

UNA APROXIMACIÓN FUNCIONAL A LAS IDEAS DE POLICÍA Y SEGURIDAD. LAS BASES ESTABLECIDAS EN EL ESTADO LIBERAL

JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ FIGUEIRIDO
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Resumen: Distanciado de lo meramente conceptual a nivel de definiciones, este artículo intenta arrojar elementos que permitan una comprensión de la dimensión funcional de la policía y de la seguridad, delimitándolas no solo a través de la descripción de las tareas que implican, sino diferenciándolas también a partir de los motivos por los cuales se asignan unas tareas y se descartan otras, como criterio de discriminación necesario para una teoría social que pretenda marcar los límites conceptuales de su propio objeto de estudio.

Palabras clave: teoría social, funciones de policía y de seguridad, fuerzas de policía, principio de legalidad, principio de eficacia del derecho, sistema punitivo, modelo liberal clásico, modelo garantista, políticas y estrategias de seguridad.

El autor: Profesor de criminología de la Universidad de Barcelona, especializado en temas de estadística criminal, teoría criminológica, sociología jurídica, policía y drogas. Coordinador técnico de la Escuela de Policía de Cataluña y profesor de sociología jurídico penal. Graduado en Criminología y Política Criminal de la Universidad de Barcelona [jldominguezf@ub.edu].

Recibido: 4 de agosto de 2009, evaluado: 17 de septiembre de 2009, aprobado: 30 de septiembre de 2009.

A FUNCTIONAL APPROXIMATION TO THE POLICE AND SECURITY IDEAS. THE ESTABLISHED BASES IN THE LIBERAL STATE

JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ FIGUEIRIDO
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Abstract: Distanced from the merely conceptual thing to level of definitions this article tries to throw elements that allow a comprehension of the functional dimension of the police and of the safety, delimiting them not only across the description of the tasks that they imply, but in addition differentiating them also from the motives by which a few tasks are assigned and others discard, as criterion of discrimination necessary for a social theory that tries to mark the conceptual limits of his proper object of study.

Keywords: social theory, functions of police and of safety, principle of legality, principle of efficiency of the law, punitive system, liberal classic model, model of guarantees, policies and Safety strategies.

The author: Professor of Criminology from Universidad de Barcelona, specializing in criminal statistics, criminological theory, sociology of law, police and drug. He is also Technical Coordinator from Escuela de Policía de Cataluña and professor of sociology and criminal law. Graduated in Criminology and Criminal Policy from Universidad de Barcelona [jldominguezf@ub.edu].

Received: August 4, 2009, evaluated: September 17, 2009, accepted: September 30, 2009.

PARÁMETROS GENERALES

En contra de lo que nos dice el sentido común, es bastante difícil definir en qué consiste *lo policial* y la seguridad (LOUBET, 1998, p. 9). Probablemente, ello se debe a que ambas ideas son polifuncionales, es decir, son utilizadas con diversas finalidades y en niveles de la realidad extraordinariamente diversos entre sí. En este trabajo no se pretende ahondar en este problema definitorio, pero sí reflexionar sobre el mismo para obtener elementos que permitan comprender en qué consiste la dimensión funcional¹ de la policía y de la seguridad.

Si, con este objetivo, partimos de las elaboraciones doctrinales –realizadas desde diversos campos de conocimiento– que intentan definir a la policía, se observa (RECASENS, 1989b, pp. 41 a 95, y 1991) que se articulan a partir del análisis de tres aspectos diversos: las acti-

¹ La dimensión funcional de una institución –o, si se prefiere, su análisis funcional– pretende explicar las funciones que desarrolla esa institución en un determinado ámbito (que puede ser definido como un sistema).

Por función se entiende aquí la tarea o conjunto de tareas, no incompatibles entre sí, que se pueden atribuir con carácter primario a un elemento por un sujeto que actúa mediante el mismo en un sistema (FERRARI, 1989, p. 53). De acuerdo con esta concepción, de impronta subjetivista, analizar funcionalmente una institución supone estudiar la relación que existe entre la finalidad perseguida por un actor social (o por una pluralidad de actores), los medios empleados por ese actor y los resultados obtenidos como consecuencia de su acción (FERRARI, 1989, p. 55).

Debe señalarse que asumir la necesidad de un análisis funcional de una institución jurídica no supone necesariamente la aceptación acrítica de los planteamientos de la filosofía social funcionalista. En este sentido se han definido, a partir de un trabajo básico de BOBBIO (1975), ARNAUD y FARIÑAS (1996, pp. 29 a 31), BERGALLI (coord.) (2003, pp. 25 a 82) y FERRARI (1989, pp. 33 a 60 y 2000).

vidades que desempeña esta institución, las características del grupo encargado de hacer de policía, y las relaciones que ésta establece con la comunidad. Siguiendo esta misma línea de razonamiento, podría pensarse que el primero de estos aspectos da cuenta de la citada dimensión funcional. Sin embargo, no ocurre así.

Como es obvio, mediante el estudio de las actividades que lleva a cabo la policía se puede obtener una descripción exhaustiva de las tareas que realiza en un determinado momento. Pero este tipo de análisis no permite identificar la función, o las funciones, de esta institución y apenas aporta datos sobre los motivos por los cuales la policía realiza unas tareas y no otras. En otras palabras, se trata de un enfoque sin valor discriminatorio en términos de teoría social y por este motivo no permite marcar los límites conceptuales de su propio objeto de estudio².

Ahora bien, lo cierto es que este tipo de análisis remite a un proceso social dinámico que sí es interesante en un nivel teórico. Este proceso social puede ser visualizado cada vez que se plantea la introducción de una necesidad o de un sector de la actividad humana en la idea de seguridad y en el elenco de tareas policiales. Un ejemplo como el de la seguridad alimentaria puede ser útil para llevar a cabo esta visualización.

Hace unas décadas era difícil pensar que hoy se hablaría de una seguridad alimentaria³, aunque siempre han existido unas reglas de

² Pero ello no es óbice para que la identificación y la clasificación de estas tareas sean operaciones muy relevantes para encarar diversas cuestiones prácticas relacionadas con la organización y la profesión de policía. Por ejemplo, MONJARDET (1997) ha señalado que la planificación de la formación policial debe tener como una de sus referencias indispensables esas tareas.

Los estudios sobre *lo que hace la policía* están bastante arraigados en el ámbito anglosajón gracias a una serie de estudios *clásicos* –BLACK (1980), BLACK y REISS (1967) y REISS (1971)– y cuentan con alguna aportación europea relevante (MONJARDET, 1996). En el ámbito español esta línea de investigación puede encontrarse en M. MARTÍN (1990) y en algunos trabajos de D. TORRENTE (1992, 1997a y 1997b).

³ En el año 1994 esta categoría fue incluida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– como una de las nuevas dimensiones de la seguridad humana. A este respecto puede consultarse el trabajo de FERNÁNDEZ PEREIRA (2006, pp. 71 a 75). Sobre la seguridad alimentaria en las sociedades

cuidado a seguir con los alimentos. En los países desarrollados la idea de seguridad alimentaria remite a dos dimensiones diferentes. La primera se construye con base en parámetros normativos. Supone que las normas de cuidado –expresadas en reglas y procedimientos que presentan diversos niveles de positivización jurídica– relativas a la producción, conservación, distribución y consumo de los alimentos han alcanzado un nivel tal que son directamente exigibles por parte de las administraciones públicas a quienes prestan estos servicios. Es decir, estas normas de cuidado ya no forman parte simplemente de una relación privada (de confianza, jurídico-contractual, etc.) entre consumidor y productor. Ello lleva aparejado que las administraciones podrán comprobar su cumplimiento y utilizar en este terreno los refuerzos de la inspección y de la coacción, refuerzos que serán ejercidos por las instituciones –la policía aparece en este punto como una opción más– que tengan atribuida dicha competencia.

La segunda dimensión remite a procesos de definición social (BERGER y LUCKMAN, 1986). En efecto, el término seguridad alimentaria también presupone la existencia de una conciencia social y de un acuerdo político que conectan esas normas de cuidado con la salud de los ciudadanos y, esto es lo relevante a nuestros efectos, a ésta con su seguridad en el mundo contemporáneo, de manera que resulta lógico reforzar la actuación pública y ampliarla hasta la esfera de la prevención de los riesgos asociados a estas actividades.

Además, este ejemplo de incorporación de un sector a la idea de seguridad permite observar que estas dos dimensiones (la normativa y la definitoria en términos sociales) se presentan socialmente encadenadas y que se plantean como la superación de cuatro momentos: la creación y consolidación de una conciencia social sobre una necesidad de protección de un interés en una determinada materia, necesidad de protección que por algún motivo conlleva una llamada potencial al uso de la coacción⁴; la exigencia y aceptación –planteada como pro-

desarrolladas cabe consultar el artículo de J. CONTRERAS (2005) y sobre la conexión entre ésta y la percepción del riesgo versa el trabajo de DUNCAN (2004).

⁴ Siguiendo con los ejemplos, puede observarse que la categoría “nuevos riesgos sociales” está jugando en la actualidad un papel importante en la fase de toma de conciencia social y política de este proceso, especialmente en el contexto po-

puesta política- de una ampliación del campo de intervención de las administraciones públicas; la plasmación normativa de esa exigencia; y, por último, la implementación⁵ de esta actividad pública.

Este ejemplo también permite observar que la policía sólo aparece de manera necesaria en la última de estas fases, esto es, si se establece normativamente (o fácticamente, en un contexto de permisividad institucional motivado por una laguna legal o situación asimilable) que esta organización asuma ciertas competencias en la materia específica de que se trate y para la defensa de ciertos intereses. Sólo entonces cobran sentido las otras dimensiones de la policía que suelen ser utilizadas para definirla: la institucional, entendida como la determinación de las características de los grupos que realizan esas tareas⁶; la relativa a la decisión sobre los concretos mecanismos jurídicos que pueden ser utilizados por esta organización para cumplir con su cometido (administrativos, penales, etc.); y la relativa a las relaciones que establece con los diversos actores sociales afectados por, o implicados en, la materia de que se trate⁷.

lítico de la izquierda reformista. La preocupación por estos nuevos riesgos se encuentra claramente reflejada en algunos trabajos de J. CURBET (2001, 2002 y 2003) o en el libro de FERNÁNDEZ PEREIRA (2006), que entra de lleno en una cuestión que será señalada de inmediato, esto es, la relevancia de los procesos de plasmación normativa de las exigencias de seguridad. Ahora bien, esta preocupación tiene como fuente teórica primordial el debate abierto en 1986 por U. BECK, marcadamente con su teorización sobre la sociedad del riesgo (BECK, 1998 y 2002), que presenta hoy varios partícipes relevantes y diversas ramificaciones teóricas.

⁵ En el sentido que le da BLANKENBURG (1986).

⁶ El interés de la dimensión institucional consiste en que permite describir las características de cada organización policial y proponer modelos policiales, que no son otra cosa que modelos ideales de organizaciones policiales y de las relaciones que se establecen entre las diversas policías existentes y con sus diversos entornos de actuación (político, jurídico, asociativo-ciudadano, mediático, etc.). En sentido crítico debe subrayarse que si esta dimensión institucional se mantiene en un nivel meramente descriptivo no permite dar cuenta de los procesos decisorios que se producen en el seno del sistema político y que tienen la virtualidad de predeterminar los citados modelos.

⁷ Obsérvese, con RECASENS (1991, pp. 167 a 169), que la interpretación del tipo de relación que se establece entre policía y sociedad no es un tema irrelevante en términos políticos. Señala RECASENS que ciertos enfoques, nutridos en bue-

Del análisis de este proceso social se derivan tres consecuencias fundamentales para acotar correctamente la dimensión funcional de la policía. La primera es que las tareas policiales no sólo no agotan la idea de policía sino tampoco la de seguridad. Dichas tareas son sólo una de las posibles técnicas de protección de intereses de que dispone el sistema social. En otros términos, es posible obtener la protección de un interés mediante la participación de otras organizaciones diversas de la policía (o mediante la intervención de conjuntos de organizaciones, entre las que puede estar o no la institución policial). La segunda es que existe una evidente relación entre policía y coacción. Pero esta relación no presupone que la policía sea el único mecanismo de coacción del que dispone el sistema social (LOUBET, 1998, p. 11). Tampoco presupone que las tareas policiales se vean necesariamente limitadas al ejercicio de la coerción (BRODEUR, 1994; CUSSON, 2000, p. 396; GLEIZAL, 1985, pp. 39 y 40; MARTÍN, 1990; MONJARDET, 1996; TORRENTE, 1992, 1997a y 1997b). La tercera consecuencia consiste en que las concretas tareas policiales son siempre el resultado de un proceso social de definición, proceso que presenta una fuerte carga subjetiva y política. Por lo tanto, estas tareas son variables en términos temporales⁸. De hecho, como se ha indicado, siempre remiten a una

na medida de argumentos aportados por las corrientes estructuralistas y por la sociología clásica norteamericana de los años 50 y 60 del siglo xx, tienden a presentar –sobre todo en situaciones de crisis social y de anomia– una realidad polarizada en dos sectores, sociedad e instituciones encargadas del orden, que parecen coexistir separados pero relacionados en plano de igualdad. Estos enfoques no sólo no explican la pluralidad de actores, relaciones e intereses que entran en juego en el terreno de la seguridad sino que corren el riesgo de atribuir a la policía un peligroso papel interlocutor, como si sólo a esta institución le correspondiera interpretar y elaborar las demandas sociales de seguridad.

⁸ Por este motivo, no es extraño que TORRENTE (1997a: 142; 1997b: 67) insista en que no existe *de facto* una definición clara de lo que es o no es materia policial, ni que subraye que lo que se produce en la realidad a la hora de definir ese terreno de trabajo es un constante juego de presiones entre las demandas de la población, los límites legales, las dinámicas organizacionales y los intereses profesionales. En el mismo sentido se define MONJARDET (1996, pp. 182 a 186). TORRENTE (1992, p. 296) traduce esta dificultad en términos metodológicos, usando un criterio flexible para la definición de las tareas policiales –tener presente el tipo de situación con la que se encuentra la policía y la respuesta de la

definición social (con las consiguientes demandas de actuación) y a una posterior positivización jurídica de los sectores de la acción social –o, si se mira desde otro punto de vista, de las necesidades sociales– que se incluyen en la idea de seguridad en cada momento histórico⁹. En definitiva, puede concluirse que las tareas policiales constituyen tan solo parte del contenido de la ideas de policía y de seguridad.

Desde la perspectiva aquí mantenida, los enfoques tradicionales sobre la seguridad y la policía constituirían, por lo tanto, explicaciones de alcance medio en su sentido mertoniano¹⁰. Así lo demuestra

gente–; y también constata que lo único que se puede llegar a afirmar después de estudiar cómo trabaja la policía es que existe una gran variedad en las mismas (TORRENTE, 1992; 1997^a, pp. 142 a 147, y 1997b, pp. 93 a 155).

A partir de estos parámetros sugiere (TORRENTE, 1997b, pp. 65 a 67) la necesidad de diferenciar entre los objetivos coyunturales de las concretas organizaciones, el fin de la policía –que sería hacer frente a la desorganización social, en la medida en que es la encargada de mantener dentro de ciertos cauces algunos desórdenes, canalizándolos hacia otras instituciones– y sus funciones: aplicar la ley, mantener el orden y prestar servicios a la comunidad.

⁹ El carácter variable del contenido de la idea de seguridad, que se encuentra en la base del problema definitorio de la polifuncionalidad antes indicado, tiende a traducirse en las dinámicas comunicativas y también en los análisis institucionales y científicos en un problema de etiquetaje cuyo alcance debe ser correctamente determinado.

Es indudable que los términos seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad interior, seguridad comunitaria, orden público y otros afines presentan connotaciones histórico-culturales, político-jurídicas e institucionales de la mayor relevancia (RECASENS, 1996 y 2007, pp. 131 a 145; SÁNCHEZ CANO, 1999; TORRENTE, PÉREZ y BROTTAT, 2003), pero su análisis no nos lleva a conocer qué es realmente, en términos sistémico-sociales, la seguridad.

En todo caso, averiguar cómo son definidos estos términos y cómo se proyectan en la definición de las tareas, de la organización y de los diversos tipos de relaciones de la policía, permite conocer cómo se definen coyunturalmente los *modelos ideales de exigencia* que afectan a las concretas policías y a las concretas políticas policiales. Por este motivo, la mayor utilidad de esta cuestión consiste en que permite que se establezca un debate racional entre diversos modelos ideales o entre los actores que se proponen dirigir y gestionar esos modelos.

¹⁰ MERTON (1980, pp. 56 a 91) se refiere a las mismas como teorías que se sitúan entre las hipótesis de trabajo *menores*, que son muy frecuentes en el trabajo cotidiano de investigación, y los esfuerzos sistemáticos de carácter totalizador. Las teorías de alcance intermedio permiten guiar la investigación empírica y contrastar las hipótesis derivadas de las mismas, poseen un cierto grado de abstrac-

también el hecho de no dar plena cuenta de la dimensión relacional, en términos institucionales, de la policía. Como no puede ser de otra manera, estos enfoques tienen presente que para llevar a cabo sus tareas la policía entra en contacto con otras organizaciones, pero valoran dicho contacto como si se tratara de simples *superficies de roce* de carácter puntual, no como la necesaria consecuencia de unos entramados que presentan ciertas finalidades compartidas (p. ej., en el ámbito penal, la persecución del delito) pero cuyos componentes también pueden tener otras finalidades específicas (que pueden resultar contrapuestas a las anteriores)¹¹. Y al no tener presente esta dimensión relacional en su pleno alcance, tienden a considerar que todos los conflictos interinstitucionales deben observarse bajo el prisma de una patología –mal funcionamiento– institucional que *debe ser* resuelta, cuando muchas veces esos conflictos no expresan patologías institucionales sino problemas sistémicos de mayor alcance o un simple *buen funcionamiento* organizacional.

Sin embargo, estos enfoques de mediano alcance aportan datos que deben ser tenidos en cuenta por las interpretaciones metateóricas de carácter funcional. Entre sus aportaciones relevantes debe destacarse que las diversas tradiciones¹² de estudios policiales han resaltado como un elemento fundamental de su caracterización a la violencia o a la coacción; también en el ámbito jurídico y, más concretamente, en el jurídico-penal.

Estas tradiciones han servido para conectar, aunque de manera un tanto indefinida, a la policía con procesos de carácter político y han marcado, con diferentes acentos, un terreno de desconfianza hacia los posibles abusos y arbitrariedades de la policía. Esta desconfianza no debe ser desdeñada en absoluto, pues forma parte del bagaje de la cultura penal garantista (DÍEZ RIPOLLÉS, 2004 y 2005; ROXIN, 2000, p. 44). Pero reconocer que la policía opera en un terreno político-jurí-

ción y pueden llegar a integrarse en redes de teorías más amplias o a concordar con sistemas de pensamiento sociológicos *totales*.

¹¹ Lo mismo puede predicarse del fenómeno de la competencia entre diversos cuerpos policiales.

¹² Se utiliza la expresión *tradición* en el sentido que le dan P. BOURDIEU, J. C. CHAMBOREDON y J. C. PASSERON (1994, pp. 44 a 48).

dico resbaladizo y que, como tal, exige especial cautela, no exige del esfuerzo de comprender otros aspectos de esta institución. En otras palabras, si la denuncia de posibles abusos por parte de la policía –y por parte de la normativa que establece su campo de actuación– es fundamental, no lo es menos comprender qué tipo de relación funcional se establece realmente entre policía, seguridad y sistema jurídico. El planteamiento que realiza un autor garantista como LUIGI FERRAJOLI es útil para identificar los elementos que se encuentran en la base de esta relación.

Su planteamiento es el siguiente (FERRAJOLI, 1995, pp. 763 y 764):

A propósito de la actividad policial se vuelve a plantear, pues, el problema previo de las garantías penales: la divergencia más o menos amplia que siempre se da entre normatividad y efectividad, entre derecho y praxis, entre imagen legal y funciones reales, entre el deber ser y el ser de un sistema punitivo [...] también en los ordenamientos que respetan formalmente el principio de legalidad, el monopolio legal y judicial del uso de la violencia puede resultar burlado por los poderes paralelos que, en materia de libertades, concede la propia ley a las fuerzas de policía.

Este autor entiende que dicho problema se debe a la existencia de una duplicidad dentro del sistema punitivo. Hablando del sistema penal italiano señala (FERRAJOLI, 1995, p. 764):

La originalidad de nuestro sistema penal [...] consiste en que está compuesto por dos subsistemas que responden a técnicas normativas distintas: el subsistema estrictamente penal, informado por el respeto, al menos tendencial y de fachada, a los principios constitucionales y garantistas; y el subsistema policía y orden público, anclado en las demandas de la defensa social y desvinculado de aquellos principios.

Entonces, concluye este autor (FERRAJOLI, 1995, pp. 764 y 765), el subsistema de policía constituiría una desviación del modelo penal clásico-liberal:

Este segundo subsistema, contradictorio con los principios constitucionales del Estado de derecho y de la legalidad estricta, que asigna al derecho penal la función de prevención (de delitos no cometidos todavía) sólo a través de la represión (de delitos ya cometidos), ha podido sobrevivir

y desarrollarse gracias al crédito que le ha concedido constantemente la doctrina penal dominante. Nuestra literatura penal, en general, ha querido encontrar en la ambigua fórmula de la “prevención penal” –que cuando se disocia del principio de retribución entra en contradicción con el de estricta legalidad– un “indiscutible progreso” y una feliz modernización del tradicional sistema clásico-liberal, fundado exclusivamente en la represión (o retribución) de los “hechos cometidos”, previstos en la ley y acreditados como delitos en el correspondiente juicio [...] Se considera comúnmente que la orientación doctrinal que más ha abogado en nuestro ordenamiento por las diversas medidas de defensa social (en particular las medidas de seguridad y de prevención) es la italiana “Escuela positiva”. ENRICO FERRI llegó hasta a acariciar la idea de “un Código preventivo, que se opusiera casi artículo por artículo al Código penal”. Y esta idea fue retomada por SILVIO LONGHI y por otros muchos juristas positivistas, que en parte avalaron y en parte estimularon el desarrollo de las múltiples articulaciones policiales de nuestro sistema penal. No puede, sin embargo, pasar inadvertido que estas medidas –bien por la época y por el régimen político en que fueron sistematizadas y codificadas, bien, sobre todo, por la identidad del esquema teórico subyacente– reproducen en gran medida el modelo nazi del “tipo normativo de autor” (*Tätertyp*) y el estalinista del “enemigo del pueblo”. El presupuesto general de su aplicación no es, en efecto, la comisión de un delito, sino una simple cualidad personal determinada caso por caso con criterios puramente potestativos: la cualidad de “sospechoso” o de “peligroso”, a veces asociada a elementos sintomáticos como la condición de condenado, reincidente, ocioso, vagabundo o similares. Su naturaleza, sin embargo, los incluye en ese amplio, indeterminado y heterogéneo universo, fruto principalmente de la praxis y situado al margen del derecho penal y del administrativo, que es el denominado derecho de policía.

La consecuencia última de esta desviación consiste en que la policía se configura, de manera ambigua, “como función *administrativa* auxiliar de la *judicial*” (FERRAJOLI, 1995, p. 766).

Desde un punto de vista socio-jurídico el diagnóstico realizado por FERRAJOLI es útil en dos sentidos. Por una parte, identifica dos estrategias que conviven en el sistema de justicia criminal y, por otra, señala que un modelo penal garantista establece una prioridad normativa entre ambas (legalidad sobre eficacia). Pero en otro orden de cosas FERRAJOLI aporta (1988, pp. 3 a 5; 1990, pp. 309 a 315; 1995, p. 766) una explicación plausible para esta tensa –desde un punto de vista normativo– convivencia cuando señala que la misma remite a

una visión filosófica en la que el derecho *necesita* para fundarse y conservarse de la violencia.

FERRAJOLI se basa en este punto en el análisis que WALTER BENJAMIN (1991, pp. 23 a 45) realizó sobre la relación existente entre violencia y derecho. Este último autor considera que el análisis de esta relación no debe tener presente únicamente si la violencia sirve a fines justos o injustos –como hace la filosofía del derecho natural–, sino que ante todo debe centrarse en la cuestión de la legitimidad de los medios, tal como se plantea la teoría positiva del derecho: se trata de garantizar la justicia de los fines a través de la legitimación de los medios; en otras palabras, si el medio utilizado es legítimo, se garantiza un fin justo.

Por lo tanto, para BENJAMIN es fundamental poder diferenciar entre violencia legítima e ilegítima. Para ello utiliza el criterio de la presencia o ausencia de reconocimiento histórico de sus fines: la violencia legítima será, en principio, la que sirve a principios reconocidos, es decir, a fines de derecho; la ilegítima será la que sirve a fines naturales, esto es, a fines no reconocidos. Siguiendo este criterio, observa que en todos aquellos ámbitos en los que los fines personales pueden satisfacerse mediante la violencia, el orden legal insiste en establecer fines de derecho que sólo pueden ser consumados utilizando la violencia legal (así, p. ej., las leyes que delimitan competencias de castigo y penalización permiten excluir del sistema social a la venganza privada). En consecuencia, todo fin natural de las personas individuales colisionará necesariamente con los fines del derecho si su satisfacción requiere la utilización, en mayor o menor medida, de la violencia. De ello se sigue que el derecho considera que la violencia en manos de personas individuales constituye un peligro para el orden legal, pero no porque pueda abortar los fines del derecho (ya que entonces sólo se juzgaría la violencia que se vuelve contra esos fines), sino porque el monopolio de la violencia no se dirige tanto a defender los fines del derecho como al derecho mismo.

Con esta idea BENJAMIN quiere subrayar que el Estado puede reconocer formas de violencia cuyos fines naturales le sean indiferentes (como, p. ej., una huelga no revolucionaria), pero nunca aquellas formas que pueden implantar o modificar condiciones de derecho. Es decir, el Estado teme a la violencia porque puede ser fundadora de

derecho. En ese caso, la violencia no monopolizada por el Estado es una amenaza para el propio derecho.

Pero el autor resalta que la violencia también tiene una función conservadora del derecho: la violencia se utiliza como medio para fines de derecho ya que la sumisión de los ciudadanos a las leyes es en sí misma un fin de derecho. Precisamente en la policía –y en la pena de muerte– es posible visualizar tanto la violencia fundadora de derecho como la conservadora de derecho. Según BENJAMIN (1991, p. 32), la violencia policial, que representaría la máxima degeneración de la violencia en las democracias, “es fundadora de derecho, porque su cometido característico se centra, no en promulgar leyes, sino en todo edicto que, con pretensión de derecho, se deje administrar, y es conservadora de derecho porque se pone a disposición de estos fines”.

Sobre la base de esta argumentación apunta tres elementos específicos que afectan a la institución policial (y que, en última instancia, hacen referencia a diversos aspectos de la autonomía policial): la policía no se ve afectada por la distinción entre derecho fundador y conservador en la medida en que, aunque su violencia *se dirige* a los fines de derecho, está facultada para fijar esos fines dentro de amplios límites; está exenta, a diferencia de lo que puede ocurrir en el derecho de guerra, de acreditar la victoria –acreditación que normalmente es un límite del derecho fundador– y no se ve obligada a fijar nuevos fines diferentes de los señalados en la ley –lo cual constituye normalmente un límite del derecho conservador–; finalmente, los fines de la violencia policial no son idénticos ni están relacionados con los restantes fines del derecho. Estos elementos favorecen que cuando el Estado se siente incapaz de garantizar por medio del orden legal sus fines empíricos aparezca la policía, interviniendo en nombre de la seguridad allí donde no existe una clara situación de derecho en la que debiera actuar¹³.

¹³ La reflexión de W. BENJAMIN sobre la violencia fundadora y la violencia conservadora de derecho ha dejado impronta en la crítica de la cultura jurídica contemporánea –este aspecto puede ser rastreado en diversos trabajos de E. RESTA (1986a, 1986b, 1994, 1995 y 1996, pp. 13 a 32)– pero su proyección es mucho más amplia; no en vano los debates que genera conducen a los más diversos campos de conocimiento (MICHAUD, 1998), pueden ser conectados con conceptos como los de violencia estructural (GALTUNG, 1985) o chivo expiatorio

Los siguientes apartados pretenden comprobar si la *tensa convivencia* que describe FERRAJOLI –y explica BENJAMIN– puede ser considerada como una verdadera desviación respecto de las estrategias liberales (nótese bien, no sólo respecto del discurso jurídico liberal que otorga un carácter garantista al derecho penal) y si, quizás de manera inesperada, permite comprender el *ser funcional* de las conexiones que se establecen entre derecho, policía y seguridad.

I. EL CARÁCTER FUNCIONAL DE LA SEGURIDAD Y DE LA POLICÍA

Siguiendo la línea marcada por los estudios sobre el origen de la cárcel pertenecientes a la Sociología Crítica (RUSCHE y KIRCHHEIMER, 1984) y por los trabajos posteriores que interpretan el sentido de la pena privativa de libertad¹⁴, RECASENS (1986a, 1989a, 1989b, 1991, 1993a y 1993b) señala que para entender el sentido profundo de la policía se debe retroceder hasta el momento en que se gesta ideológicamente, y se estabiliza operativamente, el actual entramado de control social, es decir, hasta el momento sociopolítico que recibe la denominación de Estado liberal.

Hoy constituye un lugar común entender que esta forma de Estado tuvo como objetivo fundamental modelar unas estructuras de gobierno que fueran útiles para las nuevas reglas del modelo económico capitalista. Tampoco parece conflictivo afirmar que para llevar a cabo esta tarea de modelado fue necesario desarrollar tanto un nuevo discurso sobre las formas jurídicas e institucionales que debían ser

(GIRARD, 1986) y están en la base de la crítica marxista radical al Estado capitalista (POULANTZAS, 1987).

¹⁴ Desde una perspectiva crítica son fundamentales los trabajos de MELOSSI y PAVARINI (1987) y de M. FOUCAULT (1988). Estos trabajos consolidaron dos líneas de análisis diferenciadas: los primeros autores citados dan relevancia al sentido que la pena privativa de libertad tiene para el sistema político-económico liberal-capitalista –enfoque que con diversas aportaciones intermedias llega hasta nuestros días (MATTHEWS, 2003)–; mientras que FOUCAULT tiende a resaltar la conexión de la cárcel con dinámicas de disciplinamiento de las personas algo más intemporales. Parece oportuno señalar que autores de tan poca dudosa adscripción ideológica como A. BARATTA (1986, pp. 193 a 208) consideraron, muy tempranamente, como ineludible la intercomunicación de ambas líneas de análisis.

utilizadas para articular los intereses de los ciudadanos y para vehicular los diseños del gobierno¹⁵, como un conjunto de técnicas y de estrategias que estaban destinadas a traducir en términos operativos y pragmáticos los esquemas de autoridad y de producción en los diversos ámbitos de la vida cotidiana¹⁶.

Pero desentrañar el sentido último de este conjunto de operaciones no es algo que resulte tan sencillo. Así, por ejemplo, los estudios que forman parte de, o que fueron influidos por, la Criminología Crítica en los años setenta y ochenta del siglo anterior sostienen que uno de los ejes centrales del nuevo modelo de gobierno fue el control de la población¹⁷.

¹⁵ Mientras que la cuestión de las formas jurídicas remite al problema teórico de la función del derecho en Estado liberal (CALVO GARCÍA, 1994; CAPELLA, 1993; FERRARI, 1989), la cuestión de las formas institucionales remite a una diversidad de disciplinas que manifiestan cómo se articulan a partir de ese momento socio-político los intereses en juego tanto en los espacios públicos como en los espacios privados.

Aunque el debate teórico e ideológico sobre estas cuestiones sigue abierto, estudios propios de diversas áreas de conocimiento jurídico –por ejemplo, los realizados por GALGANO (1980 y 1981) en el ámbito mercantil– demuestran la íntima y compleja conexión entre formas jurídicas, formas institucionales, líneas políticas e intereses de colectivos y particulares.

¹⁶ FOUCAULT (1985a, 1985b, 1990, 1992 y 1993) ha resaltado que el disciplinamiento de las sociedades europeas acaecido desde el siglo XVIII puede caracterizarse como la búsqueda de un ajuste cada vez mejor controlado, más racional y económico, entre actividades productivas, redes de comunicación y juego de las relaciones de poder. Debe recordarse que en opinión de este autor, si bien relaciones de poder, producción y comunicación se dan soporte recíproco y se sirven mutuamente de instrumento, no es posible establecer un tipo general de equilibrio entre las mismas. Lo que sí cabe es identificar, y analizar empíricamente, bloques en los cuales el ajuste de estas relaciones da lugar a sistemas regulados y concertados, *disciplinas* en terminología foucaultiana.

¹⁷ La idea de que la actividad estatal tenía como finalidad el control social constituyó una de las líneas argumentativas más reiteradas por la Criminología Crítica hasta los años 80 del pasado siglo, siendo objeto de una profunda revisión en esa década y especialmente a partir de la siguiente (LARRAURI, 1991, pp. 165 a 169). Aunque la idea de control social remite en realidad a diversos aspectos y a diferentes tradiciones sociológicas (BERGALLI, 1996 y 1998; COHEN, 1988; MELOSSI, 1992), esta corriente criminológica tendía en esa época a resaltar sus aspectos “negativos”: el control social era entendido como la finalidad intencionalmente limitadora y opresiva de cualquier actividad estatal.

Si se analizan las investigaciones desarrolladas por las ciencias sociales que siguieron esta línea interpretativa en los últimos decenios del siglo XX, se observa que identificaron una especie de núcleo duro en esas estrategias de control social. Dicho núcleo estaría constituido por los sistemas productivo, educativo, sanitario y jurídico (incluyéndose dentro de este último al subsistema penal). Estas investigaciones también señalaron que cada uno de esos sistemas desarrolló ideologías –es decir, formas de entender la realidad (MANNHEIM, 1987)– y esquemas institucionales pensados específicamente para la puesta en marcha de las estrategias de control. Pero hoy en día parece difícil mantener que la única finalidad de estas instituciones, incluso en el caso de las relacionadas con el sistema penal, consistiese en mantener controlada a la población y, especialmente, que la evolución sociopolítica no exigiera que estas instituciones desarrollaran de manera preeminente otras tareas en momentos posteriores¹⁸. Por lo tanto, puede afirmarse que aunque la idea de control social, en su vertiente limitadora o modalizadora de las posibilidades humanas de realización, esté presente cuando se analizan estas instituciones es arriesgado que esta única interpretación pretenda agotar su sentido¹⁹.

Una vía, deudora en buena medida de los trabajos de MICHEL FOUCAULT, para evitar el mecanicismo que la ideología del control social impone sobre la función del entramado institucional del liberalismo burgués podría pasar por buscar los posibles sentidos positivos del mismo (LARRAURI, 1991). En esta dirección, la idea que aquí se re-

En la materia que nos ocupa, la interpretación funcional que realiza RECASENS del aparato policial es deudora de esta perspectiva. De hecho, en algunos de los primeros trabajos de este autor sobre la policía (RECASENS, 1986, 1989a, 1989b, 1991, 1993a y 1993b) conecta esta interpretación funcional con la crítica institucional proveniente del estructuralismo althusseriano (ALTHUSSER, 1975, pp. 107 a 172); línea de pensamiento que ha sido criticada –específicamente la noción de aparato ligada a la misma– por BOURDIEU precisamente por su excesiva rigidez interpretativa (GARCÍA INDA, 1997, pp. 85 a 89).

¹⁸ El mecanicismo de la teoría política subyacente a este enfoque ya fue criticado desde las propias filas de la Criminología Crítica por PAVARINI (1988, pp. 144 a 146).

¹⁹ De hecho, como señala FERRARI (1989, pp. 130 y 131), esta idea explica demasiado poco si es tomada de manera aislada.

cupera (DOMÍNGUEZ y VIRGILI, 2000) es que esta nueva ideología burguesa aportó una manera abstracta y estable de definir la seguridad al mismo tiempo que, siguiendo el sistema de ensayo-error, otorgó forma a las instituciones encargadas de procurar esa seguridad.

Esto no significa que la búsqueda de la seguridad ante el peligro fuera una innovación cultural impuesta desde las estructuras del Estado liberal, de hecho el miedo al conjunto de situaciones y conflictos que se escapaban al control del propio individuo ha tenido como respuesta en toda etapa histórica el establecimiento de mecanismos sociales que intentaban reducirlo²⁰. Por lo tanto, que el concepto de seguridad planee sobre el nuevo orden burgués no supone una novedad histórica.

La novedad se encuentra en otros aspectos, que son subrayados una y otra vez por la literatura sobre los orígenes y las adaptaciones sociopolíticas de la policía. Cualquiera que sea la manera en que este origen se presenta, los trabajos convergen en tres puntos esenciales: con el Estado liberal se realiza una clara diferenciación entre la seguridad como función a cargo del Estado y las instituciones que la ejercen (es decir, no se identifica al conjunto de tareas desarrollado por la institución con la función); se realiza también un esfuerzo por alejar dicha función de los vaivenes motivados por los cambios en los grupos o sujetos que dirijan los mecanismos del poder político (pero esta relativa autonomía de los elementos más contingentes del espacio político sólo llega a producirse cuando los grupos implicados alcanzan pactos estables de gobernabilidad; además, aunque sea respetada una cierta distancia formal, lo cierto es que estos grupos procurarán tener influencia sobre las instituciones encargadas de *asegurar* la seguridad); y se crea un doble nivel en el discurso de la seguridad –como percibe, aunque dándole otro sentido, BARATTA (2001, pp. 17 a 20)–, presentando cada nivel unos objetivos bien diferenciados aunque conectados entre sí²¹.

²⁰ Sobre esta cuestión pueden ser consultados los trabajos de DOUGLAS (1991) y GLUCKMAN (1978).

²¹ “La relación entre política y policía todavía no existe verdaderamente cuando la función policial [...] se ejerce solamente para poner en marcha normas de origen consuetudinario, sin que exista un verdadero poder de decisión que rijan la colec-

Este último punto debe ser resaltado por su íntima conexión con la aproximación funcional que se intenta ensayar en estas páginas. En lo que se puede denominar como el nivel más profundo, el discurso sobre la seguridad participa en un espacio simbólico-político: supone la garantía coactiva –institucionalmente organizada– de las expectativas que tienen los individuos sobre la capacidad regulativa y directiva de los poderes públicos en relación con las condiciones en las que se asienta cada sistema social²². En este sentido, pero sólo en éste,

tividad considerada. Eso es lo que ocurre cuando en ciertas sociedades tribales o en determinados grupos tradicionales se recurre para hacerlo, de manera más o menos provisional, a una institución cuyo único papel es asegurar, sin otra posibilidad de iniciativa, el respeto de los principios tradicionales basados en la costumbre utilizando el recurso a la fuerza si fuese necesario. Un elemento suplementario parece, pues, necesario para hacer surgir la vinculación con la organización política.

El vínculo con lo político parece manifestarse cuando, de manera simultánea, una autoridad que disponga del poder colectivo para tomar decisiones y dictar normas, con la capacidad de innovación social que eso implica, se institucionalice, teniendo la posibilidad de hacerlas cumplir por la puesta en marcha de la función policial. Dicho de otra manera, la función policial puede ejercerse en un grupo sin organización política como tal grupo, pero, por el contrario, la *politización* de una sociedad, entendiéndolo por ello su transformación en sociedad políticamente organizada, supone la capacidad de ejercer la función policial, es decir, la capacidad de hacer cumplir las decisiones adoptadas, con el uso de la fuerza si fuese necesario” (LOUBET, 1998, p. 12). La conexión entre policía y poder político ya está presente en la obra de WEBER (1987 y 1994). Aunque dotadas de un pragmatismo que puede herir la sensibilidad política continental, las explicaciones sobre el origen de la policía en las ciudades norteamericanas (BORDUA y REISS, 1971) resaltan este mismo aspecto.

Puede rastrearse la pista de los tres elementos que manifiestan la estabilización de un entramado policial destinado a la seguridad en el Estado liberal tanto en los trabajos de corte más académico sobre aspectos históricos de la policía (y sobre su conexión con el militarismo) –BALLBÉ (1983), DOMÍNGUEZ-BERRUETA, SÁNCHEZ-FERNÁNDEZ y FERNANDO (1986), EMSLEY (1991), FIJNAUT (1980), FRAILE (2003), GLEIZAL (1985, pp. 21 a 35), LÓPEZ GARRIDO (1982 y 1987, pp. 21 a 71), LLEIXÁ (1986) y REQUENA (1998 y 2000)– como en trabajos realizados desde una óptica más *policializada*, siempre que estos últimos sean objeto de una lectura crítica.

²² En relación con esta definición cabe preguntarse en qué consisten esas *expectativas de los individuos* y esas *capacidades directivas y normativas de los poderes públicos*.

la seguridad (y también la policía) se preocupa fundamentalmente por garantizar el mantenimiento del nuevo (pero sobre todo, y esto tiene especial relevancia, de *cada nuevo*) sistema político-económico-social. En consecuencia, es posible hablar aquí de una seguridad del sistema social considerado en su conjunto. Este nivel de la seguridad parece estar presente en todo el instrumental institucional burgués, y aunque se conecta fácilmente con la tarea de control de la población que ha sido comentada más arriba, no resulta menos cierto que posee un alto contenido legitimatorio.

Pero, en lo que puede ser denominado como el nivel más superficial, seguridad significará que la acción institucional también supone una forma de proteger a la población de los riesgos que sean conside-

Las expectativas son diferentes de las meras necesidades y de los intereses; remiten a una reducción de la inseguridad (a un *saber a qué atenerse*) en las relaciones que se establecen entre individuos, entre individuos y organizaciones, entre organizaciones, y entre unos y otros con los diversos sistemas.

Esta afirmación tiene mucho que ver con la problemática de la función o funciones que se asignen al sistema jurídico y puede ser conectada sin grandes estridencias con la visión mantenida por NIKLAS LUHMANN sobre el sistema jurídico. Debe señalarse que desde la perspectiva de LUHMANN el derecho es un sistema funcionalmente diferenciado en la sociedad moderna cuya función consistiría en mantener estables las expectativas establecidas normativamente (sobre la base de un código orientador que estaría constituido por la diferencia binaria *legal/ilegal*).

Como señalan CORSI, ESPOSITO y BARALDI (1996, p. 54), en la teoría sistémica luhmanniana "existe comunicación jurídica toda vez que en caso de controversias alguien reivindica los derechos y en referencia a la normatividad vigente debe lograr decidir quién posee la razón de la legalidad y quién no. Por lo tanto, el derecho es un sistema que resuelve los conflictos, y al mismo tiempo genera otros, ya que con base en el derecho puede resistirse a las presiones o pueden rechazarse las órdenes expresas [...] La función del derecho se refiere a la dimensión temporal de la comunicación y no tanto a la dimensión social [...]: a través del derecho no se garantiza la integración de los individuos y tampoco el control social (de) sus comportamientos. Las normas sin embargo garantizan una delimitación de lo que puede esperarse en el tiempo y en este sentido limitan la libertad y separan claramente entre lo que es aceptable y lo que no lo es: con la norma la sociedad trata de hacer posible un futuro que en sí es inseguro. Sólo sobre esta base surgen costos sociales de este vínculo temporal (*Zeitbindung*), que consisten sobre todo en una restricción de posibilidades futuras de comportamiento de los individuos; el riesgo ante el cual se somete el derecho y lo relativo

rados relevantes en cada momento socio-político. Y es evidente que esta idea de protección, que se generalizará a medida que los espacios sociopolíticos se vayan definiendo y que la condición de ciudadano vaya ampliando su espectro²³, otorga un contenido positivo a las mismas instituciones que ejercen tareas de control (FOUCAULT, 1988; REQUENA, 2000, p. 121).

Precisamente en este segundo nivel deben encuadrarse las políticas de seguridad que se van creando por especialización, o diferenciación funcional²⁴, en los diversos subsistemas sociales (la seguridad en

a hacer desviados, si no criminales, a las personas sin conocer previamente las intenciones o las motivaciones de sus eventuales desviados comportamientos. El derecho discrimina y decide por unos y contra otros y lo realiza para un futuro que no puede todavía preverse”.

La reducción de la inseguridad en los términos definidos sólo es viable en la medida en que se reconozca que los poderes públicos de que se trate poseen una capacidad de actuar sobre la realidad, ya sea *haciendo algo directamente* ya sea *estableciendo reglas del juego*. En consecuencia, no existe seguridad en el nivel más profundo si el poder público no existe, si carece de esa capacidad directiva/normativa o si tal capacidad no es reconocida por los individuos. Y cada una de estas condiciones presenta graduaciones. Por lo tanto, es posible que un régimen autoritario cumpla con esta seguridad. También es posible que un Estado formalmente democrático y de derecho presente unas características tales que impidan su cumplimiento, lo cual generará serias contradicciones a las organizaciones que deben garantizar esa seguridad y a los individuos que forman parte de las mismas.

²³ Sin embargo, la condición de ciudadano representa también un límite negativo, una forma de exclusión, para aquellos sujetos que no queden dentro de su definición político-jurídica en cada momento histórico (CAPELLA, 1993; SILVEIRA [coord.], 2000).

²⁴ En teoría sistémica el término *diferenciación* hace referencia a los procesos por los cuales un sistema se diferencia del propio entorno, siendo también posible la diferenciación interna a un sistema como resultado de la *autopoiesis* del sistema mismo. Gracias a la diferenciación interna el sistema de que se trate aumenta su capacidad de observación y de tratamiento de la complejidad, pero, al mismo tiempo, con la diferenciación interna a un sistema no se hace otra cosa que multiplicar mediante versiones especializadas la identidad del sistema considerado en su conjunto: “todo sistema parcial estabiliza un punto de vista que reproduce el del sistema global” (CORSI, ESPOSITO y BARALDI, 1996, p. 58).

La *diferenciación funcional* es una de las posibles formas en que puede tener lugar la diferenciación. “La estratificación establece un orden claro y evidente:

el trabajo, la protección frente a la enfermedad, la seguridad frente al delito, la protección frente al desamparo económico, etc.)²⁵ y que van dirigidas directamente a los ciudadanos. Y, como ya se ha indicado, lo que caracteriza al contenido de estas políticas es que no constituye un *numerus clausus* sino que remite a un constante proceso de valoración política y social sobre si resulta más idónea la intervención (coactiva, en su caso) de las administraciones públicas o la autorregulación por parte de los afectados en el tema de que se trate²⁶.

este orden hace también más probables ulteriores cambios evolutivos. Por lo tanto, no es casualidad que en Europa, alrededor del siglo XVIII, se haya dado una nueva transformación estructural, cuando la complejidad alcanzó niveles insostenibles para la estratificación: apareció la diferenciación de sistemas parciales autopoiéticos organizados en torno a una función específica, que destruyó el orden jerárquico establecido por la estratificación, volviéndolo un transtorno o hecho ocasional, y hoy es típica de la sociedad mundial [...] En esta sociedad diferenciada por funciones (o por las citadas diferenciaciones funcionales), los sistemas parciales son desiguales por la función que cada uno de ellos desarrolla. Todo sistema parcial se diferencia y se define con base a la función específica que desarrolla en la sociedad: los principales son el sistema político, el sistema económico, el sistema de la ciencia, el sistema de la educación, el sistema jurídico, las familias, la religión, el sistema de salud, el sistema del arte. La comunicación fundamental en la sociedad está por tanto estructurada alrededor de estas funciones” (CORSI, ESPOSITO y BARALDI, 1996, pp. 60 y 61).

Por lo tanto, cada sistema parcial desarrolla de modo autónomo una función específica, observando la realidad a partir de esa función. Y el desarrollo de esa función se orienta con base en un código binario, que no admite la interferencia de los códigos de los otros sistemas parciales.

²⁵ Por lo dicho hasta ahora cabe entender que el derecho es un sistema que participa en la consecución de la seguridad en su nivel más profundo. Pero este sistema dispone de una pluralidad de conjuntos de normas y procedimientos –que constituyen diferentes *programas* en sentido sistémico– que están implicados en las diversas políticas de seguridad especializadas. Así ocurre, por ejemplo, con el derecho penal y con el derecho procesal penal respecto de la seguridad frente al delito.

²⁶ Resulta oportuno subrayar que esta duplicidad de niveles en materia de seguridad no es en absoluto contraria a la idea de función, ya que ésta puede hacer referencia según lo señalado anteriormente a un conjunto de tareas, no incompatibles entre sí, que son atribuidas al elemento de que se trate por el sujeto que actúa mediante las mismas en el sistema. Cabe añadir ahora que –como reconoce FERRARI (1989, p. 54)– la existencia de una pluralidad de sujetos que actúan en los sistemas sociales conlleva la existencia de una pluralidad de proyectos funcionales, los cuales entran en interacción, influyéndose o confrontándose.

La conexión entre estos dos niveles tiene también un alto valor simbólico-legitimatorio para el sistema político. Este valor simbólico consiste en que el éxito de las estrategias enmarcadas en el segundo nivel –seguridad dirigida a los ciudadanos– sirve para garantizar, al menos en cierta medida, la obtención del primero –seguridad del sistema–. Es precisamente esta conexión la que pone de manifiesto el elevado valor político de la seguridad: la mera promesa de protección es susceptible de generar un sentimiento de aceptación del orden social.

Ciertamente, esta aceptación se verá reforzada o refutada en la medida en que se produzca una real protección de los bienes y de las necesidades definidas como relevantes. Pero este mecanismo simbólico no es tan simple como parece, puesto que en caso de refutación (es decir, si los ciudadanos no son efectivamente protegidos frente a las ofensas concretas) el sistema político siempre podrá acudir, y siempre de manera sucesiva, a la excusa del error humano, técnico e institucional para justificarse (GARLAND, 2005, p. 105). Es decir, con este mecanismo no se descartan costes políticos “menores” ante los errores –como las exigencias de responsabilidad jurídica y/o política– o, incluso, crisis de mediano tamaño –como el cambio del grupo a cargo de un gobierno–, pero el sistema social queda al margen de la mayor parte de los cuestionamientos y, al mismo tiempo, se permite que el Estado pueda seguir manteniendo su promesa de protección mediante la introducción de pequeñas o grandes reformas o, si éstas no son posibles de manera inmediata, de procesos reflexivos sobre el estado de la cuestión en relación con el problema o el riesgo de que se trate²⁷.

Por último, que el Estado liberal pusiera en marcha primero y consolidara después un entramado institucional –un conjunto de organizaciones relacionadas entre sí– destinado a cumplir las tareas de

²⁷ Según lo indicado hasta este momento, cualquier política sobre la seguridad tiene asignadas tres tareas básicas: valorar los riesgos frente a los cuales se debe proteger a la población –aunque sólo sea para que el sistema social no sea cuestionado ni entre en crisis–, establecer los mecanismos institucionales que hagan posible esta protección e introducir momentos reflexivos en caso de que esa protección fracase –desde una valoración objetiva o subjetiva– de manera más o menos generalizada.

seguridad no es contradictorio con la perspectiva funcional aquí mantenida, sino que la completa. Una de las piezas de este entramado fue la policía (GLEIZAL, 1985, pp. 21 a 35). Esta pieza asumió originariamente –de la mano de la *ciencia de la policía* teorizada en los siglos XVIII y XIX– unas tareas extremadamente amplias, de manera especial en el control de la vida cotidiana de las ciudades y de sus habitantes (FOUCAULT, 1990b, pp. 294 a 306; FRAILE, 2003, pp. 180 a 185; GARLAND, 2005, pp. 76 a 78; RECASENS, 1991a; REQUENA, 1998, pp. 359 a 362). Es probable que esta amplitud no se debiera tanto a una voluntad de omnipotencia cuanto a la necesidad perentoria de contar con un instrumento de gobernabilidad que dispusiera de una fuerte presencia territorial. Posteriormente, al irse creando otras organizaciones especializadas en los diversos aspectos de la vida ciudadana, la policía irá cediendo competencias o se mantendrá únicamente como el brazo ejecutor de las mismas.

II. LA POLICÍA SE UBICA ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y EL SISTEMA JURÍDICO

Como se ha visto en el apartado anterior, en el modelo de Estado liberal la organización policial queda conectada funcionalmente tanto con el sistema político como con el sistema jurídico. En este apartado se pretende hacer referencia a las características más generales de esta conexión. A estos efectos se tienen presentes los cambios sufridos por la forma-Estado desde finales del siglo XIX y se analizan las relaciones mantenidas entre la organización policial y la violencia (fundadora y/o conservadora de derecho) a la luz de dichos cambios.

Cuando se observan aquellas situaciones sociopolíticas, más excepcionales, en las que las condiciones del sistema social son cuestionadas de manera generalizada y en las que aparecen formas de violencia dirigidas a establecer un nuevo orden, es cuando se hace más evidente la conexión de la policía con el sistema político y cuando la coacción policial puede ser más fácilmente interpretada como violencia fundadora.

Esto es precisamente lo que sucedió, por ejemplo, durante todo el proceso de afianzamiento en el poder de la burguesía frente a los vestigios del Antiguo Régimen; y debe tenerse en cuenta que en algunos

países europeos la lucha por el poder –incluso entre sectores de la propia burguesía emergente– se mantiene durante la posterior estabilización del Estado liberal, condicionándola de manera evidente²⁸. También pueden incluirse en esta categoría aquellas situaciones en las que se produce un cuestionamiento del sistema social pero que no llegan a la intensidad de enfrentamiento armado generalizado.

La evidencia de la conexión de la policía con el sistema político y con la violencia fundadora implica una contradicción fundamental para la legitimación no sólo de la policía sino de todo el sistema de justicia criminal. En efecto, cuando se trata de asegurar el nivel más superficial de seguridad, nuestra cultura jurídica alega que el sistema de justicia criminal ocupa una posición externa a los hechos con los que se enfrenta, superponiéndose y sustituyendo a la violencia de las partes implicadas en los mismos. Por lo tanto, propone discursivamente que la actuación estatal es neutral, también en el terreno penal. Sin embargo, cuando esos hechos, o los conflictos que los provocan, suponen un cuestionamiento del sistema social –es decir, cuando nos encontramos ante el nivel más profundo de la seguridad–, surge a la luz su implicación directa con las lógicas del orden político-económico y, en consecuencia, se quiebra la imagen de neutralidad de las instituciones estatales (DOMÍNGUEZ y VIRGILI, 2000).

A pesar de que esta contradicción afecta a todo el sistema de justicia criminal –y aún más, a todo el sistema institucional–, en estas situaciones los analistas tienden a resaltar la desconfianza sobre la policía. Es probable que esta valoración se deba a un factor de mera percepción o visualización social que viene a unirse a las ventajas que tiene para el sistema político disponer de una institución *que lamentablemente tiende a equivocarse*. En el caso de la policía, la coacción –que puede ser proyectada, potencialmente, sobre toda la población– no queda necesariamente oculta tras los muros de una institución cerrada o tras las paredes de una sala de juicios; sus movimientos y

²⁸ En coherencia con su visión sobre la relación entre control social y sistema político, RECASENS señala que los orígenes históricos de la policía sólo pueden ser comprendidos si se la sitúa en el contexto de la lucha por la dirección del Estado en ese momento histórico-político (RECASENS, 1986, 1989a, 1989b, 1991, 1993a, 1993b y 1994; RECASENS y DOMÍNGUEZ, 1996 y 1998).

acciones expresan una manifiesta conexión con directrices políticas, que resultan más opacas en los casos de las otras organizaciones integrantes de la justicia penal; y, por último, ejecuta de manera cotidiana, visible y generalizable esas directrices con amplios márgenes de discrecionalidad, mientras que la autonomía de las otras instituciones penales se manifiesta en un contexto que presenta elevados niveles de ritualización, que no resulta visible para el conjunto de la población y que tiene como protagonista a una *clientela* previamente seleccionada (y, por lo tanto, limitada). Quizás por este motivo la policía suele ser presentada como una pieza subsidiaria del sistema penal que debe ser constantemente vigilada por la jurisdicción y por el sistema político.

Pero desde otra interpretación, en la que la policía no sólo es un actor fundamental en las políticas de seguridad sino que se desarrolla plenamente como estrategia de control especializada en el ámbito penal, las contradicciones que afectan al sistema de justicia criminal –y que se hacen más visibles en el caso de la policía– se deben a que éste se ubica entre dos sistemas diferenciados –el político y el jurídico–, de manera que las organizaciones que lo conforman pueden ser utilizadas de manera instrumental por ambos, y son el resultado de la relativa incompatibilidad entre sus respectivos códigos (o entre sus respectivas lógicas de funcionamiento, si se prefiere expresar de esta manera)²⁹. En suma, observar estas situaciones sociopolíticas excepcionales permite afirmar que las contradicciones que la organización policial expresa en su funcionamiento forman parte de su propio *código genético*.

Desde esta última perspectiva, FERRAJOLI no se equivoca cuando identifica dos lógicas diversas en el sistema penal. Pero en términos sociológicos no es posible mantener la preeminencia sistémica del código jurídico sobre el código político, y sus mutuas interferencias deben ser consideradas como efectos normales de la convivencia entre sistemas.

²⁹ Según LUHMANN, en el sistema político rige el código gobierno/oposición; también indica que presenta roces permanentes con dos códigos externos al mismo: el relativo a la economía y el relativo al derecho.

REFERENCIAS

- ALTHUSSER, L. (1975). *Escritos*. Barcelona: Laia.
- ARNAUD, A. y M. FARIÑAS (1996). *Sistemas jurídicos: elementos para su análisis sociológico*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
- BALLBÉ, M. (1983). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza.
- BARATTA, A. (1986). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo XXI Editores.
- BARATTA, A. (2001). "El concepto de seguridad en Europa", *Revista Catalana de Seguretat Pública* 8.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona-Buenos Aires: Paidós Ibérica-Paidós.
- BECK, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid. Siglo XXI.
- BENJAMIN, W. (1991). *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones IV*. Madrid: Altea-Taurus-Alfaguara.
- BERGALLI, R. (1996). "Control social y sistema penal", en R. BERGALLI (coord.). *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel)*. Barcelona: Bosch.
- BERGALLI, R. (ed.) (1998). "¿De cual derecho y de qué control social se habla?", en *Contradicciones entre derecho y control social. ¿Es posible una vinculación entre estos conceptos, tal como parece pretenderlo un cierto funcionalismo jurídico?*. Barcelona: Bosch-Goethe Institut.
- BERGALLI, R. (coord.) (2003). *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- BERGER, P. y T. LUCKMAN (1986). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu-H. F. Martínez de Murguía.
- BLACK, D. (1980). *The manners and customs of the police*. New York: Academic.
- BLACK, D. y A. REISS (1967). "Patterns of behavior in police and citizens transactions", en *Studies in crime and law enforcement in major metropolitan areas*. Washington: Department of Justice.
- BLANKENBURG, E. (1986). "La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en oeuvre (Le concept 'd'implémentation')", *Droit et Société* 2.
- BOBBIO, N. (1975). "Intorno all'analisi funzionale del diritto", *Sociologia del Diritto* II/1.
- BORDUA, D. y A. REISS (1971). "Sociología y la custodia de las leyes", en P. LAZARSFELD, W. SEWELL y L. WILENSKY (comps.). *La sociología en las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- BOURDIEU, P., J. CHAMBOREDON y J. PASSERON (1994). *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Madrid-México: Siglo XXI Editores.
- BRODEUR, J. (1994). "Police et coercion", *Revue Française de Sociologie* 35.
- CALVO GARCÍA, M. (1994). *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*. Madrid: Tecnos.
- CAPELLA, J. (1993). *Los ciudadanos siervos*. Madrid: Trotta.

- COHEN, S. (1988). *Visiones del control social. Delitos, castigos y clasificaciones*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- CONTRERAS, J. (2005). "La modernidad alimentaria: entre la sobreabundancia y la inseguridad", *Revista Internacional de Sociología* 40.
- CORSI, G., E. ESPOSITO y C. BARALDI (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México-Guadalajara-Barcelona: Universidad Iberoamericana-ITESO-Anthropos.
- CURBET, J. (2001). "¿Eliminar el *risc* o gestionar el desastre?", *Documents de Treball. Seguretat Sostenible* 1.
- CURBET, J. (2002). "El suïcidi de l'espècie", *Seguretat Sostenible. Documents de Debat* 7, en: [www.iigov.org/seguridad/7/7_04c.htm].
- CURBET, J. (2003). *Una seguridad ilusoria*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CUSSON, M. (2000). "Qu'est-ce que la sécurité intérieure?", *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique* 4.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. (2004). "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana", *Jueces para la Democracia. Información y Debate* 49.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. (2005). "De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 07-1, en [http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-01.pdf].
- DOMÍNGUEZ, J. y X. VIRGILI (2000). "La seguridad y la policía entre modernidad y postmodernidad. Notas para un análisis sistémico sobre sus procesos de cambio", *Revista Catalana de Seguretat Pública* 6-7.
- DOMÍNGUEZ-BERRUETA, M., D. SÁNCHEZ-FERNÁNDEZ y M. FERNANDO (1986). "Reforma policial y Constitución. Algunas claves para su interpretación", *Revista de Administración Pública* 109.
- DOUGLAS, M. (1991). *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- DUNCAN, B. (2004). "Percepción pública y comunicación eficaz del riesgo", *The IPTS Report* 82, en: [www.jrc.es/home/report/spanish/articles/vol82/SCI4S826.htm].
- EMSLEY, C. (1991). *The English police: A political and social history*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, J. (2006). *La seguridad humana. Un derecho emergente*. Barcelona: Ariel.
- FERRAJOLI, L. (1988). "Justicia penal y democracia. El contexto extra-procesal", *Jueces para la Democracia. Información y Debate* 4.
- FERRAJOLI, L. (1990). "La legalidad violenta", *Cuadernos de Política Criminal* 41.
- FERRAJOLI, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- FERRARI, V. (1989). *Funciones del derecho*, Madrid: Debate.
- FERRARI, V. (2000). *Acción jurídica y sistema normativo. Introducción a la sociología del derecho*. Madrid: Dykinson.
- FIJNAUT, C. (1980). "Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'ouest continentale", *Déviance et Société* 4/1.

- FOUCAULT, M. (1985a). "Per què estudiar el poder: la qüestió del subjecte", *Saber 3*.
- FOUCAULT, M. (1985b). "El poder, com s'exerceix?", *Saber 3*.
- FOUCAULT, M. (1988). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- FOUCAULT, M. (1990). "Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política", en *La vida de los hombres infames*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta-Endymion.
- FOUCAULT, M. (1992): "Curso del 7 de enero de 1976", en *Microfísica del poder*, Madrid: Las Ediciones de la Piqueta/Endymion.
- FOUCAULT, M. (1993). "Poder, derecho y verdad", *Delito y Sociedad 2-3*.
- FRAILE, P. (2003). "La organización del espacio y el control de los individuos", en R. BARGALLI (coord.). *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GALGANO, F. (1980). *Las instituciones de la economía Capitalista. Sociedad Anónima, Estado y Clases Sociales*, Valencia: Fernando Torres Editor.
- GALGANO, F. (1981). *Historia del derecho mercantil*. Barcelona: Laia.
- GALTUNG, J. (1985). *Sobre la paz*. Barcelona: Fontamara.
- GARCÍA INDA, A. (1997). *La violencia de las formas jurídicas. La sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu*. Barcelona: Cedecs.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- GIRARD, R. (1986). *El chivo expiatorio*. Barcelona: Anagrama.
- GLEIZAL, J. (1985). *Le désordre policier*. Paris: Presses Universitaires de France.
- GLUCKMAN, M. (1978). *Política, derecho y ritual en la sociedad tribal*. Madrid: Akal.
- LARRAURI, E. (1991). *La herencia de la criminología crítica*. Madrid-México: Siglo XXI Editores.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1982). *La guardia civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona: Crítica.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1987). *El aparato policial en España*. Barcelona: Ariel.
- LOUBET, J. (1998). *La policía. Aproximación sociopolítica*. Madrid: Acento.
- LLEIXÀ, J. (1986): *Cien Años de Militarismo en España. Funciones Estatales confiadas al Ejército en la Restauración y el Franquismo*, Barcelona: Anagrama.
- MANNHEIM, K. (1987). *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍN, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI Editores.
- MATTHEWS, R. (2003). *Pagando tiempo. Una introducción a la sociología del encarceramiento*. Barcelona: Bellaterra.
- MELOSSI, D. (1992). *El Estado del control social. Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia*. México: Siglo XXI Editores.
- MELOSSI, D. y M. PAVARINI (1987). *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*. México: Siglo XXI Editores.
- MERTON, R. (1980). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

- MICHAUD, Y. (1998). *La violencia*. Madrid: Acento Editorial.
- MONJARDET, D. (1996). *Ce que fait la Police. Sociologie de la Force Publique*. Paris: Éditions La Découverte.
- MONJARDET, D. (1997). "La formación inicial y la cultura profesional de los policías", *Revista Catalana de Seguretat Pública 1*.
- MONJARDET, D. (1998). "Elementos de análisis de los sistemas policiales", *Revista Catalana de Seguretat Pública 2*.
- PAVARINI, M. (1988). *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México: Siglo XXI Editores.
- POULANTZAS, N. (1987). *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- RECASENS, A. (1986). "Desenvolupament policial i societat a l'Europa del segle XIX", *L'avenç. Revista d'Història 97*.
- RECASENS, A. (1989a). *Policía y control social. Problemas de construcción y definición jurídica y social*, tesis doctoral inédita. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- RECASENS, A. (1989b). "Aquellas aguas trajeron esos lodos: la burguesía y los orígenes del aparato policial", en R. BERGALLI y E. MARÍ (coords.). *Historia ideológica del control social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- RECASENS, A. (1991). "Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial", en R. BERGALLI (ed.). *Sociology of penal control within the framework of the sociology of law*. Oñati: The International Institute for the Sociology of Law.
- RECASENS, A. (1993a). "El desenvolupament de l'aparell de policia com a instrument de control social", *Acàcia 3*.
- RECASENS, A. (1993b). "Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial", en AA. VV. *Criminología crítica y control social. El poder punitivo del Estado*. Rosario: Juris.
- RECASENS, A. (1994). "Violencia policial y seguridad ciudadana", en AA. VV. *Imágenes del control social*, Santa Fe (Argentina): Universidad Nacional del Litoral.
- RECASENS, A. (1996). "La seguridad y el modelo policial español", en AA. VV. *XII Seminario Duque de Ahumada. Seguridad y Estado autonómico*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior.
- RECASENS, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier.
- RECASENS, A. y J. DOMÍNGUEZ (1996). "Aparato y espacio policial", en R. BERGALLI (coord.). *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación. (Policía, jurisdicción y cárcel)*. Barcelona: Bosch.
- RECASENS, A. y J. L. DOMÍNGUEZ (1998). "La configuración del espacio policial contemporáneo", en M. J. AÑÓN, R. BERGALLI, M. CALVO y P. CASANOVAS (coords.). *Derecho y sociedad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- REISS, A. J. (1971). *Police and the public*. New Haven: Yale University Press.
- REQUENA, J. (1998). "La gestión política del espacio urbano. La organización de los servicios municipales de policía en Barcelona", en H. CAPEL y P. LINTEAU (coords.). *Barcelona-Montréal. Desarrollo urbano comparado/Développement urbain comparé*. Barcelona: Geocrítica-Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- REQUENA, J. (2000). "Policía y gobernabilidad: Un modelo de análisis de la aparición y evolución de los servicios municipales de policía", en J. REQUENA y M. CAMPINS (coords.). *De los desastres ambientales a la cotidianidad urbana. La gestión del*

- riesgo y la seguridad en España y Canadá*. Barcelona: Centre d'Estudis Canadencs Universitat de Barcelona.
- RESTA, E. (1986a). "La desmesura de los sistemas penales". *Poder y Control. Revista Hispano-Latinoamericana de Disciplinas sobre el Control Social*.
- RESTA, E. (1986b). "La forma moderna del dret", *L'Avenç. Revista d'Història* 97.
- RESTA, E. (1994). "El orden del derecho", *Revista de Derecho Penal y Criminología* 4.
- RESTA, E. (1995). *La certeza y la esperanza. Ensayo sobre el derecho y la violencia*. Barcelona-Buenos Aires: Paidós.
- RESTA, E. (1996). "La violencia 'soberana'", en R. BERGALLI y E. RESTA (comps.). *Soberanía: un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos*. Barcelona: Paidós.
- ROXIN, C. (2000). *La evolución de la política criminal, el derecho penal y el proceso penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RUSCHE, G. y O. KIRCHHEIMER (1984). *Pena y Estructura Social*, Bogotá: Temis.
- SÁNCHEZ CANO, J. (1999). *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SILVEIRA, H. (coord.) (2000). *Identidades comunitarias y democracia*. Madrid: Trotta.
- TORRENTE, D. (1992). "Investigando a la policía", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 59.
- TORRENTE, D. (1997a). "Hacer la ronda. Análisis sociológico de las actuaciones de la policía municipal", *Revista Internacional de Sociología* 16.
- TORRENTE, D. (1997b). *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Universidad de Barcelona.
- TORRENTE, D., M. PÉREZ y R. BROTAT (2003). *Seguretat Ciutadana. Informe sobre l'Estat de la Qüestió*, Informe policopiado, Barcelona: Associació Catalana de Sociologia.
- WEBER, M. (1987). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (1994). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.