

PARA DESENTRAÑAR EL MUNDO POLICIAL

El orden no es más que una rareza donde el desorden es ordinario.

Michel Serres

La institución

La policía moderna surge en el siglo XIX, ligada al desarrollo del capitalismo y la urbanización. Nace conectada de forma estructural con las instituciones del orden social de entonces (Torrente, 1992: 290). Su establecimiento como fuerza pública recibió un impulso determinante debido a dos dinámicas jurídicas: la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (26 de agosto de 1789), que señala la necesidad de una fuerza pública que haga valer esas garantías, y el nacimiento del derecho penal moderno, con una orientación hacia la prevención, que busca eliminar la arbitrariedad en el uso del *ius puniendi* (derecho a perseguir) del estado: crea el debido proceso y apuesta por la aplicación del principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza, la reparación de las relaciones sociales

dañadas con el delito, la rehabilitación como sentido legitimador de la sanción penal y la prevención general y especial.

De estas evoluciones nace la policía. De ahí viene su imagen histórica como el conjunto de reglas impuestas a los ciudadanos para que reinen el orden, la tranquilidad y la seguridad dentro del cuerpo social, y como la fuerza pública encargada de hacer que estas reglas se cumplan.¹

Sin embargo, el concepto mismo de policía ha pasado por una evolución significativa en su objeto. En sus comienzos se aludía con él a un estado de orden en la comunidad, gracias a la aplicación de ciertas medidas para obtenerlo y no a un cuerpo de agentes, pese a que contemplaba desde el inicio los temas de la seguridad y del bienestar general.² Sólo bastante más tarde se incluiría en este concepto el aparato de fuerza pública y coacción física.

Diversas sociedades han asignado a la policía atributos específicos, tanto formales como reales, que han respondido a sus demandas culturales, sociales, políticas y económicas (López Portillo, 2000: 179). Sin embargo, en la mayor parte de ellas la función policial, referida a la globalidad de la vida en común, es patrimonio del estado. Una de las características primordiales del estado moderno es el monopolio del ejercicio de la actividad policial para regular la convivencia ciudadana. Sólo el estado puede establecer, de manera legítima, normas y medidas coercitivas para mantener el orden y la seguridad (Martín, 1990: 97).

Rafael Vázquez (1957: 41) se refiere al poder de la policía como una acción del estado tendiente a limitar por coacción —dentro de la sociedad organizada y en un marco jurídico— la actividad individual. Esa acción

1. Una reconstrucción del surgimiento del aparato policial puede verse en Recassens (1989).
2. El término “policía” viene del vocablo griego *poli-teia*, pero no hubo policía en Grecia. El concepto de *politeia* tenía otro significado, tal vez la unidad e identidad de los ciudadanos con la *polis* griega. Frank Arnau (1966: 29) señala que su significado gira en torno a la colectividad de los ciudadanos, sus derechos y forma de vivir, su estado, su ciudad: su *polis*.

reguladora constituye la exteriorización del poder policial. Para Raymond Clift, los propósitos de la policía moderna son:

- La conservación de la paz pública.
- La protección de la vida y de los bienes.
- La prevención del crimen.
- La imposición de las leyes.
- La detención de delincuentes.
- La restitución, a sus legítimos dueños, de los bienes sustraídos (1964: 37).

Como instancia de control social, es posible afirmar que busca asegurar la protección de la sociedad y sus ciudadanos. Su función, según André Bossard, es: “garantizar la paz y la seguridad en una colectividad, así como la seguridad de los ciudadanos, imponiéndoles por la fuerza si fuese necesario, la observancia de las leyes” (1983: 106). Sin embargo, entenderla como una institución para el control social exige ciertos matices:

En las sociedades contemporáneas modernas, los sistemas normativos y de control más importantes son los generados por la trama de organizaciones, grupos y asociaciones que las forman. Los individuos pertenecen a varias de éstas a la vez y de ellas reciben pautas de comportamiento, integración social, prestigio personal o su misma identidad personal (Torrente, 1992: 291).

Estas organizaciones tienen fines diversos, pero sólo crean control social de manera incidental. En cambio, las funciones de la policía enlazan directamente con ese fin, con ese conjunto de acciones públicas de restricción o prevención de conductas inaceptables para la ley y para la sociedad: controla las 24 horas del día, actúa por toda la geografía social, en contac-

to directo o potencial con la población, y es una organización para llevar a buen fin intervenciones puntuales, previstas o imprevistas. La policía está en todas partes, siempre y para todos. Pero aun con estas funciones, es impensable que asuma el control de una sociedad. Ninguna fuerza policial puede salvaguardar los ideales de “civilidad y decencia”, ni puede atacar, resolver y controlar los comportamientos “potencialmente peligrosos”. Eso depende de la generación de nuevas fórmulas sociales, donde la acción policial es sólo una de las posibilidades.

Con base en las funciones tradicionales de la policía, se puede afirmar que es también una institución del estado que se caracteriza por su contacto con el público (véase Sabaté, 1997, y Raldúa, 1996). Pero se especializa en llegar a grupos sociales y situaciones que se distinguen por un bajo nivel de exposición a las instituciones “normales”. Esto quiere decir que cualquier situación “anormal” o extraordinaria que deba ser atendida por la policía, estará al margen de lo que una institución define como “lo legítimo o normal” (Torrente, 1992: 292–294).

Así, se puede decir que tiene la prerrogativa de definir el desorden. Desde esta lógica es, simbólicamente, la línea que divide lo bueno de lo malo según lo establece una sociedad. Por tanto, observar sus respuestas a determinadas situaciones, así como los medios de los que se vale, es una vía para comprender cómo una sociedad define sus problemas y limitaciones (Torrente, 1992: 299). Porque busca combatir la desorganización, también se puede decir que enfrenta la paradoja de ser una institución conservadora en sociedades que cambian a ritmos acelerados, ya que su imagen remite —en teoría— a una construcción donde aparece como la defensora moral del “bien”, protectora del orden y la paz (Herbert, 1998: 226). Así, tiene que compaginar las necesidades que sus fines le demandan con las crecientes tensiones y desequilibrios sociales que atiende. Lo que hace difícil evaluar su eficacia es la naturaleza misma del servicio que produce: control social.

La especialidad del servicio convierte a la policía en una institución potente y clave en las sociedades contemporáneas. Una sociedad necesita cierto orden, pero también libertad: “De ahí la importancia de establecer un equilibrio escrupuloso entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión policial y el derecho del ciudadano a ser protegido contra los abusos [...] en el ejercicio de tales poderes” (Rico, 1983: 211).

Las dificultades aumentan con un incremento sin precedentes de la criminalidad y el carácter inquietante de algunas de sus formas (robo a mano armada, secuestro express, narcotráfico, etc.), así como una proliferación de reglamentos cuya aplicación puede acarrear serias restricciones a la libertad individual (véase Herbert, 1998). Ello provoca que el policía, en su calidad de representante de la autoridad, tenga un contacto cada vez más frecuente con los ciudadanos y, además, da lugar a que la acción policial se ejerza en situaciones variadas y a menudo controvertidas.

Las funciones de los servicios policiales en los diferentes países son múltiples y variadas, pero en muchos casos pueden situarse entre cuatro categorías:

- Prevención del delito.
- Represión del delito.
- Mantenimiento del orden.
- Auxilio y asistencia social.

Si bien no son las únicas, estas categorías son al menos las que provocan los cuestionamientos más intensos.

La acción preventiva consiste en evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia, y que otras se conviertan en víctimas de infracciones (De Saussais, 1972: 11). Esta acción ha de ser animada por la voluntad de ayudar a las personas expuestas. Así entendida, la prevención

puede ser de gran utilidad para la sociedad, pero también causar grandes dificultades. Con el pretexto de evitar que se cometan delitos puede limitarse en exceso el ejercicio de las libertades individuales y colectivas aplicando, sin discernimiento o en forma arbitraria, los reglamentos y las leyes. Esto puede suceder cuando se hace una interpretación amplia del papel preventivo de la policía:

El aumento de la acción preventiva de la policía constituye un objetivo de la máxima importancia, pero el principal problema que presenta se refiere a si el policía tiene el poder de parar a una persona que no ha infringido la ley en la vía pública (por ejemplo, para una identificación). Los policías creen que tienen ese poder. Pero yo considero que tengo el derecho a no ser parado (Reich, 1970: 251).

Como la prevención se considera una sustitución gradual de la represión como actitud policial básica, se ha aceptado la represión como el último de los recursos de que dispone el policía para hacer frente a las agresiones graves contra los derechos y las libertades de los ciudadanos: cuando su presencia, sus consejos o advertencias no resulten suficientes para mantener el orden y hacer respetar la ley, la policía debe actuar con decisión. Pero la represión constituye una acción delicada en cualquier sociedad, ya que comporta decisiones enérgicas como el uso de la fuerza, las que pueden agravar el desorden en lugar de ponerle fin y suprimir la libertad en lugar de defenderla si se utilizan de manera desproporcionada.

Para cumplir con la tarea represiva, la patrulla se convierte, en los distintos modelos policiales, en una de las características operativas más importantes de la policía (Curbet, 1982: 48). El trabajo de patrulla favorece el contacto con la población, incluye a la mayoría de las fuerzas policiales y juega un papel central en el cumplimiento de cualquier meta establecida por la policía. Su objetivo ha sido la prevención del delito, y al mismo tiempo facilita las detenciones y mantiene el orden público, ya que su pre-

sencia continua crea un sentido de seguridad en la ciudad (Gourley y Bristow, 1981: 359). Sin embargo, el ejercicio de la territorialidad por medio de la patrulla puede reforzar el poder autoritario para disuadir cualquier amenaza a la seguridad de los agentes, al recurrir a la represión. En un contexto así, la patrulla representa un símbolo inequívoco de la distancia que el ciudadano debe guardar frente a la policía y sus agentes.

Mantener el orden público ha sido una de las finalidades tradicionales de la policía. Se trata —o debería tratarse— de un orden público que garantice los derechos humanos, adaptándose a las exigencias que la comunidad plasma en las leyes (Martín, 1990: 178). Sin embargo, el orden público no es un fin en sí mismo sino un medio que puede servir a otros objetivos, como la protección de quienes detentan el poder, a fin de asegurar la dominación absoluta de un dictador o partido único, reduciendo al silencio, de manera implacable, a los disidentes (Ballbé, 1983: 89). Lo anterior puede explicar en parte la militarización de los cuerpos policiales en muchas sociedades. La estructura militarizada es muy útil para el poder. Es autoritaria y jerárquica, pone la disciplina y la antigüedad por encima de la técnica y la capacidad profesional. Desde esta lógica, “este recurso ha sido tradicionalmente un elemento idóneo para conseguir el control de los grupos considerados básicos para la sustentación de un régimen, así como para luchar contra la conflictividad laboral y la combatividad social” (Martín, 1990: 18–19).

Distintos estudios han mostrado que el mantenimiento del orden por parte de la policía representa menos de 50% de su trabajo (*cfr.* Torrente, 1997). De hecho, muchos cuerpos policiales destinan buena parte de su tiempo a ayudar a los ciudadanos en problemas. Albert Reiss y David Bordua (1966: 68–77) señalan que esta ayuda puede ir desde informar a un peatón perdido hasta tratar de preservar la vida de una persona, pasando por: ayudar a personas de edad y enfermos mentales, buscar a personas desaparecidas, asegurar servicios médicos de urgencia, mediar en disputas,

suministrar información relativa a los servicios gubernamentales, controlar la circulación y proteger los derechos de los individuos a vivir y expresarse libremente, entre otros.

La función social de la policía precisamente se basa en su presencia en donde se desarrolla la vida comunitaria; esta presencia es la que ayuda al ciudadano. Sin embargo, esta función se dirige más a restablecer un orden social no impuesto por la norma legal, lo que supone que muchas de las veces el policía aplique, más que una lógica profesional, una dictada por el sentido común, en la que no falta la aplicación de estereotipos y prejuicios que una sociedad comparte.

Formación, facultación y deformación

Si la institución policial lucha contra los diversos niveles de dispersión, ¿por qué, en la vida cotidiana, se ve rebasada por los hechos? Cuando se delega el máximo poder de coerción y decisión en unos funcionarios que ostentan el más bajo nivel administrativo y laboral, las cosas pueden complicarse. Un policía puede tomar decisiones que afectan esferas importantísimas, como la libertad de movimientos, la vida privada, la coacción física e incluso, en casos extremos, la vida misma. Esto puede generar quejas de los ciudadanos contra ciertas formas, arbitrarias y abusivas, de la intervención policial; críticas sistemáticas contra el conjunto de la organización y, en último término, una mala imagen de la policía ante la opinión pública (Rico, 1983: 212).

Cuando se trata de entender a la policía como parte de un orden social (no sólo jurídico y administrativo), es central conocer sus prácticas y sus posibles deformaciones, para comprenderlas no sólo como un problema de la policía sino sobre todo como una manifestación de ese orden social; como señala David Szabo: “es la sociedad la que modela la policía y no al

revés; sólo una sociedad civilizada puede tener el derecho y el privilegio de poseer una policía civilizada” (citado en Martín, 1990: 181).

Desde esta perspectiva, es importante reconocer el orden de una sociedad y el lugar que en ella tiene la policía para desentrañar el sentido que los individuos otorgan a la labor policial y, sobre todo, cómo el ejercicio y el desempeño de sus funciones determina si comparten visiones del mundo o si tienen reacciones semejantes respecto al universo circundante (Buckner, Christie y Fattah, 1983: 168).

El *otro* orden: la subcultura policial

Los miembros de grupos profesionales tienden a presentar similitudes en su modo de pensar, de sentir y de actuar, en relación con su actividad. Algunos autores coinciden en que las características del trabajo y las instituciones policiales predisponen de manera particular a la policía para generar una subcultura en el seno de la sociedad global (Loubet del Bayle, 1998:56; *cfr.* Skolnick, 1966; Wilson, 1968).

Subcultura es un concepto que ha sido cada vez más utilizado en antropología y sociología para estudiar los fenómenos urbanos modernos, en especial a los grupos particulares dentro de un complejo cultural que se oponen, en uno o varios aspectos, al resto del complejo y lo confrontan —entre otras maneras— mediante producciones simbólicas o la trasgresión de su ordenamiento, y que incluyen la dimensión de conflicto en su interior. El riesgo que presenta este concepto es que, al analizar ciertos fenómenos sociales, puede pasar por alto la manera en que se articulan con su contexto e incluso contribuir a la estigmatización de algunos grupos. Por ello ha merecido críticas y adquirido cierta connotación peyorativa que ha impedido evaluar sus posibilidades, sobre todo porque se asocia a una especie de degradación en determinadas sociedades. El concepto ha sido utilizado para el análisis de grupos delincuenciales, pero sus alcances no se agotan ahí (*cfr.* Feixa, 1998b; Lacalle, 1996).

Si se utiliza sin asignarle juicios de valor y se sigue a Franco Ferracutti y Marvin Wolfgang, se puede decir que una subcultura “implica la existencia de un sistema social de valores que, siendo parte de otro sistema más amplio y central, ha cristalizado aparte” (1971: 120). Esta definición subraya la relación orgánica entre una subcultura y el contexto, más amplio, de la sociedad a la que pertenece y permite aproximarse a aquello que surge dentro de ese sistema social global, que no diverge por completo de la cultura de la que forma parte ni se le contrapone en conflicto total. Apunta a cierta autonomía de pautas y valores, de prácticas, comportamientos y estilos relativamente diferenciados dentro de la dinámica general de la sociedad. En este sentido, el concepto de subcultura permite adentrarse también en el estudio de las organizaciones:

La organización se basa en una ideología, es decir, un sistema de creencias compartidas por sus miembros y que la distinguen de otras organizaciones. Fenómenos familiares a los antropólogos como la forja de tradiciones diferenciadas o la identificación de los miembros con sus respectivas organizaciones acompañan a estos sustratos ideológicos (Luque, 1996: 115).

Pero lo fundamental es que hace posible comprender los universos simbólicos que se reproducen, recrean y producen en el proceso mismo de interacción del grupo específico que compone toda organización; permite internarse en ese complejo que constituye la subcultura de la organización.

En el caso de la policía, parece manifestarse un grado de solidaridad elevado. Sus propias exigencias la convierten en un grupo social que tiende a entrar en conflicto y a estar aislado de la comunidad. De ahí que el policía adquiera lo que pudiera llamarse una personalidad de trabajo, relacionada con elementos particulares de su medio: peligro, autoridad, suspicacia, desconfianza, etc. (Skolnick, 1966: 224). Esto no significa —señala

también Jerome Skolnick— que cualquier policía tenga la misma personalidad de trabajo sino que hay en la policía tendencias cognoscitivas particulares. “Quizá por ello este organismo tienda a desarrollar una visión particular del mundo que le es propia, un prisma específico a través del cual analiza las situaciones y los hechos” (Buckner, Christie y Fattah, 1983: 169).

Algunos estudiosos del mundo policial señalan que esa cultura tiene lenguaje, valores y reglas de conducta propios. Por eso se ha buscado identificar los componentes centrales de la misma. Por ejemplo, para Skolnick son tres los elementos que dan cuerpo a la cultura policial. El primero se refiere al peligro, que genera entre los agentes actitudes de desconfianza y sospecha. El segundo tendría que ver con el ejercicio de la autoridad: se funda en una relación desigual entre los policías y su entorno, donde, al convertirse estos en una encarnación de las normas legales, tienden a ocupar un lugar aparte en la sociedad; esto los vuelve susceptibles a mostrar actitudes de superioridad, así como, en un momento dado, a polarizar sobre ellos mismos las reacciones críticas del público. El tercer elemento sería una consecuencia de los anteriores: ese grado de solidaridad que surge cuando reconocen que dependen de sus compañeros en la acción; esto puede generar un sentido de identidad y hasta aislamiento en relación con el contexto en el que trabajan (Skolnick, 1966: 225–230).

Taylor Buckner, quien profundiza en el esquema de Skolnick, señala cinco componentes identificables de la cultura policial. El primero es la solidaridad que, según él, además del hecho de que los policías se unan frente al peligro común equivale a mentir por un compañero en problemas, porque se parte de la premisa de que nunca se sabe en qué momento se puede requerir la ayuda del otro. El segundo es la desconfianza: para Buckner se trata de un instrumento de trabajo para el policía, quien debe observar los hechos corrientes con la finalidad de descubrir cualquier forma de delincuencia. Esta desconfianza generalizada debilita la fe y la pre-

sunción de honradez, que son la base de las relaciones sociales cotidianas. El tercer componente es la astucia, que los policías deben utilizar para controlar las situaciones en las que su intervención sería ilegal. La disimulación es el cuarto y consiste en considerar todas las informaciones como secretos. Representa la solidaridad, ya que agrupa a los policías en un frente común y crea un consenso, por lo menos sobre ese punto: quien calla se evita problemas. El último componente detectado por Buckner es el conservadurismo; la policía está a cargo de proteger el orden establecido, lo que hace que el policía refuerce su desconfianza frente a los grupos “marginales” (Buckner, 1972).

Se puede argumentar que estos aspectos constituyen más bien actitudes estereotipadas de la policía. Si bien esto es cierto, también lo es que aportan elementos para comprender la cultura policial si se les toma como factores que favorecen su formación: esta cultura adquiere su carácter específico a partir de su contexto geográfico y sociocultural. Por eso no se puede afirmar que exista una cultura policial universal. Lo que se puede afirmar es que las prácticas y actitudes individuales de los policías suelen estar inscritas dentro de los marcos de acción institucionalizados.³ Esto es, los submundos institucionales, sus lenguajes y sus contenidos tácitos se manifiestan a través de las formas, los rituales y las tradiciones que los objetivan y dan sentido a lo que los policías hacen, juzgan o perciben en ese entorno. De ahí que pueda hablarse de culturas policiales específicas.

3. Erving Goffman (1986: 11–12) señala que el medio social establece las categorías de personas que en él se puede encontrar. Nos relacionamos con los otros —en especial la primera vez— sobre la base de un conjunto relativamente reducido de expectativas. Situamos a una persona usando toda la información de identidad —personal o social— que ella porta. La información que utilizamos está referida a los roles que el individuo desempeña y el modo como él recrea esa definición de roles. En ese sentido, “la sociedad está organizada sobre el principio de que todo individuo que posee ciertas características sociales tiene derecho moral a esperar que los otros lo valoren y lo traten de un modo apropiado. En conexión con ese principio hay un segundo saber: que un individuo que implícita o explícitamente pretende tener ciertas características sociales deberá ser en realidad lo que alega ser” (Goffman, 1971: 24–25).