tiene su origen en una multiplicidad de áreas de intervención, heredera de aquellas funciones decimonónicas del buen gobierno y la prosperidad pública. Por eso, el poder de policía se nutre también de fuentes muy diversas a las militares, por eso fue importante replantear esa relación policial en los territorios pobres, articulándola con los múltiples recursos del Estado que esos mismos barrios demandan con derecho.

Hasta la creación y formación del Cuerpo, la policía no caminaba el barrio, la comisaría no entraba en el barrio, salvo, de la forma en que un vecino hijo de quinteros bolivianos les reprochaba, les decía a unos agentes: “ustedes no trabajan acá, solo vienen a cosechar, esta es su quinta”. Y nadie duda de qué se trataba la cosecha...

Por eso, se comenzó por cuestiones aparentemente nimias pero capaces de restablecer un nuevo orden. Caminar el barrio, en trinomios. Aguantar los insultos y las provocaciones pero también recibir los saludos, las invitaciones y el agradecimiento. Gestionar la circulación de las personas en el espacio público del barrio: impedir el cobro de peaje a los vecinos –esa apropiación de los territorios delimitados por la entrada y salida de la villa en que grupitos de adolescentes exigía dinero o bienes para transitar–, pero impedirlo no por la violencia ni las detenciones arbitrarias, sino por la presencia y el respeto. Ser reconocido por los pibes, y también por los consumidores, no como quien va de caza o de cosecha, sino como quien impone relaciones pacíficas y autoridad estatal. Conocer a la gente, a los vecinos, a los referentes, mantener comunicación fluida con funcionarios del Estado. Pequeñas acciones impensables antes de la existencia del Cuerpo: maestros y directores de las escuelas a las que concurren los chicos del barrio, recorriendo el territorio –pasillos y la villa toda– con policías del Cuerpo.

Claro que también hubo conflictos. Porque cada barrio tiene también su historia con la policía, sus rencores y sus cuentas pendientes. Y porque los barrios no son homogéneos, tienen graves problemas y serias demandas. Pero hubo también aceptación y ponderación por la recuperación del espacio público que esta singular presencia policial significó.

Por eso y para cerrar el caso, quiero referirme a una escena que muchos han narrado como paradójica. Y es la escena de lo que sucede cuando la policía detiene a un chico porque ha cometido un delito, porque los vecinos demandan muchas veces esa detención. Sin embargo, cuando ello ocurre, cuando actúan deteniendo, una parte importante del barrio sale en defensa activa y a veces violenta del detenido.

Sin embargo creo que la situación no es paradójica, no es contradictoria. La

situación forma parte de la historia local, de las historias locales, y por eso en estos barrios es importantes que los policías tengan oficio de lugar, conocimiento del territorio y respeto por los derechos. Porque ese chico o esa persona que detienen, que es denunciado porque ya no puede ser contenido por el barrio o la familia, es también y al mismo tiempo, el familiar de, el vecino de, el hijo de, no es un cualquiera, pertenece a un grupo, una familia, una cuadra, un territorio que le es propio y que saldrá en su defensa.

En el barrio saldrán en su defensa porque la experiencia les ha enseñado hasta el hartazgo lo que seguramente pasará con esa persona en la comisaría, en los tribunales, en la cárcel: será sometido a golpes, humillaciones y maltrato. Y eso no puede ser permitido. Por eso la demanda que parece imposible: demanda de una autoridad que se imponga pero con respeto, que pacifique pero sin humillación, que restaure un orden, pero un orden con códigos comunes, de comunidad, no de segregación, golpes y desprecio. Una justicia sin discriminación ni maltrato.

Esta escena repetida me parece que mucho dice no sólo de la policía que se demanda, sino también de los modos de hacer justicia que se demanda en estos territorios.

Las premisas con las que fue creado el Cuerpo de Policía Barrial no están hoy vigentes de la misma forma. Muchas de las viejas prácticas para las que las villas miserias son territorios de ocupación y ejercicio de la violencia, siguen presentes. Quizás podamos decir que es también el sentido del ejercicio de la soberanía del Estado lo que está en disputa: ¿como incorporar esos territorios que son el Estado pero son también sus márgenes al mundo del derecho y la inclusión social que ello implica?. La creación y puesta en funcionamiento del CPB fue un modo de probarlo y aún se está ajustando. Otras iniciativas –entre muchas– como el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia (ATAJO) también recorren caminos similares hoy.

Por eso, reflexionar sobre el uso de la categoría territorio – tan en boga – y quizás restaurarle su fuerte contenido político, como zona de disputa por los derechos hoy, de demanda de una intervención pacífica del Estado para restaurar un horizonte de inclusión social igualitaria, no deja de ser un ejercicio provocador.

Bibliografía

Benedetti, Alejandro, "Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea", en: Souto, Patricia (coordinadora), *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2011.

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán, *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros, 2010.

Briones, Claudia y Carrasco, Morita, *Pacta Sunt Servanda. Capitulaciones, Convenios y Tratados con Indígenas en Pampa y Patagonia (Argentina 1742-1878)*, documento N° 29, Buenos Aires, Iwgia, 2000.

Briones, Claudia y Delrio, Walter, "Patria sí, Colonias también. Estrategias diferenciales de radicación de indígenas en Pampa y Patagonia (1885-1900)", en: Teruel, Ana, Lacarrieu, Mónica y Jerez, Omar (Comps.), *Fronteras, ciudades y estados*, Tomo I, Córdoba, Alción Editora, 2002.

Escolar, Diego, *Los dones étnicos de la Nación. Identidades huarpe y modos de producción de soberanía en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007.

