

Botes de humo.

Por un análisis histórico-político de la adopción de técnicas antidisturbios no letales.

FES 2007

Grupo de Trabajo XI. Seguridad, conflicto y orden internacional

Diego Palacios Cerezales. UCM

Resumen

En este texto se elabora un modelo político para explicar la adopción de medios policiales no letales para el control y dispersión de multitudes en la historia contemporánea, desde el armamento con bastones de los *bobbies* británicos en 1829, a la generalización mundial del modelo de policía antidisturbios en la década de 1980. Este trabajo es una primera presentación de una investigación en curso. A partir de un estudio de caso sobre Portugal (Palacios Cerezales, 2006), se ha recurrido a una comparación sistemática con las experiencias históricas de Gran Bretaña, Francia y España durante los siglos XIX y XX. La hipótesis política parte de que los costes políticos de la represión para los gobernantes son el principal determinante de la búsqueda de una solución técnica para el control incruento de las multitudes. En los países democráticos, esa inflación de los costes políticos estuvo vinculada al reconocimiento de derechos de protesta y participación, mientras que, partir de la década de 1960, los costes de reputación internacional jugaron un papel similar en la adopción de técnicas antidisturbios modernas por parte de regímenes dictatoriales.

El autor.

Diego Palacios Cerezales es profesor ayudante en el departamento de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos y Sociales de la Universidad Complutense de Madrid. Es licenciado en ciencias políticas y sociología por esa misma universidad y maestro en ciencias sociales por el *Instituto de Ciências Sociais* de la Universidad de Lisboa. Ha coordinado el monográfico "Policía y Ciencias Sociales" en la revista *Política y Sociedad* (2005, Vol.42. Núm. 3 y ha publicado el libro *O Poder caiu na rua, Crise de Estado e acções colectivas na revolução portuguesa (1974-1976)*, (Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2003). Actualmente prepara una tesis doctoral sobre la evolución de las políticas de orden público en Portugal (1834-1980).

- **Dirección institucional:** Departamento de historia del pensamiento de los movimientos sociales y políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, 28223, Madrid
- **Teléfono:** (0034) 91 394 27 83 Fax: (0034) 91 394 27 83
- **E-mail:** dgplcs@yahoo.es

Botes de humo.

Por un análisis histórico-político de la adopción de técnicas antidisturbios no letales.

FES 2007;

Grupo de Trabajo XI. Seguridad, conflicto y orden internacional

Diego Palacios Cerezales - UCM.

If an act of force lacks ‘measure’ it becomes violence and provokes either fear or disrespect, whereas if it remains within the bounds of measure it generates respect, which, in political terms, means authority and legitimacy. This is akin to temperance as a political virtue (Brown, 1999).

Sumario

¿Modelo democrático de policía? La difusión de tecnologías. Legitimidad y costes de la represión. El dilema del orden público. La no letalidad y sus orígenes en el siglo XVIII. Marco jurídico. Líneas de transformación en el siglo XIX. Los pioneros: los *bobbies*. La generalización del modelo. Masacres y cambio técnico. La aparición de una industria: los gases lacrimógenos. Las policías democráticas después de la II Guerra Mundial. La difusión internacional: los costes de reputación. Conclusiones.

Introducción. ¿Modelo democrático de policía?

Durante las dos últimas décadas, los cascos azules de Naciones Unidas se han enfrentado a numerosas protestas colectivas: manifestaciones, saqueos, ocupación de edificios públicos, etc. Ante los escándalos causados por las imágenes de las tropas de paz disparando contra civiles desarmados, o renunciando a actuar represivamente para no matar a nadie, han sido equipadas con material antidisturbios no letal –porras, escudos, lanzadores de pelotas de goma y gases lacrimógenos–. También se ha recurrido a desplegar fuerzas de gendarmería en vez del Ejército, por su entrenamiento para actuar en ese tipo de situaciones. La ciencia política ha acompañado el interés internacional por el uso de las armas no letales por parte de los Ejércitos, ya sean cascos azules, o tropas de ocupación y reconstrucción (Branco, 2000; Lewer, 2002; Rappert, 2003).

La preocupación por la incruencia en las operaciones de policía planetaria reproduce la que anteriormente se había producido en el mantenimiento del orden interior de cada Estado. Ya durante la década de 1830, las autoridades británicas armaron a la policía

metropolitana con bastones y desarrollaron una panoplia de técnicas no letales para dispersar multitudes. Se trataba de buscar fórmulas de aplicación proporcionada de la fuerza. Sin embargo, esas técnicas tardaron casi un siglo en difundirse a otros países europeos. Y hasta la década de 1960 no se aceleró su difusión internacional.

Las formas de mantener el orden público se definen en el seno de los sistemas políticos. Algunos analistas han denominado “modelo democrático” a la combinación de técnicas y procedimientos incruentos de mantenimiento del orden y vinculan su carácter poco violento y su capacidad para graduar el uso de la fuerza con las características de democracia (Wiatrowski y Pino, 2004). El modelo tiene variantes, está en plena evolución y en algunos lugares coexiste con formas duras de utilización de armas de fuego, pero puede considerarse el resultado de una larga historia y un proceso de convergencia (della Porta y Reiter, 1998).

Es cierto que los países pioneros en la definición de ese modelo incruento de mantenimiento del orden público gozaban de sistemas políticos liberales o democráticos. Sin embargo, desde la década de 1960 el modelo fue adoptado por policías de regímenes autoritarios –como Portugal o España– y se ha demostrado que el uso incruento de la fuerza contra manifestantes es compatible con la ausencia de otras marcas de la policía democrática, como el respeto de los derechos de expresión y manifestación pacífica, el respeto de los derechos de los detenidos o la supervisión de la actuación policial por parte de órganos independientes (Bayley, 2005). Además, una policía antidisturbios numerosa y moderna, capaz de controlar las calles con pocas probabilidades de causar víctimas mortales, puede convertirse en una herramienta valiosa para el control de la oposición en un régimen autoritario.

Aunque resulte tentador subordinar el desarrollo del modelo no letal de policía antidisturbios a un proceso de civilización general (Elias, 1987), parece conveniente explorar los mecanismos concretos que llevaron a su diseño y aplicación. En este texto se realiza un recorrido histórico por los principales hitos de la definición internacional y se elabora una explicación política unificada para la definición y adopción de ese modelo.

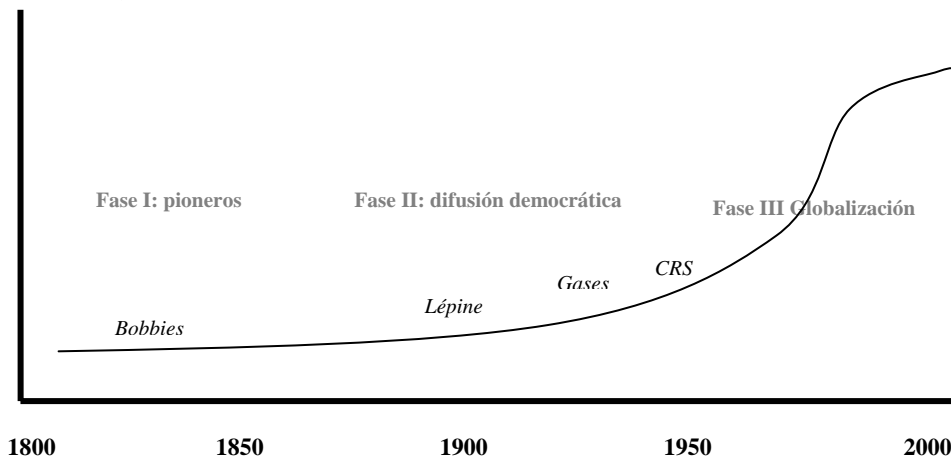
Hay que advertir que este texto no es el resultado final de una investigación, sino una primera versión de un argumento que se construye a partir de una base de datos sobre conflictos de orden público en Portugal (1851-1982) que se ha contrastado con una primera recogida de información sobre otros países; pretende servir como punto de

partida para la elaboración de una base de datos comparada sobre los costes políticos de la represión y los procesos de adopción de técnicas antidisturbios no letales que permita poner a prueba las hipótesis.

La difusión de tecnologías

El modelo no letal de policía antidisturbios puede considerarse una tecnología de gobierno. Los estudios sobre la difusión de nuevas tecnologías recurren explicaciones que atienden tanto a las ventajas comparativas de cada tecnología en competición, como a los costes del cambio de sistema (Zarzecki, 2002; Goldman y Eliason, 2003). Las hipótesis schumpeterianas presuponen una rápida difusión de las tecnologías con ventajas comparativas, pero la historia de las tecnologías de orden público muestra la lentitud con la que terceros países adoptaron las innovaciones británicas de la década de 1830. Aunque en toda Europa fuese bien conocida su eficacia incruenta, los primeros imitadores (Francia y las grandes ciudades de USA) tardaron más de 50 años adoptar medidas similares.

Fig. 1 Ritmo de difusión de los medios no letales



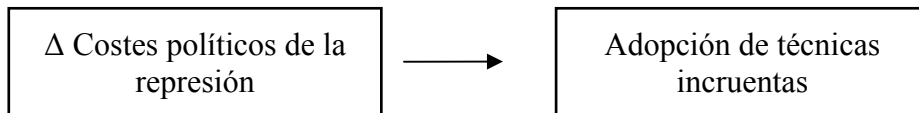
La curva en S es bien conocida en la representación gráfica de la adopción de tecnologías (Rogers, 1962). Pero la forma, y la categorización de los protagonistas como “innovadores”, “adaptadores tempranos”, “mayoría temprana”, “mayoría tardía” y “resistentes al cambio”, no sustituyen a la explicación de las causas de la adopción de

una nueva tecnología. Por ello es necesario dar cuenta de las condiciones en las cuales los gobiernos asignaron recursos –tiempo, inventiva, hombres y dinero– al diseño, la comparación y la adquisición de medios incruentos de mantenimiento del orden público y la formación de cuerpos especializados en su aplicación.

A diferencia de lo que sucede con otras tecnologías, las ventajas comparativas de las del orden público –el uso de medios no letales de utilización del Ejército– no pueden medirse monetariamente, sino en precios políticos, en legitimidad y costes de reputación. Que la aparición de técnicas eficaces e incruentas no supusiese su adopción, puede indicar que el coste político de la represión cruenta no superaba al de la inversión en transformaciones organizativas.

En este texto exploramos la hipótesis de que la lenta difusión de las tecnologías incruentas del orden público durante el siglo XIX y las rápida a finales del siglo XX se explican por la oscilación de los costes asociados a la represión: allí donde eran elevados, como en Gran Bretaña en la década de 1820, se buscó reducirlos, mientras en otros lugares se mantuvieron bajos y sólo cuando empezaron a aumentar los gobiernos se preocuparon por disminuir la crudeza de la represión.

Fig.2 Formulación básica de la hipótesis



Por ello, para explicar históricamente la adopción de técnicas antidisturbios no letales es necesario comprender los mecanismos que determinan los costes políticos de la represión.

Legitimidad, violencia y costes políticos.

Siguiendo la definición clásica de Max Weber, el Estado es aquella organización que reclama con éxito el monopolio del uso de la fuerza legítima en un territorio (Weber, 1989; Weber, 1993). Para asegurarse ese monopolio cuenta con varias burocracias: el Ejército, las fuerzas de policía, el sistema judicial y la infraestructura carcelaria. Además, la especialización funcional de cada una de estas organizaciones ha formado parte de la construcción del Estado moderno (Giddens, 1985).

Por otra parte, la legitimidad del uso de la fuerza por parte del Estado es objeto de disputas. En la arena en la que se da significado a los acontecimientos políticos, el uso de la fuerza pública es enarbolado como un signo de la falta de legitimidad del gobierno, al menos en la medida que muestra su incapacidad para conseguir el consentimiento voluntario de los gobernados. Por otra parte, en las sociedades democráticas contemporáneas parece funcionar una pauta cultural según la cual el uso de la fuerza sólo se considera aceptable cuando es proporcionado –la fuerza mínima necesaria para superar una resistencia– y sigue a un intento de conseguir los mismos fines policiales mediante la persuasión y las advertencias (Brown, 1999; Wiatrowski y Pino, 2004).

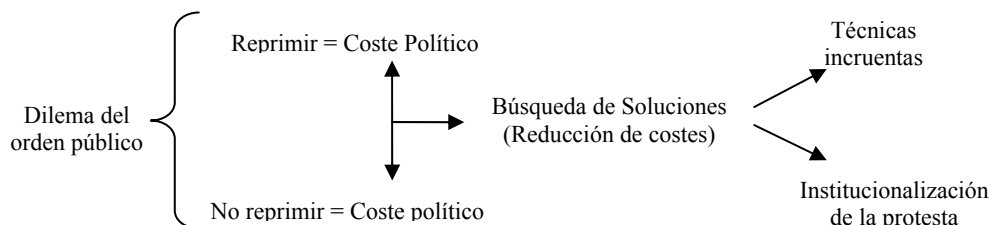
La noción de legitimidad presupone la existencia de una comunidad política. Los mismos mimbres que definen la condición de la ciudadanía limitan los márgenes en los que el Estado puede ejercer la coerción, incluso en situaciones de delincuencia, trasgresión de la legalidad y desórdenes públicos. Además, cuando los conflictos toman una dimensión colectiva y los contestatarios se resisten a las políticas del Estado, o exigen nuevos derechos mediante comportamientos considerados ilegales, la imposición del orden –con la movilización de tropas o policía, la utilización de armas y la posibilidad de causar heridos y muertos– adquiere una dimensión política. Podrá entonces ser objeto de disputas entre los gobernantes y las fuerzas de la oposición, que apostarán por deslegitimar al gobierno señalando su carácter represor, su insensibilidad hacia los ciudadanos o su incapacidad para convencer de la bondad de sus políticas. La represión se convierte de este modo en un “coste” político para los gobernantes.

El dilema del orden público

Cuando maltratar a su propia población y, en último término, matarla, supone un desgaste político, los gobiernos se enfrentan a lo que denominaremos *el dilema del orden público*: por una parte, reprimir desórdenes supone un coste; por otra, no hacerlo, también, pues significa abdicar del compromiso con la legalidad, la protección de derechos de terceros y de la propia determinación para gobernar. La solución de ese dilema implica buscar la reducción simultánea de ambos costes, sin que la disminución de uno conlleve al aumento del otro (*Fig. 3*).

La democratización, con el consiguiente reconocimiento del “derecho a reclamar derechos” y la institucionalización de formas de protesta no violenta, reduce el segundo coste *–no reprimir–*, pues permite asumir como legítimas actuaciones colectivas que los regímenes autoritarios suelen identificar como desórdenes (Cruz, 2000). Este trabajo se va a centrar en el primer coste *–reprimir–* y va a intentar mostrar que la búsqueda de soluciones para el *dilema del orden público* en contextos en los que el coste de la represión aumenta, es uno de los principales motores de la adopción de técnicas y armamentos tendencialmente incruentos para la dispersión de los contestatarios.

Fig.3 Dilema del Orden Público



Los costes políticos escapan a una medición objetivista. En perspectiva histórica, el coste de la violencia estatal y, en último término, de las muertes en la represión de conflictos colectivos, ha fluctuado dramáticamente; ha sido próximo a cero en algunas ocasiones y, en otras, ha provocado escaladas de movilización de las fuerzas de la oposición, fisuras en la solidaridad entre las elites, insubordinaciones de las propias fuerzas de orden público, desgastes gubernamentales y dimisiones.

No hay umbrales cuantitativos de represión que determinen cuantos heridos o muertos van a deslegitimar al gobierno, y su valor fluctúa, como lo hacen en general las

monedas políticas (Abbott, 1988; Dobry, 1988; Sewell, 2005). La variabilidad de los costes es la norma, e incluso en países democráticos en los cuales la represión era muy costosa internamente, como Gran Bretaña o Francia en la década de 1950, recurrían a formas duras en los territorios coloniales, donde protagonizaron masacres similares a las imputables a dictaduras (Davenport, 2004; Davenport, 2005; Davenport, Johnston et al., 2005).

Esa fluctuación no nos impide analizar la estructura que determina los costes en cada coyuntura, ni identificar algunos rasgos permanentes. En la base de datos que contamos para el caso portugués, el coste ha variado en función del lugar geográfico, la naturaleza del conflicto colectivo, el comportamiento y la categoría social de las víctimas, guardando un vínculo íntimo – aunque mediado por numerosos factores – con la incorporación de diferentes grupos sociales al estatuto de ciudadanía. Pero sobre todo, el coste político ha dependido de la movilización de terceros actores relevantes que han dado valor y significado al acontecimiento represivo.

En definitiva, los costes políticos de la represión no dependen de una medida humanitaria que trascienda al propio campo político, ni se desprenden de la naturaleza del régimen, sino que fluctúan al sabor de la estructura de ese mismo campo y de las tomas de posición en el mismo de los diferentes sujetos incorporados en el sistema político. Así, el aumento de los costes de la represión cruenta está vinculado a la apertura relativa del sistema político y la incorporación al mismo de nuevos sujetos colectivos.

La no letalidad y sus orígenes en el siglo XVIII.

En perspectiva histórica, las tecnologías incruentas de mantenimiento del orden público se definieron en contraste con las formas bélicas de aplicación de la fuerza. A mediados del siglo XVIII, las principales monarquías europeas habían adoptado un modelo común de Ejército permanente. Los hombres eran reclutados forzosa o voluntariamente por largos períodos; se les uniformaba, se les entrenaba en la institución y se alojaban en cuarteles (Herrera y Mahken, 2003). El principal armamento de la infantería era el mosquetón con bayoneta, y de la caballería el sable. En muchas ciudades había milicias locales, a menudo milicias burguesas, que se movilizaban para combatir los pequeños disturbios rurales o los conflictos de mercado y podían estar armados con armas de

fuego, espadas o picas (Best, 1990; Denys, 2002). No obstante, los Ejércitos eran las fuerzas de orden público en los grandes disturbios, como los motines contra Esquilache en España (1766), la guerra de las harinas en Francia (1775) o los *Gordon Riots* de Londres (1780) (Hobsbawn y Rudé, 1968; Rudé, 1994; Vilar, 1999)

En las principales capitales, además, había fuerzas militares formadas por mercenarios extranjeros: la guardia suiza en París, la guardia valona en Madrid, la guardia tudesca en Lisboa o los Udayas en Rabat. La relación xenófoba entre estos cuerpos y la población de las capitales era una técnica común para prevenir la confraternización, es decir, asegurar la lealtad de las tropas hacia los gobernantes y su disposición a actuar contra los habitantes en caso de disturbios. La necesidad de prevenir la confraternización también explica en parte el conjunto de dispositivos de separación que convierten a los cuarteles en instituciones totales: el horario reglado, las jerarquías, la uniformización y la satisfacción de todas las necesidades dentro de los muros de los cuarteles (Chorley, 1943). Una fuerza leal a las autoridades debía al mismo tiempo instituir una distancia social y moral con las poblaciones contra las que tuviese que actuar violentamente (Traugott, 1985; Baumann, 1997).

A los soldados, incluso en estas fuerzas urbanas, se les armaba y entrenaba para la guerra y no para el mantenimiento del orden interno. Y no solía haber reglamentos especiales sobre cómo actuar ante multitudes desarmadas. Si había que usar la fuerza para dispersar a unos campesinos que protestaban contra los impuestos, o a urbanitas alarmados por el precio del pan, se suponía que se haría un uso reglamentario del armamento: descargas de fusilería, esgrima de bayoneta y espadaos.

La incruencia en las intervenciones armadas no era una preocupación de los poderes públicos. No estaba reconocido el derecho a reclamar derechos fuera de los canales de petición constituidos; las movilizaciones eran interpretadas como lesa majestad y las víctimas podían servir de castigo ejemplarizante. Sin embargo, en las culturas políticas de la época existía también una noción medida y desmesura en las intervenciones represivas que limitaban la dureza de la represión (Brown, 1999).

Aunque hay mucha información a lo largo del siglo XVIII sobre casos en los que la infantería dispara contra el cuerpo de quienes protestaban, también la hay sobre otros en los que los oficiales al mando de estas fuerzas instruían a sus hombres para disparar por encima de las cabezas de los amotinados, buscando atemorizarlos y provocar su dispersión sin causar víctimas. Del mismo modo, junto al uso reglamentario de la

bayoneta, que causaba muertes y heridas graves, en las fuentes aparece a menudo el uso del culatazo, menos cruento. También hay muchas noticias de maniobras ostentosas de la caballería antes de cargar, destinadas provocar el temor de los amotinados e invitarlos a dispersarse antes de usar la violencia. En estas cargas de caballería también era muy frecuente que se usase la plancha del sable en vez del filo, provocando cardenales y no tajos más peligrosos.

El uso no letal del armamento común (punterías altas, culatazos de fusil y planchazos de sable) en el antiguo régimen y el siglo XIX no ha sido aún objeto de un estudio específico que permita dar cuenta de su diferencia por países, épocas y circunstancias. No obstante, nuestra base de datos, en construcción, lo documenta de modo impresionista para Francia, Alemania, España, Gran Bretaña y Portugal (Goldstein, 1983; González Calleja, 1998; González Calleja, 1999; Brophy, 2004; Emsley, 2005a). Ese uso no letal formó parte de las prácticas represivas de los Ejércitos, policías y gendarmerías europeas durante todo el siglo XIX. Sin embargo, no estaba codificado en los reglamentos militares. Su conocimiento se transmitía los canales informales del oficio militar, que desaconsejaban usar el fuego y el filo en un pequeño motín de mercado o contra un piquete de huelga desarmado (Palacios Cerezales, 2006).

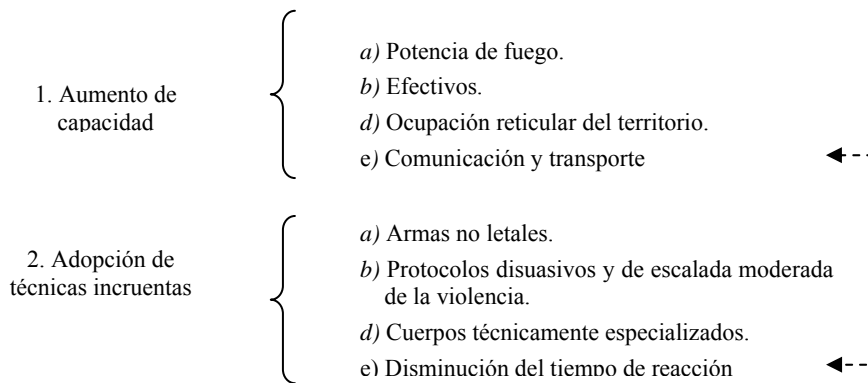
Marco jurídico.

En Gran Bretaña es donde se desarrolló de una manera más amplia la preocupación por el uso de la fuerza, marcada por la tradición de la *common law* y el rechazo al militarismo y el Ejército permanente tras la dictadura de Cromwell. La *common law* no reconocía jurisdicciones especiales a las autoridades y hacía posible que un soldado fuese acusado de asesinato si mataba alguien en la represión de un disturbio (Emsley, 2005a). En 1714, el parlamento aprobó el *Riot Act* [ley de disturbios], destinado a ofrecer una garantía a las fuerzas del orden. Antes de que las tropas pudiesen usar la fuerza, un magistrado debía leer una proclamación en alta voz en nombre del rey conminando a la dispersión pacífica; sino era obedecido, podía ordenar legalmente el uso de la fuerza sin preocuparse por los resultados. Esta técnica jurídica ofrecía garantías a las burocracias del estado, pero también a los ciudadanos.

Líneas de transformación, s.XIX.

Durante el siglo XIX se produjeron grandes transformaciones en las formas de mantener el orden, pero su ritmo fue muy distinto en cada país europeo. La línea principal se tradujo en un aumento de capacidad del Estado, de sus medios logísticos para controlar el territorio. Gracias a la creación de nuevas fuerzas de gendarmería que patrullaban todo el territorio y la mejora de las comunicaciones con el telégrafo, las carreteras y el ferrocarril, se redujeron los espacios y tiempos de impunidad para aquellos que se resistían a las políticas públicas.

Fig.4 Líneas de transformación de los sistemas de orden público



También hubo cambios en la forma de aplicar la fuerza en los conflictos colectivos (Figura 4). Se trataba de encontrar una *solución técnica* para el dilema del orden público, conseguir una fórmula de intervención con la que prevenir el llamado “desorden” y restablecer “orden” mediante una escalada de medios de disuasión y agresión que, por una parte, fuese eficaz y proporcionada y, por otra, disminuye se las probabilidades de provocar la muerte de los contestatarios.

Las *soluciones técnicas* se encuentran en varias dimensiones, que fueron siendo analizadas históricamente por los responsables del mantenimiento del orden público y se tradujeron en una serie de recetas:

- 1) Especialización policial, retirada del Ejército de la primera línea del control del orden público, que se la cede a la policía. Para esa especialización concurría tanto la voluntad de las autoridades civiles –que querían tener más policías a su servicio– como de las militares –que querían especializarse la defensa exterior.

Los problemas presupuestarios aparecían como el principal límite a esta convergencia de intereses¹.

- 2) Reflexión sobre las situaciones que eran más propensas a provocar comportamientos violentos por parte de los manifestantes y actuaciones represivas, permitiendo diseñar dispositivos de orden público que previniesen esas situaciones.
- 3) Ensayo de una panoplia de armamento no letal con el cual conseguir la imposición por la fuerza del orden público sin causar víctimas mortales.

Los pioneros: los *bobbies*.

La experiencia británica abrió el camino hacia la definición de las técnicas modernas de mantenimiento del orden público y fue conocida en toda Europa y América. La creación de la policía metropolitana en 1829 inauguraba una forma de entender el mantenimiento del orden público. A diferencia de los cuerpos especializados que existían en las capitales de otros estados europeos, la nueva policía era plenamente civil y su armamento se reducía a un bastón de madera. Ya en 1831 fue utilizada en grandes grupos compactos para cerrar el paso a manifestantes cartistas y sus oficiales pronto aprendieron a organizar las cargas a bastonazos de tal modo que los manifestantes supiesen hacia dónde podían correr para dispersarse (Emsley, 1991).

El éxito del modelo sorprendió a muchos. Cuando en otros países europeos se discutía la introducción de una policía desarmada similar, se solía señalar que en Gran Bretaña había una cultura cívica especial y que en los otros países no se respetaría a un agente desarmado (Ballbé, 1984; Palacios Cerezales, 2006). Sin embargo, el pueblo británico había tenido una especial fama de irrespetuoso con las jerarquías y había protagonizado muchos motines sangrientos durante la segunda mitad del siglo XVIII; por ello, cuando el gobierno decidió introducir una policía desarmada, no estaba respondiendo a una cultura cívica pacífica, sino apostando políticamente por construirla (Emsley, 2005b). Las investigaciones recientes señalan que en Gran Bretaña la introducción de una policía desarmada y su uso como fuerza principal ante los conflictos colectivos tuvo un

¹ Los militares solían pretender mantener una presencia las nuevas policías, o que ésta se tuviesen fueron militar, pero la principal presión era para que los regimientos ordinarios no fuese movilizados para mantener el orden interno.

efecto de rebaja en la aparición de violencia en las manifestaciones y piquetes de huelga (della Porta y Reiter, 1998), como si culturalmente se activara una noción normativa de “liza justa” que impidiese el uso de la violencia por parte de los manifestantes contra una policía desarmada (Emsley, 2005b; Emsley, 2005a)².

Masacres y cambio técnico

La historia nos muestra que algunos episodios de represión sangrienta alimentaron la búsqueda de soluciones técnicas que permitiesen la incruencia; otros pasaron inadvertidos. Dependieron de la estructura de competición política en la que se producían.

En la creación de la policía metropolitana británica la historiografía destaca la importancia que tuvo la masacre de St.Peter’s Field en Manchester en 1819, con 11 muertos, que la comunicación política transformó en la *Peterloo massacre* para estigmatizar las formas represivas del gobierno de Wellington³.

Pese al éxito del modelo británico, durante todo el siglo XIX se mantuvieron en la Europa continental los reglamentos de orden público duros. La práctica seguía siendo atemperada a menudo con el uso no letal del armamento, pero el único procedimiento garantista que se generalizó, sobre todo después de las revoluciones de 1848 y el reconocimiento del derecho de reunión, fue el de leer una proclama antes el uso de la fuerza en la sus que se conminaba a los manifestantes a dispersarse (Rosanvallon, 1994).

En Francia parece que los ciclos cortos de inflación de los costes represivos durante el siglo XIX no cambiaron la forma militar de mantener el orden. Las protestas por la dura represión del movimiento obrero a comienzos de la década de 1830 llevaron a que se

² De modo similar, estudios comparados entre los cuerpos de policía antidisturbios de diferentes ciudades de Estados Unidos muestran que aquellos que comparecían durante la década de 1990 con protecciones de orden público más ostentosas –“*robocop policing*”– hacían caer las barreras morales al ataque violento contra ellos y aumentaban el número de incidentes violentos en las manifestaciones (Jefferson, *the case...?*). La emergencia de normas en los conflictos, en juegos de suma distinta de cero a motivación mixta en (Schelling, 1980) y (Farrell, 2005)

³ El sistema político británico se hizo muy sensible a la represión y, por ejemplo, en 1867 las duras cargas contra una masiva movilización pacífica a favor del sufragio, a pesar de incruentas, deslegitimaron al gobierno y forzaron la ampliación del sufragio (Gildea, 1996).

ensayase el uso de las bombas de agua de los bomberos para dispersar multitudes, pero esta técnica no se incorporó de forma duradera repertorio represivo. Al contrario, la actividad insurreccional provocaba la formación de coaliciones termidorianas por la ley el orden, que blindaban al gobierno de los costes políticos de la represión..

La generalización del modelo

Numerosas voces exigían que los usos no letales de las armas del Ejército se reglamentaran y se entrenara específicamente a los soldados en su uso. Los militares se opusieron por varias razones. En primer lugar, argumentaban que la eficacia disuasiva de las tropas se basaba en la certidumbre de que en caso necesario podrían escalar en el uso de la fuerza; si se oficializasen las armas no letales perderían capacidad de disuasión y respeto (Babington, 1990; Palacios Cerezales, 2006). Temían un envalentonamiento de la población frente a los militares. En segundo lugar, si esas prácticas eran oficializadas y un enfrentamiento violento exigía el uso de las armas de fuego, era más fácil que se responsabilizase a los soldados de alguna muerte.

La preferencia militar como fuerza de orden público no letal era la caballería, que por su maniobrabilidad, su imponente y su fuerza de choque, solía tener la mayor eficacia disuasiva y provocar desbandadas con el mero eco de sus cascos resonando al trote sobre el pavimento. “Con 30 soldados de caballería”, decía Wellington, “se puede dispersar una multitud más fácilmente y causando menos daño que con 400 de infantería”. El reconocimiento de que la caballería era preferible a la infantería hizo que las principales capitales europeas contasen con guarniciones montadas, pero en regiones rurales industriales y mineras se consideraba caro movilizar a la caballería y los costes se reducían enviando fuerzas a pie, aunque la fusilería causara más muertes. Esa diferencia de trato indica el diferencial de los costes de represión entre las poblaciones urbanas y a las rurales.

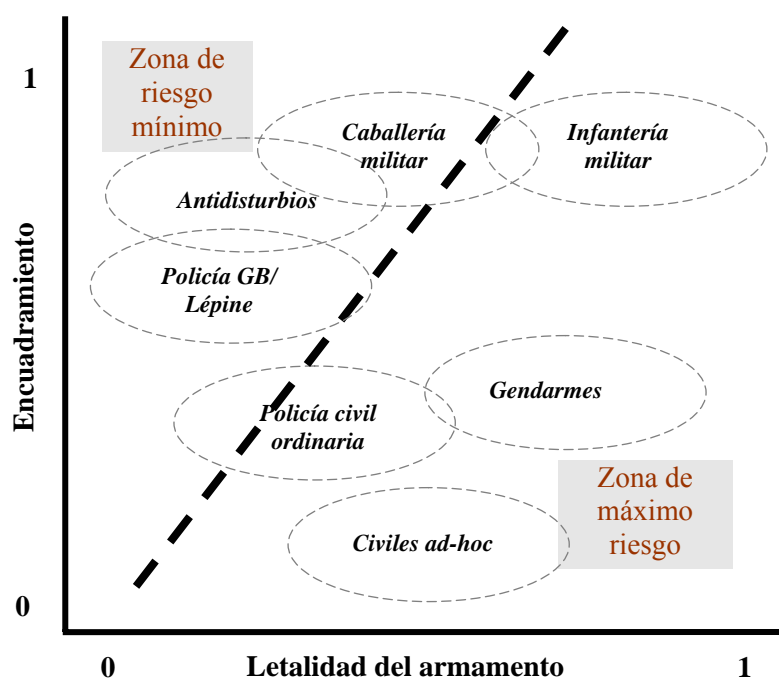
A partir de la experiencia británica, y de las reflexiones que se generaron después de excesos represivos que habían provocado movilizaciones de la oposición y aumentando los costes políticos del uso de la fuerza, comenzó a sistematizarse el conocimiento de los factores que facilitaban que el encontronazo entre fuerzas del orden y manifestantes acabase con víctimas mortales. Inversamente, también se reflexionó sobre los mecanismos de disuasión y las formas de intervención que permitían el restablecimiento

incruento del orden público. Ese conocimiento ya estaba sistematizado en la década de 1880:

- 1) Por una parte, se había demostrado que gran parte de las víctimas en conflictos de tamaño pequeño o medio procedían de situaciones en las cuales la policía había perdido el control, los agentes habían actuado en grupos pequeños, se habían visto rodeados de manifestantes agresivos y habían usado sus armas de fuego para recuperar el control de la situación (Berlière, 1993; Johansen, 2005).
- 2) Cuando se usaba la infantería, muchas veces los enfrentamientos sangrientos seguían a pérdidas de capacidad disuasiva por haber usado ésta con munición de fogeo (Babington, 1990).
- 3) La caballería, por la imponencia de su carga a planchazos de sable solía tener resultados excelentes, dispersando a los movilizados sin causar muertos (Babington, 1990; Castro Alfín, 1991)
- 4) Las cargas a bastonazos de la policía británica funcionaban si se mantenía una coreografía de acción en retenes numerosos, con un frente de carga avanzando hacia los manifestantes, y que dejase libre una vía de dispersión (las “ratoneras” eran fuente de violencia).

Esas reflexiones situaban en dos planos la incruencia (*Fig. 5*). Primero, en el uso de armas no letales y la renuncia al filo de la espada y los disparos. Segundo, en la utilización de formaciones numerosas y bien encuadradas, que organizaran las operaciones de dispersión en la forma de cargas, es decir, que no degenerasen en enfrentamientos cuerpo a cuerpo desordenados.

Figura 5. Letalidad potencial de cada fuerza de Orden Público



El descontrol de los soldados o policías, como el uso *ad-hoc* de civiles como policías auxiliares, da cuenta en nuestra base de datos de buena parte de las muertes por armas de fuego durante la segunda mitad del siglo XIX. Por eso, la reducción de la letalidad de las operaciones de restablecimiento del orden ha dependido de dos variables que caracterizan a la fuerza de orden público: el tipo de armamento con el que están apertrechadas –más o menos letal– y el grado de encuadramiento (*Fig. 5*).

En Francia, cuando se estabilizó la III República y se apagó el eco de la represión de la comuna de 1871, se asentó la acción colectiva pacífica, el movimiento obrero se incorporó en el sistema político y aumentaron los costes políticos de la represión. La masacre de Fourmies en el 1 de mayo de 1891 levantó una protesta de ámbito nacional (Bruneteaux, 1996). Desde entonces se desarrolló la reflexión oficial sobre las formas de mantener el orden público que desembocó en las reformas del prefecto Lépine en la policía de París. Adoptó las técnicas de la policía británica, ensayó mejoras y se convirtió en un modelo de incruencia (Berlière, 1993). Del mismo modo, el Ejército francés también adaptó sus protocolos para conseguir imponerse sobre los huelguistas en todo el país sin causar víctimas mortales (Johansen, 2001)

En Portugal, el reguero de manifestantes republicanos muertos entre 1907 y 1910 (18 sólo en Lisboa) se convirtió en un coste político para el gobierno monárquico, que pasó a ser asociado con la represión. En 1910, el gobierno respondió adaptando los protocolos de actuación incruenta y oficializando el uso preferente de la caballería, la plancha de los sables y los disparos al aire como medios antidisturbios (Palacios Cerezales, 2006)

Después de la I Guerra Mundial, la caballería militar siguió siendo muy utilizada, pero se produjo un importante impulso en la creación de fuerzas antidisturbios especializadas. Los pelotones móviles de la gendarmería francesa fueron pensados como fuerza de reserva que permitiese limitar la intervención del Ejército (Vagts, 1959; Bruneteaux, 1996). En el mismo sentido, la creación de la Sección de Asalto del Cuerpo de Seguridad en 1931 por el gobierno provisional de la II República española –que fue equipado con matracas y gases lacrimógenos– pretendía acabar con el reguero de muertes que causaba la intervención de la guardia civil con armas de fuego (Maura, 1962).

La aparición de una industria: los gases lacrimógenos.

A partir de la I Guerra Mundial apareció un nuevo actor en el ámbito de la dulcificación de los medios técnicos: la industria de armamento. El primer uso documentado de gases lacrimógenos por parte de la policía fue en París en 1913, donde la policía los utilizó para rendir a un ladrón atrincherado en una casa. Su uso como arma antidisturbios no se generalizó hasta acabar la Gran Guerra, durante la cual los gases se habían convertido en uno de los iconos de la crueldad y la industrialización de la guerra moderna. Tras la contienda, las compañías que los fabricaban no tardaron en proponer nuevos usos civiles para este tipo de armamento en la inmediata posguerra, mientras que en Estados Unidos, por ejemplo, los oficiales de las tropas federales –movilizadas para restaurar el orden público durante los agitados años de 1919-1921–, también consideraban que las granadas de humo que habían experimentado durante la guerra podían ser una buena alternativa las armas de fuego (Jones, 1978).

Los laboratorios diseñaron gases irritantes en proporciones no letales que obligaban a abandonar el lugar donde se lanzaran, así como mecanismos para usarlos como granadas de mano o proyectil de mortero, y máscaras de protección para los equipos policiales. Finalmente, diseñaron protocolos de utilización en los que tenían en cuenta si

iban a ser lanzados en espacios abiertos o cerrados, la presencia de viento, o la conveniencia de que el gas incapacitase temporalmente a quien lo respirara, como en el caso de su uso contra una cuadrilla armada. Y también ofrecían cursillos de formación para su uso seguro. En Estados Unidos, las primeras iniciativas de usar gases, de 1919, habían alarmado a la opinión por su capacidad de evocar los horrores de la guerra. En cambio, para los comerciales de estas nuevas técnicas “el gas usado inteligentemente, no sólo es extraordinariamente efectivo, sino el método más humano para dispersar a un grupo de amotinados, y para proteger la propiedad de los actos incontrolados de las masas”⁴. A partir de 1921 se levantó la prohibición del uso por parte de la policía de gases poco tóxicos, y en 1923 más de 600 policías urbanas de Estados Unidos habían adquirido este tipo de material y se entrenaban para usarlo. El uso de los medios lacrimógenos por las policías norteamericanas aumentó exponencialmente su capacidad de acción ante huelguistas, manifestantes y amotinados, explicando en parte la disminución de la movilización de la Guardia Nacional para este tipo de misiones y sobre todo, de las tropas federales (Jones, 1978)

En España, aludiendo a su uso por el sección de asalto, el médico militar Pérez Feito señalaba que “todos los razonamientos a favor del uso de los gases se basan en las ventajas inherentes a la labor humanitaria, tanto bajo el aspecto de reducir el número de víctimas como para no crear mártires fácilmente explotables para perturbar con contiendas la llamada lucha de clases” (Pérez Feito, 1932).

Las policías democráticas después de la Segunda Guerra Mundial

Después de la II Guerra Mundial, se desarrolló en la Europa continental el modelo de cuerpo antidisturbios paramilitar, con las Compañías Republicanas de Seguridad (CRS) francesas como referencia. Era un modelo que intentaba puntuar muy alto tanto en el uso de armas no letales como en el encuadramiento (Cuadro). Sus innovaciones técnicas fueron enseñadas a otros cuerpos de policía, se multiplicaron las visitas de aprendizaje de oficiales de otros países y se crearon policías antidisturbios similares en Alemania, Italia, Portugal y España. El gran éxito de los CRS franceses se cifró en que los duros combates callejeros de mayo del 68 se saldaron sin que la policía matase a ningún manifestante.

⁴ DeLanoy Chemical Protection inc. Cit. en (Jones, 1978)

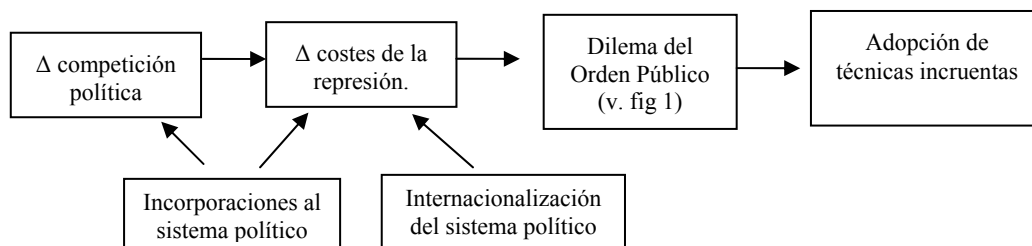
En Estados Unidos las policías comenzaron a adoptar ese tipo de modelos antidisturbios durante la década de 1970, después del escándalo causado por la utilización de armas de fuego por parte de la Guardia Nacional contra estudiantes y activistas de los derechos civiles (Higham, 1989).

La difusión internacional: los costes de reputación.

En el desarrollo político de los estados democráticos occidentales los costes políticos de la represión estaban vinculados al proceso de democratización. La incorporación de nuevos sujetos relevantes al sistema político y la competición por la opinión pública por parte de esos sujetos incorporados, producía una inflación de los comportamientos represivos.

A partir de la década de 1960, en el sistema político de algunos países dictatoriales, como Portugal y España, se incorporó un nuevo sujeto internacional y transnacional: las opiniones públicas de las grandes potencias occidentales, que exigían que sus gobiernos escogiesen sus alianzas internacionales en función de criterios morales. Esa nueva estructuración internacional externalizó los costes de la represión, que podrían aumentar en determinados regímenes independientemente de que se produjesen una democratización interna.

Fig.6 Formulación compleja de la hipótesis



El Portugal de Salazar fue una de las primeras dictaduras que adoptó el modelo “democrático” de los CRS franceses. Una serie de visitas de estudio a Francia y Alemania entre 1958 y 1960 sirvieron para delinear lo que serían las compañías móviles de la Policía de Seguridad Pública portuguesa, que se estrenaron en 1961. Un análisis exhaustivo del proceso de decisión muestra que los costes de reputación ante la opinión pública británica y estadounidense –aliados en la OTAN y fundamentales para la defensa del colonialismo portugués en las Naciones Unidas– fueron el factor fundamental. Se temía que las escenas de represión como las del ciclo de contestación que siguió a la farsa electoral de 1958 volvieresen aparecer en la prensa internacional y que las opiniones públicas de esos países –la primera campaña de Amnistía

Internacional atañía a Portugal– exigiesen a los gobiernos comportamientos pautados por su percepción de que el régimen portugués era un residuo de la era de los fascismos y no podían ser un aliado decoroso (Palacios Cerezales, 2005).

España también adoptó el mismo modelo de policía antidisturbios a partir de 1970, y la dictadura chilena a finales de esa década. Está por elaborar una cronología de la adopción de medios incruentos en las democracias populares del este de Europa, aunque se puede señalar que a mediados de la década de 1975 la RDA exportaba camiones manguera.

Los datos que hemos podido recoger hasta este momento, muestran que la internacionalización de los costes políticos de la represión interna se produjo por dos vías:

- 1) Por la presión exterior para salvar la cara ante los aliados (como en el caso portugués).
- 2) Mediante la exportación de los costes políticos, de modo que las misiones de asistencia militar occidentales a dictaduras del tercer mundo podían prescribir la organización de fuerzas antidisturbios modernas para así reducir los costes de reputación de la alianza.

Conclusiones provisionales

Buena parte de lo que se ha presentado en este texto son elaboraciones en progreso que están guiando la construcción de una base de datos. Sólo cuando ésta esté completada podrán ponerse a prueba las hipótesis adelantadas:

- 1) El aumento de los costes de la represión acelera la búsqueda de soluciones técnicas al dilema del orden público.
- 2) La estructura de la competición política determina los costes políticos de la represión.
- 3) Esa estructura de la competición política depende del número de actores incluidos en el sistema político y de sus estrategias.
- 4) Desde los inicios del constitucionalismo en el siglo XIX hasta la década de 1960 los factores internos eran los que determinaban fundamentalmente los costes

políticos de la represión. Por eso hay una correlación entre democratización y métodos no letales de mantenimiento del orden público.

- 5) A partir de la década de 1960, las alianzas en el sistema internacional estados comenzaron a tener un peso determinante en los costes de la represión para los gobernantes.

Queda por explorar el peso de un tercer actor en el proceso de adopción de técnicas antidisturbios no letales, la industria de armamento, cuya influencia ya es notable en Estados Unidos en la década de 1920 y que tiene presencia comercial en las publicaciones de policía de Europa y América Latina ya en la década de 1950.

Bibliografía citada:

- Abbott, Andrew (1988) "Transcending General Linear Reality" en *Sociological Theory* 6 (2): 169.
- Babington, A. (1990) *Military Intervention in Britain. From the Gordon Riots to the Gibraltar incident*. Londres, Routledge.
- Ballbé, Manuel (1984) *Orden público y militarismo en la España constitucional, 1812-1978*. Madrid, Alianza.
- Baumann, Zygmunt (1997) *Modernidad y Holocausto*. Madrid, Sequitur.
- Bayley, David H. (2005) *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. Cary, NC, USA, Oxford University Press.
- Berlière, Jean Marc (1993) *Le Préfet Lépine. Vers la naissance de la police moderne*. Paris, Denoël.
- Best, Geoffrey (1990) *Guerra y Sociedad en la Europa revolucionaria : 1770-1870*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Branco, Carlos (2000) *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia*. Lisboa, Sílabo.
- Brophy, James M (2004) "Violence between civilians and State Authorities in the Prussian Rhineland, 1830-1848" en *German History* 22 (1).
- Brown, Howard G. (1999) "Domestic State Violence: Repression from the Croquants to the Commune" en *The Historical Journal* 42 (3): 597-622.
- Bruneteaux, Patrick (1996) *Maintenir l'ordre*. Paris, Presses de Science Po.
- Castro Alfin, Demetrio (1991) "Protesta popular y orden público. Los motines de consumos" en García Delgado, M. (Ed.) *España entre dos siglos*. Madrid, Siglo XXI.
- Cruz, Rafael (2000) "El derecho a reclamar derechos. Acción colectiva y ciudadanía democrática" en Pérez Ledesma, M. (Ed.) *Ciudadanía y democracia*. Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- Chorley, Katherine (1943) *Armies and the Art of Revolution*. Londres, Faber and Faber.
- Davenport, Christian (2004) "State Repression and the Dictatorial Peace" en *Conference Papers -- International Studies Association*: 1.
- Davenport, Christian (2005) "A License to Kill": Political Threats and the Repressive Response to Dissent in the US" en *Conference Papers -- Midwestern Political Science Association*: 1.
- Davenport, Christian; Johnston, Hank, et al., (Eds.) (2005) *Repression and Mobilization*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- della Porta, Donatella y Reiter, Herbert, (Eds.) (1998) *Policing Protest. The control of mass demonstrations in western Democracies*. Minneapolis, University Of Minnesota Press.
- Denys, Catherine (2002) *Police et Sécurité au XVIIIe siècle dans les villes de la frontière franco-belge* Paris, L'Harmattan.
- Dobry, Michel (1988) *Sociología de las Crisis Políticas*. Madrid, CIS.
- Elias, Norbert (1987) *El proceso de la civilización*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Emsley, Clive (1991) *The English Police. A Political and Social History*. Londres, Longmann.
- Emsley, Clive (2005a) "El ejército, la policía y el mantenimiento del orden público Inglaterra (1750-1950)" en *Política y Sociedad* 42 (3/2005).

- Emsley, Clive (2005b) *Hard Men. The English and Violence Since 1750*. Londres, Hambledon & London.
- Farrell, Theo (2005) *The norms of war : cultural beliefs and modern conflict*. Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- Giddens, Anthony (1985) *The Nation State and Violence*. East Sussex, Polity Press.
- Gildea, Robert (1996) *Barricades and Borders. Europe 1800-1914*, Oxford University Press.
- Goldman, Emily O. y Eliason, Leslie C. (2003) *The diffusion of military technology and ideas*. Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Goldstein, Robert J. (1983) *Political Repression in 19th Century Europe*. Londres, Barnes & Noble.
- González Calleja, Eduardo (1998) *La razón de la fuerza. Orden público, subversión y violencia política en la Restauración (1875-1917)*. Madrid, CSIC.
- González Calleja, Eduardo (1999) *El máuser y el sufragio. Orden público, subversión y violencia política en la crisis de la Restauración (1917-1931)*. Madrid, CSIC.
- Herrera, Geoffrey L. y Mahken, Thomas G. (2003) "Military Diffusion in Nineteenth-Century Europe. The Napoleonic and Prussian Military Systems" en Goldman, E. O. and Eliason, L. C. (Ed.) *The Diffusion of Military Technologies and Ideas*. Stanford, Calif., Stanford University Press: 205-241.
- Higham, Robin, (Ed.) (1989) [1969] *Bayonets in the Streets. The use of troops on civil disturbances*. Kansas, Sunflower University Press.
- Hobsbawn, Eric y Rudé, Georges (1968) *Captain Swing. A social history of the great english agricultural uprising of 1830*. Nueva York, Pantheon Books.
- Johansen, Anja (2001) "Violent repression or modern strategies of crowd management: soldiers as riot police in France and Germany, 1890-1914". en *French History* 15 (4): 400-420.
- Johansen, Anja (2005) *Soldiers as Police: The French and Prussian Armies and the Policing of Popular Protest, 1889-1914*. Londres, Ashgate.
- Jones, Daniel P. (1978) "From Military to Civilian Technology: The Introduction of Tear Gas for Civil Riot Control" en *Technology and Culture* 19 (2).
- Lewer, Nick (2002) *The future of non-lethal weapons : technologies, operations, ethics and law*. Portland, Frank Cass.
- Maura, Miguel (1962) *Así cayó Alfonso XIII*. Madrid, Aguilar.
- Palacios Cerezales, Diego (2005) "Opinión pública internacional y políticas de orden público en el Portugal contemporáneo" en Dumoulin, M. and Ventura, A. (Ed.) *Portugal and Spain in Europe in the 20th Century*,. Yuste y Bruselas, Fundación Academia Europea de Yuste.
- Palacios Cerezales, Diego (2006) "Técnica, política e o dilema da ordem pública no Portugal contemporâneo (1851-1974)" en Tavares de Almeida, P. and Pires Marques, T. (Ed.) *Lei e ordem. Justiça penal, criminalidade e polícia. Séculos XIX-XX*. Lisboa, Livros Horizonte.
- Pérez Feito, Felipe (1932) *Gases de Guerra. Conflictos de orden público*. Madrid, Agencia Española de Librerías.
- Rappert, William (2003) *Non-lethal weapons as legitimizing forces?: technology, politics, and the management of conflict*. Portland, Frank Cass.
- Rogers, Everett M. (1962) *Diffusion of innovations*. New York, Free Press of Glencoe.
- Rosanvallon, Pierre (1994) *"La démocratie inachevée : Histoire de la souveraineté du peuple en France"*. París, Gallimard.
- Rudé, Georges (1994) [1964] *The Crowd in history*. Londres, Serif.
- Schelling, Thomas C. (1980) [1960] *The strategy of conflict*. Cambridge, Mass., Harvard University.

- Sewell, William Hamilton (2005) *Logics of history : social theory and social transformation*. Chicago, University of Chicago Press.
- Traugott, Mark (1985) *Armies of the Poor*, Princeton University Press.
- Vagts, Alfred (1959) [1937] *A history of Militarism. Civilian and Military.*, Greenwich Editions.
- Vilar, Pierre (1999) *Hidalgos, amotinados y guerrilleros : pueblo y poderes en la historia de España*. Barcelona, Crítica.
- Weber, Max (1989) *El político y el científico*. Madrid, Alianza.
- Weber, Max (1993) [1922] *Economía y Sociedad*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Wiatrowski, Michael D. y Pino, Nathan W. (2004) "Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing, and Human Rights (Book)" en *Human Rights Quarterly* 26 (2): 547.
- Zarzecki, Thomas W. (2002) *Arms diffusion : the spread of military innovations in the international system*. New York, Routledge.