

Las funciones de la policía en la sociedad moderna

The Functions of the Police in Modern Society

Egon Bittner
Brandeis University

Introducción¹

En su evaluación de la policía, Bruce Smith escribió en 1940 que, a pesar del panorama aún bastante sombrío, “las lecciones de la historia se inclinan hacia el lado favorable”². Señaló el hecho de que las fuerzas policiales existentes en ese momento se habían apartado del pasado asociadas con los notorios nombres de Vidocq y Jonathan Wild³, y sugirió que el progreso ininterrumpido justifica la expectativa de un mayor cambio para mejor. Es justo decir que esta esperanza ha sido vindicada por los eventos de los últimos 30 años. Los departamentos de policía estadounidenses actuales difieren por un amplio margen de mejora de los que Smith estudió a fines de la década de 1930. Las características endémicas de brutalidad, corrupción y pereza desenfrenadas se han reducido a un nivel de incidentes esporádicos, y sus vestigios sobrevivientes han sido denunciados incluso por apologistas generalmente acríticos de la policía. De hecho, la reforma de la policía, una vez una causa auspiciada exclusivamente por voceros de fuera del campo de aplicación de la ley, se ha convertido en un objetivo interno, activamente buscado e implementado por los principales oficiales de policía.

¹ El presente artículo es una selección de: *The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Wisconsin: National Institute of Mental Health, 1970. Traducción por Nahuel Roldán (CONICET/LESyC, UNQ—FCJyS, UNLP), revisado por Juliana Miranda (UBA—CELS).

² Bruce Smith: *Police Systems in the United States*, New York: Harper & Row, 1960, second rev. ed., 8.

³ Para obtener descripciones de las primeras prácticas policiales europeas, véase: Patrick Pringle: *The Thief-Takers*, Londres: Museum Press, 1958 y P. J. Stead: *Vidocq*, Londres: Staples Press, 1958. La primera policía urbana estadounidense se describe en Roger Lane: *Policing the City: Boston 1822-1885*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1967, y en la literatura citada en el libro.

Sin embargo, a pesar de estos avances ampliamente reconocidos, la policía continúa proyectando una imagen tan mala hoy como lo ha hecho en el pasado⁴. De hecho, las voces de la crítica parecen haber aumentado. A los críticos tradicionales se les han unido académicos investigadores y algunos jueces altamente calificados. Ciertos segmentos de la sociedad estadounidense, especialmente las minorías étnicas y los jóvenes, que recientemente han adquirido una voz en el debate público, expresan actitudes generalmente hostiles hacia la policía. Al mismo tiempo, las noticias sobre el aumento de las tasas de delincuencia y las explicaciones ampliamente diseminadas sobre desórdenes públicos—desde la protesta pacífica hasta la rebelión violenta—contribuyen a la sensación de que la policía no está preparada adecuadamente para enfrentar las tareas que enfrentan. Como resultado de todo esto, el problema de la policía ha pasado a ocupar el primer plano de la atención pública, creando condiciones en las que es posible formular decisiones altamente consecuentes y de largo alcance. Por esta razón, es de suma importancia traer tanta claridad como sea posible al debate en curso ahora.

La supervivencia de la actitud absolutamente crítica hacia la policía, frente a las mejoras patentes, implica una preocupación de una complejidad mucho mayor que la que pueden revelar los intercambios ordinarios de denuncia y defensa. Seguramente la policía no es mala en un sentido tan simple que aquellos que tienen el poder para eliminar las deficiencias existentes podrían hacerlo si se decidieran por ello. Tampoco es razonable suponer que todas las críticas persistentes son meramente tortuosas o volubles. Por el contrario, parecería más probable que en el fragor de la polémica algunos hechos y algunos juicios se salgan de la línea, que muchos oponentes polémicos argumentan desde posiciones sumergidas en presupuestos tácitos y conflictivos, y la tarea de análisis y de reforma pendiente solo podría avanzar más allá de su atolladero actual al establecer de la manera más inequívoca posible los términos sobre los cuales la policía debe ser juzgada en general y en todos los pormenores de sus prácticas. Sin tales especificaciones previas de los términos apropiados de la crítica, continuará tomando la forma de una serie desordenada de animadversiones. Además, tal crítica, empleando criterios de juicio arbitrarios y *ad hoc*, alienará inevitablemente a la policía, fortalecerá su postura defensiva y desconfiada, y causará, en el mejor de los casos, un mosaico de reformas, cuyo principal efecto será cambiar la negligencia de una forma a otra.

La formulación de criterios para juzgar cualquier tipo de práctica institucional, incluida la policía, requiere obviamente la solución de un problema lógicamente

⁴ J. Q. Wilson cita evidencia de que las mejoras emprendidas bajo el liderazgo del principal reformador policial de Estados Unidos, O. W. Wilson, no resultaron en mejores actitudes públicas; véase su artículo "Police Morale, Reform, and Citizen Respect: the Chicago case", en: D. J. Bordua (ed.): *The police: six sociological essays*, Nueva York: John Wiley & Sons, 1967, 137-162.

anterior. Claramente, es necesario que se sepa *qué* se debe hacer antes de que alguien pueda aventurarse a decir *cómo* se debe hacer bien. En el caso de la policía, esto establece el requisito de especificar el papel de la policía en la sociedad. Tan simple como esta demanda pueda parecer a primera vista, presenta dificultades que son más comúnmente evitadas que abordadas. Si tal evitación fuera explícita, podría hacer poco daño; desafortunadamente, a menudo se ve oscurecida por engañosas idealizaciones programáticas. Por lo tanto, a menudo se nos dice que se supone que el papel de la policía se centra en la aplicación de la ley, el control del delito y el mantenimiento de la paz. La principal importancia de tales declaraciones no es notificar, sino mantener la pretensión de entendimiento y acuerdo. Debido a que tales declaraciones de funciones son abstractas y no restringen las interpretaciones que se les pueden dar, pueden invocarse fácilmente para servir a los propósitos polémicos tanto de aquellos que encuentran fallas en las prácticas existentes como de aquellos que hacen sonar la fanfarria de la alabanza a la policía. Tampoco es muy útil elaborar las fórmulas oficiales con más detalles, siempre y cuando las elaboraciones se mantengan en el nivel de la teoría moral, jurídica o política abstracta. Como David Hume ha demostrado hace mucho tiempo, todos los esfuerzos en una transición de lo que se *debe* a lo que *es* sólo pueden lograrse especulativamente mediante inferencias injustificadas y arbitrarias⁵, con el resultado de que aquellos que comienzan hablando amigablemente de repente e inexplicablemente se encuentran encerrados en una amarga enemistad sin saber cuándo se derrumbó su aparente acuerdo.

El objetivo de todo esto no es que las idealizaciones programáticas no sean importantes, sino que son importantes precisamente en la medida en que haya acuerdo sobre cómo deben interpretarse en la práctica real. Este no es un asunto fácil porque las referencias a la práctica pueden subvertirse rápidamente para servir a los propósitos de la teorización abstracta. Es decir, muchos teóricos están completamente preparados para admitir que lo que se percibe como *en principio deseable* debe percibirse de manera que esté en sintonía con las realidades, solo para pasar de esta concesión a la formulación de reglas subsidiarias sobre lo que *en principio es práctico*. Por ejemplo, Joseph Goldstein argumentó en un documento de gran importancia e influencia que la función policial de la policía no puede entenderse adecuadamente cuando se considera únicamente en términos de principios de legalidad pura. Lejos de simplemente aplicar máximas legales a nivel ministerial, la policía emplea su discreción para invocar la ley. Por lo tanto, demarcan de hecho el perímetro exterior de las fuerzas policiales, un poder que ciertamente no está

⁵ David Hume: *A Treatise of Human Nature* (L. A. Selby Bigge, ed.), Oxford: Clarendon Press, 1896, Book 3, Part I, Section I.

oficialmente asignado a ellos. Debido a que los policías a menudo toman decisiones que son esencialmente “invisibles” y no están sujetas a ninguna revisión, especialmente cuando deciden no realizar arrestos, Goldstein concluyó que deberían estar bajo el control de algunas reglas subsidiarias, cuyo cumplimiento estaría asegurado por el escrutinio de una agencia oficial⁶. Si bien la propuesta de que la discreción debe ser revisable es meritoria, la esperanza de que su alcance pueda ser reducido por la formulación de normas adicionales es errónea. Contrario a la creencia de muchos juristas, las nuevas reglas no restringen la discreción, sino que simplemente cambian su locus.

La razón principal por la cual las formulaciones abstractas del mandato policial no pueden acercarse a las condiciones de la práctica real mediante una reglamentación más detallada, incluso cuando tales reglas más detalladas se diseñan bajo la égida del principio práctico, es que todas las reglas formales de conducta son básicamente descartables⁷. Decir que las reglas son anulables no solo admite la existencia de excepciones; significa confirmar la afirmación mucho más sólida de que el dominio de presunta jurisdicción de una norma legal es esencialmente abierto. Si bien puede haber un núcleo de claridad sobre su aplicación, este núcleo siempre y necesariamente está rodeado de incertidumbre. En consecuencia, en la vida real—a diferencia de ciertos juegos simples—el elemento de pertinencia legal nunca puede ser eliminado. Y dado que es imponderable lo que la certeza total o la incertidumbre total pueden significar en el cumplimiento de las reglas, hablar sobre la reducción de la ambigüedad de las reglas tiene todas las características de la promoción de imágenes. La comprensión de que todas las reglas legales son anulables no tiene por qué llevar a lo que en la jurisprudencia contemporánea se conoce como el escepticismo de las reglas⁸. Porque, como argumentó Edward Levy, “el razonamiento jurídico tiene una lógica propia. Su estructura le sirve para dar sentido a la ambigüedad y para probar constantemente si la sociedad ha llegado a ver nuevas diferencias o similitudes”⁹. Pero la realización de la anulabilidad de las reglas indica que el discernimiento de la función de una agencia pública, en nuestro caso la policía,

⁶ Joseph Goldstein: “Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low Visibility Decisions in the Administration of Justice”, *Yale Law Journal*, 69, 1960, 543-594; véase también H. L. Packer: “Two Models of the Criminal Process”, *University of Pennsylvania Law Review*, 113, 1964, 1-68; S. H. Kadish: “Legal Norm and Discretion in the Police and Sentencing Process”, *Harvard Law Review*, 75, 1962, 904-931; y, W. R. LaFare: “The Police and Non-enforcement of the Law”, *Wisconsin Law Review*, 1962, 104-137, 179-239.

⁷ L. G. Boonin: “Concerning the Defeasibility of Legal Rules”, *Philosophy and Phenomenological Research*, 26, 1966, 371-378.

⁸ El término “rule-scepticism” es parte de la polémica de la jurisprudencia estadounidense moderna; véase F. S. Cohen: “Transcendental Nonsense and the Functional Approach”, *Columbia Law Review*, 35, 1935, 809-849; véase también Jerome Frank: *Courts on Trial: Myth and Reality in American Justice*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1949.

⁹ E. H. Levi: *An Introduction to Legal Reasoning*, Chicago: University of Chicago Press, 1948, 104.

no puede lograrse trabajando desde idealizaciones programáticas ampliamente concebidas, o, al menos, que el proceder de esta manera produce una búsqueda de una promesa altamente incierta. No importa cuán lejos descendamos en la jerarquía de instrucciones formales cada vez más detalladas, siempre queda un paso más por recorrer y ninguna medida de esfuerzo logrará eliminar, o incluso reducir significativamente, el área de libertad discrecional del agente, cuyo deber es ajustar las reglas a los casos. En el análisis final, podemos enviar incluso al policía más instruido en su ronda solo si tenemos motivos para creer que sabrá lo que significan las instrucciones cuando se enfrenta a una situación que parece requerir acción¹⁰. No podemos evitarle la tarea de juzgar la exactitud del ajuste. Y si esto es así en el análisis final, deberíamos tenerlo en cuenta también en primera instancia. En consecuencia, en lugar de tratar de adivinar el papel de la policía a partir de las idealizaciones programáticas, debemos tratar de discernir este papel analizando las condiciones de la realidad y las circunstancias prácticas a las que presumiblemente se aplican las fórmulas. Naturalmente, no podemos permitirnos olvidar los términos del mandato formulado de manera abstracta. No sabríamos qué buscar si lo hiciéramos. Pero los tendremos en cuenta como algo a lo que se debe recurrir, más que como un punto de partida. En resumen, la tarea que nos hemos propuesto es dilucidar el papel de la policía en la sociedad estadounidense moderna revisando las exigencias ubicadas en la realidad práctica que da lugar a respuestas policiales, y tratando de relacionar las rutinas reales de respuesta a las aspiraciones morales de una política democrática.

Concepciones populares sobre el carácter del trabajo policial

El abandono del enfoque derivado de la norma para la definición del rol de la policía en la sociedad moderna inmediatamente dirige la atención hacia un nivel de realidad social que no está relacionado con las formulaciones ideales. Mientras que en términos de estas formulaciones la actividad policial deriva su significado de los objetivos de defender la ley, encontramos que en realidad ciertas características de significado que están asociadas con el trabajo policial son en gran parte "independientes de los objetivos". Es decir, generalmente se considera que el trabajo policial tiene ciertos rasgos de carácter que damos por sentados, y que controla las relaciones entre policías y ciudadanos, en ambos lados. Aunque carecemos de evidencia adecuada sobre estos asuntos, los rasgos percibidos que discutiremos a

¹⁰ F. J. Remington escribe: "Incluso la revisión más cuidadosa, como las realizadas en Wisconsin, Illinois y Minnesota, no producirá un código penal que sea capaz de ser aplicado mecánicamente a la amplia variedad de situaciones que surgen. Las legislaturas esperan que las agencias de aplicación de la ley ejerzan su buen juicio en el desarrollo y ejecución de los programas", en la página 362 de su "The Role of Police in a Democratic Society", *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 56, 1965, 361-365.

continuación son universalmente aceptados como presentes y el reconocimiento de su presencia constituye una restricción realista sobre lo que se espera de la policía y cómo se comportan realmente los policías. Es importante enfatizar que aunque algunas de estas ideas y actitudes se heredan acríticamente del pasado, están lejos de carecer totalmente de realismo. En la literatura policial estos asuntos se tratan típicamente bajo glosas eufemísticas o cínicas. La razón de esta evasión es simple, el vocabulario de la escuela dominical que estamos obligados a emplear mientras hablamos de cualquier actividad ocupacional como algo digno, serio y necesario nos fuerza a ser hipócritas o desilusionados, y nos impide tratar de forma realista los hechos y ser francos con respecto a la opinión.

Entre los rasgos de carácter que comúnmente se perciben como asociados con el trabajo policial y que, por lo tanto, constituyen en parte la realidad social dentro de la cual debe realizarse el trabajo, los siguientes tres son de importancia cardinal.

1. El trabajo policial es una ocupación manchada. Los orígenes del estigma están enterrados en el pasado distante y, aunque se ha dicho y hecho mucho para borrarlo, estos esfuerzos han sido notablemente infructuosos. Se consideró que los vigilantes medievales, reclutados entre las filas de los indigentes y sujetos a representaciones satíricas, pertenecían al mundo de las sombras que supuestamente debían contener¹¹. Durante el período de la monarquía absoluta, la policía llegó a representar los aspectos subterráneos de la tiranía y la represión política, y fueron despreciados y temidos incluso por aquellos que ostensiblemente se beneficiaron de sus servicios. Nadie puede decir qué parte de la vieja actitud sigue viva; algo de esto probablemente se cuela en la conciencia moderna a partir de la lectura continua de la literatura romántica del siglo XIX del tipo Victor Hugo. Y no puede olvidarse que la mitología de la política democrática recuenta ávidamente el heroico combate contra los agentes de la policía del viejo orden. Pero incluso si el oficial de policía de hoy no evoca las imágenes del pasado en absoluto, todavía sería visto con sentimientos encontrados, por decir lo menos. Porque en el folclore moderno también es un personaje ambigualmente temido y admirado, y ninguna cantidad de trabajo de relaciones públicas puede abolir por completo el sentido de que hay algo del dragón en el mata-dragones¹². Porque se encuentran en los márgenes del orden y la justicia con la esperanza de que su presencia disuada a las fuerzas de la oscuridad y el caos, debido a que están destinados a evitar al resto de las personas confrontaciones directas con los terribles, perversos, espeluznantes y peligrosos, se percibe que los oficiales de

¹¹ Wener Dankert: *Unehrliche Menschen: Die Verfehmten Berufe*, Bern: Francke Verlag, 1968.

¹² G. S. McWatters escribió sobre el típico policía, después de muchos años de ser uno de ellos, "es el resultado de un estado de cosas enfermo y corrupto y, en consecuencia, él mismo está moralmente enfermo", citado en Lane: *op. cit. supra*, Nota 2 en 69.

policía tienen poderes y secretos que nadie más comparte. Su interés y competencia para tratar con lo desafortunado rodea sus actividades con misterio y desconfianza. Uno sólo necesita considerar los pensamientos que se le ocurren al ver a los policías entrar en acción: ¡aquí van a hacer algo para lo que el resto de nosotros no tenemos estómago! Y la mayoría de la gente experimenta naturalmente un ligero tinte de pánico cuando se le acerca un policía, un sentimiento contra el cual la conciencia de inocencia no proporciona una protección adecuada. De hecho los inocentes, en particular, no saben qué esperar y, por lo tanto, han agregado razones, incluso injustificadas, al temor. En un nivel más mundano, la mezcla de miedo y fascinación que provoca la policía a menudo se ve enriquecida por la adición de desprecio. Dependiendo de la posición de uno en la sociedad, el desprecio puede recurrir a una variedad de fuentes. Para algunos, la principal razón para desacreditar el trabajo policial proviene de la sospecha de que aquellos que luchan contra el mal no pueden vivir por sí mismos plenamente con los ideales que presumiblemente defienden. Otros aprovechan al máximo la circunstancia de que el trabajo policial es una ocupación poco remunerada y los hombres con poca educación pueden satisfacer los requisitos. Y algunos, finalmente, generalizan a partir de relatos de abusos policiales que llaman su atención sobre la ocupación como un todo.

Es importante señalar que la policía hace muy poco para desalentar las actitudes públicas desfavorables. De hecho, su sensación de estar en desacuerdo con un gran segmento de la sociedad los ha llevado a adoptar una actitud petulante y a cortejar los tipos de apoyo que, irónicamente, no son más que un flagrante insulto. Porque el movimiento que se conoce con el lema "Apoye a su policía local" defiende la liberación de una fuerza de matones inconscientes para hacer el trabajo sucio de la sociedad. De hecho, si todavía hay dudas sobre la percepción popular del trabajo policial como una ocupación manchada, seguramente se dejará de lado al señalar a aquellos que, bajo el pretexto de tomar partido por la policía, implican que la institución y su personal son uniformemente capaces y dispuestos a representar los instintos más básicos inherentes a todos nosotros.

En resumen, la mancha que se adhiere al trabajo policial se refiere al hecho de que los policías son vistos como el fuego que se necesita para combatir el fuego, que en el curso natural de sus deberes infligen daño, aunque merecido, y que su propia existencia atestigua que las aspiraciones más nobles de la humanidad no contienen los medios necesarios para asegurar la supervivencia. Pero incluso cuando se aceptan esas necesidades, quienes las aceptan parecen preferir no participar en su actuación y disfrutan del placer más que ligeramente perverso de menospreciar a la policía que asume la responsabilidad de hacer el trabajo.

2. El trabajo policial no es meramente una ocupación contaminada. Para marcar una analogía deliberadamente remota, la práctica de la medicina también tiene sus aspectos sucios y misteriosos. Y, característicamente, las relaciones con los médicos también provocan una sensación de perturbada fascinación. Pero en el caso de la medicina los aspectos repulsivos relacionados con la enfermedad, el dolor y la muerte, son más que compensados por otras características, ninguna de las cuales está presente en el trabajo policial. De las características compensatorias, una es de particular relevancia para nuestras preocupaciones. Ningún interés humano concebible podría oponerse a la lucha contra la enfermedad; de hecho, no tiene sentido suponer que uno sería escrupuloso si se opusiera a la enfermedad. Pero los males que se espera que la policía combata son de una naturaleza radicalmente diferente. Contrariamente al médico, el policía siempre se opone a algún interés humano articulado o articulable. Sin duda, la policía, al menos en principio, se opone a los intereses reprensibles o al interés que carece de una justificación adecuada. Pero incluso si uno supusiera que nunca se equivocan al juzgar la legitimidad –una suposición descabellada, de hecho–, seguiría siendo cierto que el trabajo policial puede, con muy pocas excepciones, lograr algo *para* alguien solo al proceder *en contra* de otra persona. No se necesita una gran sutileza de percepción para darse cuenta de que pararse entre hombre y hombre encerrados en un conflicto implica inevitablemente profundas ambigüedades morales. Ciertamente, pocos de nosotros estamos constantemente atentos al dicho: “El que esté libre de pecado que arroje la primera piedra (...)”, pero solo la policía está obligada explícitamente a olvidarlo. Los términos de su mandato y las circunstancias de sus prácticas no les dan el placer de reflexionar sobre los aspectos más profundos de las demandas morales conflictivas. No sólo se les exige proceder enérgicamente contra todas las apariencias de transgresión, sino que también se espera que penetren la apariencia de inocencia para descubrir la astucia escondida bajo su manto. Si bien la mayoría de nosotros arriesgamos solo el oprobio de la necedad al ser caritativos o crédulos, el policía arriesga violar su deber al permitir que la generosidad o el respeto por las apariencias gobiernen sus decisiones.

Aunque probablemente sea cierto que las personas inclinadas caracterológicamente a ver problemas morales y legales en blanco y negro tienden a elegir el trabajo policial como una vocación con más frecuencia que otros, es importante enfatizar que la necesidad de ignorar la complejidad está estructuralmente incorporada en la ocupación. Sólo después de que un sospechoso es arrestado, o después de que se detiene un curso adverso de los hechos, hay tiempo para reflexionar sobre los méritos de la decisión y, típicamente, ese juicio reflexivo se asigna a otros funcionarios públicos. Aunque se espera que los policías sean juiciosos

y que la experiencia y la habilidad los guíen en el desempeño de su trabajo, es tonto esperar que siempre puedan ser rápidos y sutiles. Tampoco es razonable exigir que prevalezcan, donde se supone que deben prevalecer, mientras se espera que siempre manejen la resistencia suavemente. Dado que el requerimiento de acción rápida y lo que a menudo se denomina eufemísticamente agresivo es difícil de conciliar con un rendimiento sin errores, el trabajo policial, por su propia naturaleza, está condenado a ser a menudo injusto y ofensivo para alguien. Bajo la doble presión de "tener razón" y "hacer algo", los policías a menudo se encuentran en una posición comprometida incluso antes de actuar¹³.

En resumen, el hecho de que los policías estén obligados a tratar asuntos que involucren sutiles conflictos humanos y profundas cuestiones legales y morales, sin que se les permite dar a las sutilezas y profundidades la consideración que merecen, recubre sus actividades con el carácter de crudeza. En consecuencia, el constante recordatorio de que los oficiales deberían ser sabios, considerados y justos, sin darles la oportunidad de ejercer estas virtudes, es poco más que un sermoneo vacío.

3. La distribución ecológica del trabajo policial a nivel de las concentraciones de despliegue determinadas por el departamento, así como en términos de las orientaciones de los agentes de policía individuales, refleja una amplia gama de prejuicios públicos. Es decir, es más probable que se encuentre a la policía en lugares donde viven o se congregan ciertas personas que en otras partes de la ciudad. Aunque este patrón de asignación de personal se justifica ordinariamente por referencias a las necesidades del servicio de policía establecidas experimentalmente, inevitablemente implica la consecuencia de que algunas personas recibirán el dudoso beneficio del extenso escrutinio policial simplemente por su pertenencia a las agrupaciones sociales que las infames comparaciones sociales ubican en la base del grupo¹⁴. En consecuencia, no es una distorsión paranoica decir que la actividad policial está tan dirigida a quién es una persona como a lo que hace.

¹³ Erle Stanley Gardner, la prolífica escritora de novelas policíacas, informa estar preocupada por la aparente necesidad del policía "tonto" en la ficción. Cuando intentó remediar esto y representó a un policía con cualidades favorables en uno de sus libros, los libreros y los lectores se levantaron en protesta; véase "The Need for New Concepts in the Administration of Criminal Justice", *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 50, 1969, 20-26; véase también, G. J. Falk: "The Public's Prejudice Against the Police", *American Bar Association Journal*, 50, 1965, 754-757.

¹⁴ V. W. Piersante, detective jefe del Departamento del Poder Judicial de Detroit, ha yuxtapuesto con una notable perceptividad las consideraciones que, por un lado, conducen a una vigilancia densa y sospechosa de ciertos grupos debido a su contribución desproporcionada a los totales de delitos, mientras que, por el otro, estas tácticas exponen a la preponderante mayoría de los miembros respetuosos con el orden público de estos grupos a un escrutinio ofensivo. Declaró: "En Detroit, en 1964, se efectuaron 83.135 detenciones (...) de las cuales 58.389 eran negros (...). Esto significa que el 89 por ciento de la población negra nunca estuvo involucrada con la policía (...)", citó en la página 215 en Harold Norris: "Constitutional Law Enforcement Is Effective Law Enforcement", *University of Detroit Law Journal*, 42, 1965, 203-234.

Como es bien sabido, los objetivos preferidos de la policía son las minorías étnicas y raciales, los pobres que viven en barrios marginales urbanos y los jóvenes en general¹⁵. A primera vista, este tipo de enfoque parece ser, si no completamente inobjetable, al menos no injustificado. En la medida en que los segmentos de la sociedad antes mencionados contribuyen de manera desproporcionada a la suma total del delito y tienen más probabilidades que otros de participar en conductas objetables, parecerían requerir un mayor grado de vigilancia. De hecho, este tipo de razonamiento fue básico para la creación misma de la policía; porque inicialmente no se suponía que la policía aplicaría las leyes en sentido amplio, sino que se concentrarían en el control de las tendencias individuales y colectivas hacia la transgresión y el desorden que se derivaban de las llamadas “clases peligrosas”¹⁶. Lo que una vez fue un sesgo francamente admitido es, sin embargo, generalmente negado en nuestros tiempos. Es decir, en sí mismo, el hecho de que alguien es joven, pobre y moreno no debe significar absolutamente nada para un oficial de policía. Estadísticamente considerado, podría decirse que es más probable que se enfrente a la ley, pero individualmente, si otros factores se mantienen iguales, las posibilidades de que lo dejen en paz *se supone* que son las mismas que las de alguien de mediana edad, adinerado y de piel clara. De hecho, sin embargo, el caso es exactamente lo contrario. En igualdad de condiciones, los jóvenes-pobres-negros y los viejos-ricos-blancos haciendo las mismas cosas bajo las mismas circunstancias, casi seguro no recibirán el mismo tipo de trato por parte de los policías. De hecho, es casi inconcebible que los dos personajes alguna vez puedan aparecer o hacer algo de manera que signifique lo mismo para un policía¹⁷. Tampoco el policía se limita a expresar prejuicios personales o institucionales según el tratamiento diferencial de los dos personajes. Las expectativas del público insidiosamente lo instruyen a tener en cuenta estos “factores”. Estos hechos son demasiado conocidos para requerir una

¹⁵ Gilbert Geis: *Juvenile Gangs*, un informe elaborado para el Comité del Presidente sobre Delincuencia Juvenil y Delincuencia Juvenil, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, junio de 1965; Carl Werthman e Irving Piliavin: “Gang Membership and the Police”, en: Bordua (ed.): *op. cit. supra*, Nota 3 en 56-98.

¹⁶ Allan Silver: “The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police, and Riot”, en: Bordua (ed.): *op. cit. supra*, Nota 3 en 1-24.

¹⁷ J. Q. Wilson escribe: “El patrullero cree con considerable justificación que los adolescentes, los negros y las personas de bajos ingresos cometen una parte desproporcionada de todos los delitos denunciados; estar en esas categorías de población hace que uno, estadísticamente, sea más sospechoso que otras personas; pero estar en esas categorías y comportarse de manera poco convencional es convertirse a uno mismo en uno de los sospechosos principales. Los patrulleros creen que serían negligentes en su deber si no trataran a esas personas con sospecha, las interrogaran rutinariamente en la calle y las detuvieran por más tiempo para interrogarlas si ha ocurrido un delito en el área. A la objeción de algunos observadores de clase media de que esto es arbitrario y discriminatorio, es probable que la policía responda: ‘¿Alguna vez te han detenido y registrado? Por supuesto que no. Podemos notar la diferencia; tenemos que notar la diferencia para poder hacer nuestro trabajo. ¿De qué te estás quejando?’” [*Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965, 40-41].

exposición detallada, pero sus razones y consecuencias merecen una breve consideración.

En primer lugar, la policía no está sola al hacer distinciones desagradables entre los dos tipos¹⁸. De hecho, el trato diferencial que les otorgan refleja solo la distribución de la estima, el crédito y lo que uno se merece en la sociedad en general. Segundo, debido a sus propios orígenes sociales, muchos policías tienden a expresar prejuicios sociales más enfáticamente que otros miembros de la sociedad¹⁹. Tercero, los policías no son simplemente como todos los demás, sino que aún más; también tienen razones especiales para ello. Debido a que la mayoría preponderante de las intervenciones policiales se basan en meras sospechas o en indicaciones meramente tentativas de riesgo, se debería esperar que los policías juzgaran los asuntos de manera perjudicial aun si ellos mismos estuvieran completamente libres de prejuicios. En las circunstancias actuales, incluso el policía más completamente imparcial que simplemente tenga en cuenta las probabilidades, ya que estas probabilidades son conocidas por él, se sentirá razonablemente justificado al desconfiar más del joven negro pobre que del viejo blanco rico, y una vez que despierten sus sospechas, actuará rápida y enérgicamente contra el primero mientras trata al último con reserva y deferencia. Porque a medida que el policía calcula el riesgo, el peligro mayor se ubica en el lado de la inacción en un caso, y en el lado de la acción injustificada en el otro.

El hecho de que los policías se manejen de manera diferente con las personas que se cree que siempre están "tramando algo" y con las personas que se cree que tienen lapsos ocasionales, pero en las que se puede confiar que lleven a cabo sus asuntos de manera legal y honorable no es una sorpresa, especialmente si se consideran las múltiples presiones sociales que instruyen a la policía a no permitir que los indignos se salgan con la suya y a tratar al resto de la comunidad con consideración. Pero, porque este es el caso, el trabajo policial tiende a tener efectos divisivos en la sociedad. Si bien su existencia y trabajo no crean divisiones, sí las magnifican de hecho.

La visión policial de este asunto es clara y simple—demasiado simple, tal vez. Su negocio es controlar el crimen y mantener la paz. Si hay alguna conexión entre la desigualdad social y económica, por un lado, y la criminalidad y la falta de disciplina,

¹⁸ A este respecto, es de primordial importancia que los tribunales hagan los mismos tipos de distinciones injustas incluso cuando se ajustan a la ley; ver J. E. Carlin, Jan Howard y S. L. Messinger: "Civil Justice and the Poor", *Law and Society*, 1, 1966, 9-89, y Jacobus tenBroek (ed.): *The Law of the Poor*, San Francisco, California: Chandler Publishing Co., 1966.

¹⁹ Se hace referencia a la evidencia de que las personas de origen obrero son más propensas que otras a albergar actitudes favorables a políticas de prejuicio y autoritarismo; ver S. L. Lipset: "Democracy and Working Class Authoritarianism", *American Sociological Review*, 24, 1969, 482-601; "Social Stratification and Right Wing Extremism", *British Journal of Sociology*, 10, 1969, 346-882; "Why Cops Hate Liberals—and Viceversa", *Atlantic Monthly*, (March 1969).

por otro lado, esta no es su preocupación. El problema no es, sin embargo, si la policía tiene alguna responsabilidad con respecto a la injusticia social. El problema es que al distribuir la vigilancia y la intervención selectivamente contribuyen a las tensiones existentes en la sociedad. Que la policía es ampliamente asumida como una fuerza partidista en la sociedad es evidente no sólo en las actitudes de las personas que están expuestas a un mayor escrutinio; del mismo modo que el joven-pobre-negro espera un trato desfavorable, entonces el viejo rico-blanco espera una consideración especial por parte del policía. Y cuando dos de esas personas están en conflicto, nada provocará más rápidamente la indignación del ciudadano “decente” que se le dé a su palabra la misma credibilidad que la palabra de un “bueno para nada”²⁰.

Los tres rasgos de carácter del trabajo policial discutidos en las observaciones anteriores—a saber, que es una ocupación manchada, que requiere soluciones perentorias para problemas humanos complejos, y que tiene, en virtud de su distribución ecológica, un efecto de división social—son determinantes estructurales. Por esto se entiende principalmente que el complejo de razones y hechos que abarcan no son fácilmente susceptibles de cambio. Así, por ejemplo, aunque a menudo se considera que el estigma que acompaña al trabajo policial no es más que un reflejo del personal de baja graduación y torpeza que actualmente está disponible para la institución, hay buenas razones para esperar que continuará plagando a un personal mucho mejor preparado y con un mejor desempeño. Porque el estigma se adhiere no sólo a la forma en que los policías cumplen con sus deberes, sino también a lo que tienen que enfrentar. De manera similar, si bien es probable que la ingenuidad moral sea un rasgo de carácter de las personas que actualmente eligen el trabajo policial como su vocación, es poco probable que las personas de mayor sutileza de percepción encuentren fácil ejercer su sensibilidad bajo las condiciones actuales. Finalmente, aunque la discriminación policial es en cierta medida atribuible a la intolerancia personal, también sigue las instrucciones de la presión pública, que, a su vez, no está totalmente desprovista de justificación fáctica.

La discusión de los rasgos de carácter estructural del trabajo policial se introdujo diciendo que eran independientes de las definiciones de roles formuladas desde la perspectiva del enfoque normativo. Este último interpreta el significado y la adecuación del procedimiento policial en términos de un conjunto de objetivos ideales simplemente estipulados. Naturalmente, estos objetivos se consideran

²⁰ Arthur Niederhoffer, un antiguo oficial de policía de alto rango, escribe: “La estructura de poder y la ideología de la comunidad, que son apoyadas por la policía, al mismo tiempo dirigen y ponen límites a la esfera de la acción policial”, [*Behind the Shield: The Police in Urban Society*, Nueva York: Anchor Books, 1969, 13]; Niederhoffer cita una declaración aún más fuerte a ese efecto de Joseph Lohman, ex sheriff del Condado de Cook, Ill, y más tarde decano de la Escuela de Criminología de la Universidad de California en Berkeley.

deseables; más importante aún, sin embargo, los valores que determinan la conveniencia de los objetivos también se utilizan para interpretar y juzgar la adecuación de los procedimientos empleados para realizarlos. Contrariamente a esta forma de dar sentido al trabajo policial, la consideración de los rasgos estructurales del carácter tenía la intención de llamar la atención sobre el hecho de que se atribuye un sentido al trabajo policial que no se deriva inferencialmente de los ideales, sino que está arraigado en lo que comúnmente se conoce al respecto. Lo que se sabe sobre la policía no es, sin embargo, solo una cuestión de información más o menos correcta. En cambio, el conocimiento común proporciona un marco para juzgar e interpretar su trabajo. En la forma más cruda, la tradición común consiste en un conjunto de presuposiciones sobre la forma en que las cosas son y tienen que ser. Por lo tanto, por ejemplo, cualquier cosa que las personas asuman que es generalmente verdadero sobre la policía será lo que se ejemplificará mediante el uso de un evento o acto particular. Si se cree que el trabajo de la policía es vulgar, entonces, dentro de un rango muy considerable de grados relativos de sutileza, cualquier cosa que se vea hacer a los policías se verá como una vulgaridad.

Además del hecho de que el enfoque normativo representa un ejercicio de inferencia formal y legal, mientras que los rasgos de carácter estructural reflejan un enfoque de practicidad informal y de sentido común, los dos difieren en otro aspecto, quizás más importante. El enfoque normativo no admite la posibilidad de que la policía pueda, de hecho, no estar orientada a esos objetivos. Contrario a esto, el sentido de la actividad policial que pasa a primer plano a partir de la consideración de los rasgos de carácter que le asignan la opinión y la actitud popular deja abierta la cuestión²¹.

Dado que no podemos confiar en formulaciones abstractas que implícitamente excluyen la posibilidad de que puedan estar completamente equivocadas, o sean demasiado restringidas, y dado que no podemos depender de un tejido de caracterizaciones de sentido común, debemos recurrir a otras fuentes. Por supuesto, no podemos olvidar la importancia de los rasgos de carácter popularmente percibidos tanto como no podemos olvidar las fórmulas del mandato oficial. Para avanzar más en nuestra búsqueda de una definición realista del papel de la policía, ahora debemos pasar a la revisión de ciertos materiales históricos que mostrarán cómo la policía se trasladó a la posición en la que se encuentra hoy. Sobre la base de esta revisión,

²¹ El enfoque normativo se ejemplifica mejor en Jerome Hall: "Police and Law in a Democratic Society", *Indiana Law Journal*, 2, 1953, 133-177, donde se argumenta que la estructura del trabajo policial debe ser entendida como determinada decisivamente por el deber de defender la ley y que toda acción policial debe ser interpretada en relación con este objetivo. El hombre de la calle, sin embargo, aborda el trabajo policial desde un punto de vista diferente. Probablemente supone que el trabajo policial tiene algo que ver con la aplicación de la ley, pero para él esto es principalmente una forma de hablar que no limita su libertad para decidir para qué sirve realmente la policía de un caso a otro.

además de lo propuesto hasta ahora, podremos formular una definición explícita del papel de la institución y sus funcionarios.

La capacidad de usar la fuerza como el núcleo del rol policial

Hemos argumentado anteriormente que la búsqueda de la paz por medios pacíficos es uno de los rasgos culturales de la civilización moderna. Esta aspiración es históricamente singular. Por ejemplo, el Imperio Romano también se comprometió con los objetivos de reducir o eliminar la guerra durante un período de su existencia, pero el método elegido para lograr la *Pax Romana* fue, en el lenguaje del poeta, *superbos debellare*, es decir, someter al arrogante por la fuerza. Contrariamente a esto, nuestro compromiso de abolir el tráfico de violencia requiere que busquemos el ideal por medios pacíficos. En apoyo de esta afirmación, señalamos el desarrollo de un elaborado sistema de diplomacia internacional cuyo principal objetivo es evitar la guerra, y los cambios en el gobierno interno que dieron como resultado la virtual eliminación de todas las formas de violencia, especialmente en la administración de justicia. Es decir, la tendencia general no es simplemente retirar la base de la legitimidad para todas las formas de violencia provocadora, sino incluso del ejercicio de la fuerza provocada requerida para enfrentar ataques ilegítimos. Naturalmente, esto no es posible en toda su extensión. Al menos, no ha sido posible hasta ahora. Dado que es imposible privar por completo de legitimidad a la fuerza reactiva, sus vestigios requieren formas especiales de autorización. Nuestra sociedad reconoce como legítimas tres formas muy diferentes de fuerza reactiva.

En primer lugar, estamos autorizados a usar la fuerza con fines de autodefensa. Aunque las leyes que rigen la autodefensa están lejos de ser claras, parece que una persona atacada solo puede contraatacar después de que haya agotado todos los demás medios para evitar los daños—incluida la retirada—, y que el contraataque no exceda lo necesario para impedir que el agresor lleve a cabo su intención. Estas restricciones son en realidad exigibles porque el daño causado en el curso de la defensa propia proporciona motivos para procesos penales y de responsabilidad extracontractual. Es necesario, por lo tanto, mostrar el cumplimiento de estas restricciones para refutar las acusaciones de fuerza excesiva e injustificada, incluso en defensa propia²².

La segunda forma de autorización confiere el poder de proceder coercitivamente a algunas personas específicamente determinadas como delegados o representantes contra algunas personas específicamente nombradas. Entre los agentes que tienen

²² "Justification for the Use of Force in the Criminal Law", *Stanford Law Review*, 13, 1961, 566-609.

poderes tan específicos están los asistentes de hospitales psiquiátricos y los guardias de la prisión. Característicamente, esas personas usan la fuerza para llevar a cabo órdenes judiciales; pero pueden usar la fuerza solo contra personas identificadas que están bajo su custodia y solo en la medida requerida para implementar una orden judicial de confinamiento. Por supuesto, como todos los demás, también pueden actuar dentro de las disposiciones que rigen la autodefensa. Al insistir en el alto grado de especificidad limitada de los poderes del personal de custodia, no pretendemos negar que estas restricciones a menudo se violen con impunidad. La probabilidad de tales transgresiones se ve reforzada por el carácter aislado de las cárceles y las instituciones mentales, pero su existencia no afecta la validez de nuestra definición.

La tercera forma de legitimar el uso de la fuerza reactiva es instituir una fuerza policial. Contrariamente a los casos de legítima defensa y la autorización limitada de los funcionarios de la custodia, la autorización de la policía es esencialmente irrestricta. Debido a que la expresión "esencialmente" se usa a menudo para cubrir un punto, haremos explícito todo lo que queremos decir con eso. Existen tres limitaciones formales de la libertad de los policías para usar la fuerza, que debemos admitir aunque prácticamente no tengan consecuencias prácticas. Primero, el uso policial de la fuerza letal es limitado en la mayoría de las jurisdicciones. Aunque los poderes de un policía a este respecto exceden a los de los ciudadanos, son sin embargo limitados. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones, los policías tienen la facultad de disparar para matar a los sospechosos de delitos graves que huyen, pero no los sospechosos de delitos menores que están huyendo. Apenas es necesario argumentar que, dadas las incertidumbres involucradas en la definición de un delito en condiciones de persecución, difícilmente podría esperarse que fuera una limitación efectiva²³. Segundo, los policías pueden usar la fuerza solo en el desempeño de sus funciones y no para promover sus propios intereses personales o los intereses privados de otras personas. Aunque esto es bastante obvio, lo mencionamos en aras de la exhaustividad. En tercer lugar, y este punto también se plantea para hacer frente a posibles objeciones, los policías no pueden usar la fuerza de forma maliciosa o frívola. Estas tres restricciones, y nada más, se entendieron por el uso del calificador "esencialmente". Aparte de estas restricciones, no existen lineamientos, ni una gama

²³ "En el derecho consuetudinario, la regla parece haber sido que un oficial tenía derecho a cometer un error razonable en cuanto a si la víctima había cometido un delito grave, pero una persona privada no tenía ese derecho. Por lo tanto, se creó una responsabilidad estricta para el *arrestador* privado, que no podía matar justificadamente si la víctima no había cometido un delito grave. Varios casos modernos han impuesto esta norma de responsabilidad estricta incluso al agente, condicionando la justificación de la fuerza mortal a que la víctima haya cometido un delito grave, y varios estados han promulgado leyes que parecen adoptar esta responsabilidad estricta. Sin embargo, muchas jurisdicciones, como la de California, tienen estatutos de homicidio que permiten al oficial de policía usar fuerza mortal para el arresto de una persona 'acusada' de un delito grave. Se ha sugerido que este requisito sólo indica la necesidad de que el agente crea razonablemente que la víctima ha cometido un delito grave", *Ibid.*, 599-600.

de objetivos especificables, ni limitaciones de ningún tipo que instruyan al policía sobre lo que puede o debe hacer. Tampoco existe ningún criterio que permita juzgar si alguna intervención contundente fue necesaria, deseable o adecuada. Y, por último, es extremadamente raro que las acciones de la policía que involucran el uso de la fuerza sean realmente revisadas y juzgadas por alguien.

En resumen, la conversación que se escucha con frecuencia sobre el uso legal de la fuerza por parte de la policía es prácticamente insignificante y, como nadie sabe a qué se refiere, también es insignificante lo que se dice sobre el uso de la fuerza mínima. Cualquier importancia vestigial que se atribuya al término uso “legal” de la fuerza se limita a la regla obvia e innecesaria de que los agentes de policía no pueden cometer delitos violentos. De lo contrario, sin embargo, la expectativa de que pueden y van a usar la fuerza queda completamente indefinida. De hecho, las únicas instrucciones que cualquier policía recibe a este respecto consisten en sermones de que debe ser humanitario y circunspecto, y que no debe desistir de lo que ha emprendido simplemente porque su logro puede requerir medios coercitivos. Podríamos añadir, en este punto, que todo el debate sobre el dificultoso problema de la brutalidad policial no irá más allá de su atolladero actual, y el deseo de eliminarlo seguirá siendo un concepto impotente, hasta que este punto sea plenamente comprendido e inequívocamente admitido. De hecho, nuestra expectativa de que los policías usen la fuerza, junto con nuestras negativas para declarar claramente lo que queremos decir con eso (aparte de las homilías santurronas), huele a más que un poco de perversidad.

Por supuesto, ni la policía ni el público ignoran por completo el uso justificable de la fuerza por parte de los oficiales. Tuvimos ocasión de aludir a la suposición de que los policías pueden usar la fuerza para realizar arrestos. Pero el beneficio derivado de este núcleo de aparente relativa claridad es superado por sus implicaciones potencialmente engañosas. La autorización de la policía para usar la fuerza no guarda relación, en ningún sentido importante, con su deber de aprehender a los delincuentes. Si este fuera el caso, entonces podría considerarse adecuadamente como un caso especial de la misma autorización que se confía al personal de custodia. Quizás podría considerarse un poco más complicado, pero esencialmente sería la misma naturaleza. Pero la autoridad policial para usar la fuerza es radicalmente diferente de la de un guardia de prisiones. Mientras que los poderes de este último son incidentales a su obligación de implementar un orden legal, el rol de la policía se comprende mucho mejor al decir que su capacidad para arrestar delincuentes es incidental a su autoridad para usar la fuerza. Muchos aspectos desconcertantes del trabajo policial se hacen visibles cuando uno deja de considerar que se trata principalmente de la aplicación de la ley y el control del delito, y que sólo se ocupa

de manera incidental y a menudo incongruente por una variedad infinita de otros asuntos. Tiene mucho más sentido decir que la policía no es más que un mecanismo de distribución, en la sociedad, de la fuerza justificada por la situación. La última concepción es preferible a la anterior por tres motivos. En primer lugar, concuerda mejor con las expectativas y demandas reales de la policía (aunque probablemente esté en conflicto con lo que la mayoría de la gente diría, o esperaría escuchar, en respuesta a la pregunta sobre la función policial adecuada); en segundo lugar, proporciona una mejor descripción de la asignación real de personal policial y otros recursos; y, tercero, presta unidad a todo tipo de actividad policial. Estas tres justificaciones se analizarán con cierto detalle a continuación.

El repertorio de métodos para el manejo de problemas del ciudadano estadounidense incluye uno conocido como "llamar a la policía". La práctica a la que se refiere esta expresión está enormemente extendida. Aunque es más frecuente en algunos segmentos de la sociedad que en otros, hay muy pocas personas que no lo hagan o no recurran a él en las circunstancias adecuadas. Algunas ilustraciones proporcionarán los antecedentes para una explicación de lo que significa "llamar a la policía"²⁴.

Se ordenó a dos patrulleros que se reportaran a una dirección ubicada en un distrito de moda de una gran ciudad. En la escena fueron recibidos por la señora de la casa que se quejó de que la criada había estado robando y recibiendo visitas masculinas en sus habitaciones. Quería que se buscara lo robado en las pertenencias de la criada y que se retirara al hombre. Los agentes rechazaron la primera solicitud, prometiendo enviar la denuncia a la oficina de detectives, pero acordaron ver qué podían hacer con el hombre. Después de lograr la entrada a la habitación de la criada, obligaron a un visitante masculino a marcharse, lo condujeron a varias cuerdas de la casa y lo liberaron con la advertencia de que nunca regresara.

En una vivienda, los agentes policiales fueron recibidos por una enfermera de salud pública que los condujo a través de un departamento deteriorado abismalmente, habitado por cuatro niños pequeños al cuidado de una anciana. La niñera resistió los intentos anteriores de la enfermera de sacar a los niños. Los policías subieron a los niños en el patrullero y los llevaron a una Institución Juvenil, ante las continuas protestas de la anciana.

Mientras transitaban por las calles, un equipo de detectives reconoció a un hombre identificado en un teletipo recibido de parte del sheriff de un condado contiguo. El sospechoso sostuvo que estaba en el hospital en el momento en que se cometió la

²⁴ Las ilustraciones se han tomado de notas sobre el campo que he recopilado a lo largo de catorce meses de intensas observaciones sobre la actividad policial en dos grandes ciudades. Uno está situado en un Estado de las Montañas Rocosas, el otro en la Costa Oeste. Todas las demás viñetas de casos utilizadas en el texto posterior de este informe también proceden de esta fuente.

ofensa alegada en la comunicación, y pidió a los agentes que verifiquen la historia a través de la radio de su auto. Aun cuando él continuó alegando inocencia, fue esposado y llevado a la sede. Una vez en la central, los detectives supieron que el teletipo había sido cancelado. Antes de su liberación, al hombre se le dijo que podría haberse ahorrado el mal momento si hubiera ido voluntariamente.

En un hotel residencial en el centro de la ciudad, agentes encontraron a dos asistentes de ambulancias tratando de persuadir a un hombre, que según todos los informes estaba gravemente enfermo, para que fuera al hospital. Después de hablar, ayudaron a los asistentes a llevar al paciente quejoso a la ambulancia y los enviaron al hospital.

En un vecindario de clase media, policías encontraron un automóvil parcialmente desmantelado, herramientas, una radio a todo volumen, y cinco jóvenes bebiendo cerveza en la vereda frente a una casa unifamiliar. El propietario se quejó de que esto había estado sucediendo durante varios días y los muchachos se habían negado a llevar sus actividades a otra parte. Los policías ordenaron a los jóvenes que empacaran sus cosas y se fueran. Cuando uno los atacó, lo arrojaron al automóvil policial y lo condujeron a la comisaria, desde donde fue liberado después de recibir una severa cagada a pedos por parte del sargento de la recepción.

En el departamento de una pareja que discutía, la esposa, con la nariz sangrando, les dijo a los agentes que el esposo le robó su bolso con su dinero. Los policías le dijeron al hombre que “se lo llevarían”, ante lo cual él devolvió el bolso y entonces se fueron.

Lo que todas estas viñetas deben ilustrar es que cualquiera que sea la sustancia de la tarea en cuestión, ya sea que implique protección contra una imposición no deseada, cuidar a quienes no pueden cuidar de sí mismos, intentar resolver un crimen, ayudar a salvar una vida, reducir una molestia o resolver una disputa temperamental, la intervención policial significa sobre todo hacer uso de la capacidad y la autoridad para dominar la resistencia a un intento de solución en el hábitat nativo del problema. No cabe duda de que esta característica del trabajo policial ocupa un lugar primordial en las mentes de las personas que solicitan ayuda policial o llaman la atención de la policía sobre los problemas, y que también las personas contra las que procede la policía tienen en cuenta esta característica y se conducen en consecuencia, y que toda intervención policial concebible proyecta el mensaje de que la fuerza puede ser, y debe ser, utilizada para lograr un objetivo deseado. No importa si las personas que buscan ayuda policial son ciudadanos privados u otros funcionarios del gobierno, tampoco importa si el problema en cuestión involucra algún aspecto de la aplicación de la ley o si está totalmente desconectado de ella.

Sin embargo, se debe enfatizar que la concepción de la centralidad de la capacidad de usar la fuerza en el rol policial no implica la conclusión de que las rutinas ocupacionales ordinarias consisten en el ejercicio real de esta capacidad. Es muy probable, aunque carecemos de información sobre este punto, que el uso real de la coacción física y la restricción sea excepcional para todos los policías y que muchos policías prácticamente nunca estén en condiciones de tener que recurrir a ella. Lo que importa es que el procedimiento policial se define por la característica de que nada se puede oponer a su curso, y que la fuerza se puede usar si algo se opone. Esto es lo que la existencia de la policía pone a disposición de la sociedad. En consecuencia, la pregunta: "¿Qué se supone que hacen los policías?" es casi completamente idéntica a la pregunta: "¿Qué tipo de situaciones requieren remedios que sean innegociablemente coercitivos?"²⁵.

Nuestra segunda justificación para preferir la definición del rol policial que propusimos al enfoque tradicional del cumplimiento de la ley requiere que revisemos las prácticas reales de la policía para ver hasta qué punto pueden ser incluidas bajo la concepción que ofrecimos. Para empezar, podemos tomar nota de que la aplicación de la ley y el control del delito son, evidentemente, considerados como un llamado a remedios que son innegociablemente coercitivos. Según las estimaciones disponibles, aproximadamente un tercio de los recursos humanos disponibles de la policía están en cualquier momento comprometidos a tratar con delitos y delincuentes. Aunque puede parecer una parte relativamente pequeña de los recursos totales de una agencia aparentemente dedicada al control del delito, es extremadamente improbable que cualquier otra actividad policial rutinaria específica, como la regulación del tráfico, el control de multitudes, la supervisión de establecimientos con licencia, la resolución de disputas de ciudadanos, ayudas en emergencias de salud, funciones ceremoniales

²⁵ Por "innegociablemente coercitivo" queremos decir que cuando un oficial de policía en funciones decide que la fuerza es necesaria, entonces, dentro de los límites de esta situación, no tiene que rendir cuentas a nadie, ni está obligado a tolerar los argumentos u oposiciones de cualquiera que pueda oponerse a ella. No lo planteamos como una regla legal, sino como una regla práctica. La cuestión jurídica de si los ciudadanos pueden oponerse a los policías es complicada. Al parecer, resistirse a la coacción policial en situaciones de emergencia no es legítimo; ver Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1961, 278-279, y H. A. L. Hart: *The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1961, 20-21. La doctrina del derecho consuetudinario permite que los ciudadanos puedan oponerse al "arresto ilegal", 6 *Corpus Juris Secundum*, Arrest #13, p. 613; contra esto, la Uniform Arrest Act, redactada por un comité de la Comisión Interestatal de Delincuencia en 1939, dispone en su artículo 6: "Si una persona tiene motivos razonables para creer que está siendo arrestada por un oficial de paz, es su deber abstenerse de usar la fuerza o cualquier arma para resistir el arresto, independientemente de si existe o no una base legal para el arresto" [S. B. Warner: "Uniform Arrest Act", *Vanderbilt Law Review*, 28, 1942, 315-347. En la actualidad, al menos doce Estados se rigen por la jurisprudencia que reconoce la validez de la doctrina del Common Law, al menos cinco han adoptado la norma contenida en la Uniform Arrest Act, y al menos seis tienen jurisprudencia o estatutos que dan efecto a la norma de la Uniform Arrest Act. En Max Hohanadel y H. W. Stege se argumenta que la tendencia se aleja de la doctrina del derecho consuetudinario y se orienta hacia la norma de la Uniform Arrest Act ["The Right to Resist an Unlawful Arrest: An Outdated Concept?", *Tulsa Law Journal*, 3, 1966, 40-46]. Agradezco la ayuda que recibí de 35 de las 60 Procuradurías Generales del Estado de las cuales solicité información sobre este asunto.

o cualquier otra cuestión absorban una porción así de grande de los dos tercios restantes. Pero esto es precisamente lo que uno esperaría sobre la base de nuestra definición. Dada la probabilidad de que los delincuentes busquen oponerse a la aprehensión y eludir el castigo, es natural que los tratos iniciales con ellos se asignen a una agencia que sea capaz de superar estos obstáculos. Es decir, la definición propuesta del papel de la policía como mecanismo para la distribución de recursos coercitivos no negociables conlleva la prioridad del control del delito por inferencia directa. Más allá de eso, sin embargo, la definición también abarca otros tipos de actividades, aunque con un nivel de prioridad más bajo.

Debido a que la idea de que la policía es básicamente una agencia de lucha contra el crimen nunca ha sido cuestionada en el pasado, nadie se ha molestado en resolver las prioridades restantes. En cambio, la policía siempre se ha visto obligada a justificar actividades que no implican la aplicación de la ley en el sentido directo, ya sea vinculándolas constructivamente a la aplicación de la ley o definiéndolas como demandas molestas de servicio. El predominio de este punto de vista, especialmente en la mente de los policías, tiene dos consecuencias perniciosas. Primero, lleva a una tendencia a ver todo tipo de problemas como si involucraran ofensas culposas y a una excesiva dependencia de métodos cuasi legales para manejarlos. El uso generalizado de detenciones sin la intención de procesar ejemplifica este estado de cosas. Estos casos no implican errores de juicio sobre la aplicabilidad de una norma penal, pero se recurre a la pretensión deliberada porque no se han desarrollado métodos más apropiados para manejar los problemas. Segundo, la opinión de que el control del delito es la única parte seria, importante y necesaria del trabajo policial tiene efectos perjudiciales en la moral de los policías uniformados de patrulla que pasan la mayor parte de su tiempo con otros asuntos. A nadie, especialmente al que tiene un interés positivo en su trabajo, le gusta verse obligado a hacer día tras día cosas que son menospreciadas por sus colegas. Además, la baja evaluación de estos deberes lleva a descuidar el desarrollo de habilidades y conocimientos que se requieren para resolverlos de manera adecuada y eficiente.

Queda por demostrar que la capacidad de utilizar la fuerza coercitiva presta unidad temática a toda actividad policial en el mismo sentido en que, digamos, la capacidad de curar la enfermedad presta unidad a todo lo que se hace ordinariamente en el campo de la práctica médica. Si bien todos coinciden en que la policía se involucra en una enorme variedad de actividades, una parte de las cuales implica la aplicación de la ley, muchos sostienen que este estado de cosas no requiere explicación, sino cambio. Smith, por ejemplo, argumentó que la imposición de deberes y demandas que no están relacionadas con el control del delito diluye la efectividad de la policía

y que la tendencia creciente en esta dirección debería reducirse e incluso revertirse²⁶. A primera vista, este argumento no carece de fundamento, especialmente si se considera que muchas de esas actividades que no están relacionadas con la aplicación de la ley implican abordar problemas que se encuentran en el campo de la psiquiatría, el bienestar social, las relaciones humanas, la educación, entre otros. Cada uno de estos campos tiene sus propios especialistas capacitados que son respectivamente más competentes que la policía. Por lo tanto, parecería preferible que todos los asuntos que pertenecen adecuadamente a otros especialistas queden fuera de las manos de la policía y se los entreguen a aquellos a quienes pertenecen. Esto no solo aliviaría algunas de las presiones que actualmente afectan a la policía, sino que también daría como resultado mejores servicios²⁷.

Desafortunadamente, este punto de vista pasa por alto un factor centralmente importante. Si bien es cierto que los policías a menudo ayudan a personas enfermas y con problemas porque los médicos y los trabajadores sociales no pueden o no quieren llevar sus servicios a donde se necesitan, esta no es la única ni la principal razón para la participación de la policía. De hecho, los médicos y trabajadores sociales a menudo "llaman a la policía". No muy diferente del caso de la administración de justicia, en la periferia de los procedimientos ordenados racionalmente de la práctica del trabajo médico y social acechan las exigencias que requieren el ejercicio de la coacción. Dado que ni los médicos ni los trabajadores sociales están autorizados o equipados para usar la fuerza para alcanzar objetivos deseables, la desconexión total de la policía de estos asuntos significaría permitir que muchos problemas se muevan sin obstáculos en la dirección del desastre. Pero las actividades de la policía en las que no deben hacer cumplir la ley no se limitan de ninguna manera a asuntos que están total o principalmente dentro del alcance de alguna otra especialidad de rehabilitación institucionalizada. Muchos, quizás la mayoría, consisten en abordar situaciones en las cuales las personas simplemente no parecen ser capaces de manejar sus propias vidas adecuadamente. Tampoco se debe dar por sentado que estas situaciones requieren invariablemente el uso o la amenaza del uso de la fuerza. Es suficiente si hay necesidad de una intervención inmediata e incuestionable que no se debe permitir que sea derrotada por una posible resistencia. Y donde existe la posibilidad de un gran daño, la intervención parecería estar justificada, incluso si el riesgo es, en términos estadísticos, bastante remoto. Tomemos, por ejemplo, la presencia de personas mentalmente enfermas en la comunidad. Si bien es bien sabido que la mayoría vive vidas tranquilas y discretas, se considera que ocasionalmente

²⁶ Smith: *op. cit. supra*, Note 1.

²⁷ Los autores del *Task Force Report: Police* observan que poco se ha hecho para que estos recursos alternativos estén disponibles como sustitutos de la intervención policial; *op. cit. supra*. Nota 56 en la página 14.

constituyen un serio peligro para ellos y para los demás. Por lo tanto, no es sorprendente que la policía siempre esté preparada para tratar con estas personas a la menor indicación de una posible emergencia. De manera similar, aunque muy pocas peleas familiares tienen consecuencias graves, el hecho de que la mayoría de los homicidios ocurran entre parientes que se pelean conduce a la preparación para intervenir en las etapas incipientes de los problemas.

En resumen, el papel de la policía es abordar todo tipo de problemas humanos cuando y en la medida en que sus soluciones requieran o puedan requerir el uso de la fuerza en el momento en que ocurran. Esto les da homogeneidad a procedimientos tan diversos como atrapar a un delincuente, llevar al alcalde al aeropuerto, expulsar a un borracho de un bar, dirigir el tráfico, controlar manifestaciones públicas, cuidar niños perdidos, administrar primeros auxilios médicos e intervenir en conflictos domésticos.

No hay exageración en decir que hay una unidad tópica en esta lista muy incompleta de líneas de trabajo policial. Tal vez sea cierto que la práctica común de asignar policías a los alcaldes como choferes se basa en el deseo de dar la apariencia de ahorro en el fisco urbano. Pero obsérvese que, si uno quisiera hacer todo lo posible para asegurarse de que nada obstaculizaría la libertad de movimiento de Su Señoría, ciertamente colocaría a alguien en el asiento del conductor del automóvil que tiene la autoridad y la capacidad de superar todos los obstáculos humanos imprevisibles. Del mismo modo, tal vez no es demasiado descabellado suponer que los sargentos de la recepción alimentan con helado a niños perdidos porque les gustan los niños. Pero si el obsequio no logra el propósito de mantener al niño en la estación hasta que sus padres lleguen a buscarlo, el sargento tendría que recurrir a otros medios para mantenerlo allí.

Ahora debemos tratar de unir las diversas partes de la discusión anterior para mostrar cómo se ponen de relieve los principales problemas de ajustar la función policial a la vida en la sociedad moderna, y para elaborar constructivamente ciertas consecuencias que resultan del supuesto de las definiciones de roles que hemos propuesto.

Al principio observamos que la policía parece estar agobiada por un oprobio que no parece disminuir proporcionalmente a las mejoras reconocidas en sus prácticas. Para explicar este hecho desconcertante llamamos la atención sobre tres características percibidas de la policía que parecen ser sustancialmente independientes de los métodos de trabajo particulares. Primero, un estigma se adhiere al trabajo policial debido a su conexión con el mal, el crimen, la perversidad y el desorden. Aunque puede no ser razonable, es común que aquellos que luchan contra lo espantoso terminan siendo temidos ellos mismos. En segundo lugar,

debido a que la policía debe actuar rápidamente y, a menudo, por mera intuición, sus intervenciones carecen de los aspectos de sofisticación moral que solo una consideración más amplia y más escrupulosa puede permitirse. Por lo tanto, sus métodos son comparativamente rudimentarios. En tercer lugar, dado que comúnmente se asume que los riesgos de los tipos de averías que requieren acción policial están mucho más concentrados en las clases más bajas que en otros segmentos de la sociedad, la vigilancia policial es intrínsecamente discriminatoria. Es decir, en igualdad de condiciones, algunas personas sienten el aguijón del escrutinio policial simplemente por su posición en la vida. En la medida en que esto se siente, el trabajo policial tiene efectos divisorios en la sociedad.

Luego, argumentamos que no se puede entender cómo la policía "se encontró" en esta posición poco envidiable sin tomar en consideración que una de las tendencias culturales de aproximadamente el último siglo y medio fue la aspiración sostenida de instalar la paz como una condición estable de la vida cotidiana. Aunque nadie puede dejar de sentirse impresionado por las muchas maneras en que se ha frustrado el logro de este ideal, es posible encontrar alguna evidencia de esfuerzos parcialmente efectivos. Muchos aspectos de la existencia mundana en nuestras ciudades se han vuelto más pacíficos de lo que han sido en épocas pasadas de la historia. Lo que es más importante para nuestros propósitos, en el dominio del arte del gobierno interno, es que la distancia entre los que gobiernan y los que son gobernados ha crecido y la brecha se ha llenado con una comunicación burocráticamente simbolizada. En los casos donde el cumplimiento anterior fue asegurado por la presencia física y el poder armado, ahora se basa principalmente en la persuasión pacífica y el cumplimiento racional. Encontramos esta tendencia hacia la pacificación en el gobierno más fuertemente demostrada en la administración de justicia. El destierro de todas las formas de violencia del proceso penal, administrado por los tribunales, tiene como corolario la legalización de los procesos judiciales. Este último refleja un movimiento que se aleja del juicio perentorio y profético a un método en el que todas las decisiones se basan en motivos exhaustivamente racionales que implican el uso de normas legales explícitas. Las más importantes entre esas normas son las que limitan los poderes de la autoridad y especifican los derechos de los acusados. La legalización y pacificación del proceso penal se logró, entre otras cosas, expulsando de su ámbito a los procesos que lo ponen en marcha. Dado que en los pasos iniciales, donde se forman las sospechas y se realizan los arrestos, la fuerza y la intuición no pueden eliminarse por completo, la pureza se puede mantener al no tomar nota de ellos. Sin embargo, esta situación es paradójica si tomamos en serio la idea de que la policía es una agencia de aplicación de la ley en el sentido estricto de legalidad. El reconocimiento de esta paradoja se hizo inevitable ya en 1914, en el hito

jurisprudencial de *Weeks vs. Estados Unidos*. En las décadas siguientes la Corte Suprema de los Estados Unidos emitió una serie de fallos que afectaron el procedimiento policial, lo que fomentó la impresión de que la judicatura ejercía cierto control sobre la policía. Pero esta impresión es engañosa, ya que los fallos no establecen normas vinculantes para el trabajo policial, sino que simplemente establecen que *si* la policía propone poner en marcha el proceso penal, *entonces* deben proceder de ciertas maneras legalmente restringidas. Estas restricciones son, por lo tanto, condicionales, especificando como deben ser los términos de entrega y aceptación de un servicio y nada más. Fuera de este acuerdo, los jueces no tienen preocupaciones directas con el trabajo policial y darán cuenta de su ilegalidad—si es que fuera ilegal—solo cuando los ciudadanos ofendidos busquen una reparación civil.

Como solo una pequeña parte de la actividad de la policía está dedicada a la aplicación de la ley y porque se ocupa de la mayoría de sus problemas sin invocar la ley, se propuso una definición más amplia de su función. Después de revisar brevemente lo que el público parece esperar de la policía, la gama de actividades que realiza realmente la policía y el tema que unifica todas estas actividades, se sugiere que *el rol de la policía se entiende mejor como un mecanismo para la distribución de la fuerza innegociablemente coercitiva empleada de acuerdo con los dictados de una comprensión intuitiva de las exigencias situacionales*.

Por supuesto, no es sorprendente que una sociedad comprometida con el establecimiento de la paz por medios pacíficos y con la abolición de todas las formas de violencia del tejido de sus relaciones sociales—al menos como una cuestión de moralidad y política oficial—, establezca un cuerpo de oficiales especialmente delegados dotados con el monopolio exclusivo del uso de la fuerza de forma contingente donde las limitaciones de la previsión no proporcionan alternativas. Esto es, dada la apreciación melancólica del hecho de que la abolición total de la fuerza no es alcanzable, la aproximación más cercana al ideal es limitarla como una confianza especial y exclusiva. Si es el caso, sin embargo, que el mandato de la policía se organiza en torno a su capacidad y autoridad para usar la fuerza, es decir, si esto es lo que la existencia de la institución pone a disposición de la sociedad, entonces la evaluación del desempeño de esa institución debe enfocarse en ella. Si bien es cierto que los policías deberán ser juzgados en otras dimensiones de competencia—por ejemplo, el ejercicio de la fuerza contra los presuntos delincuentes requiere cierto conocimiento sobre el delito y el derecho penal—sus métodos, como agentes de coacción de la sociedad, deberán considerarse centrales para el juicio general.

La definición propuesta del rol policial implica un problema moral difícil. ¿Cómo podemos llegar a un juicio favorable o incluso a aceptar una actividad que, en su

propia concepción, se opone al *ethos* de la política que la autoriza? ¿No es casi inevitable que este mandato se oculte en circunloquios? Si bien resolver acertijos de la filosofía moral está fuera del alcance de este análisis, tendremos que abordar esta cuestión en una formulación algo más mundana: a saber, ¿en qué términos puede una sociedad dedicada a la paz institucionalizar el ejercicio de la fuerza?

Parece que en nuestra sociedad dos respuestas a esta pregunta son aceptables. Una define los objetivos de la fuerza legítima como enemigos y el avance coercitivo contra ellos como guerra. Se espera que aquellos que libran esta guerra estén poseídos por las virtudes militares del valor, la obediencia y el *esprit de corps*. La empresa como un todo se justifica como una misión sacrificial y gloriosa en la que el deber del guerrero es "no razonar por qué". La otra respuesta implica un imaginario completamente diferente. Los objetivos de la fuerza se conciben como objetivos prácticos y su consecución es una cuestión de conveniencia práctica. El proceso implica prudencia, economía y un juicio considerado aplicado caso por caso. La empresa en su conjunto se concibe como un beneficio público, cuyo ejercicio recae en los profesionales individuales que son personalmente responsables de sus decisiones y acciones.

La reflexión sugiere que los dos patrones son profundamente incompatibles. Sorprendentemente, sin embargo, nuestros departamentos de policía no han sido disuadidos de intentar la reconciliación de lo irreconciliable. Por lo tanto, nuestros policías están expuestos a la demanda de naturaleza conflictiva en el sentido de que sus acciones deben reflejar destreza militar y perspicacia profesional.

A continuación, repasaremos algunos aspectos bien conocidos de la organización y la práctica de la policía en un intento de mostrar que la adhesión al modelo cuasi-militar por parte de nuestras fuerzas policiales es, en gran medida, una pretensión autodestructiva. Su único efecto es crear obstáculos en el desarrollo de un sistema policial profesional. Sobre la base de esta revisión, intentaremos formular un esquema de un modelo del papel de la policía en la sociedad moderna que esté reconocidamente en línea con las prácticas existentes, pero que contenga salvaguardias contra la existencia y proliferación de aquellos aspectos del trabajo policial que generalmente son considerados como deplorables. En otras palabras, las sugerencias propuestas serán innovadoras solo en el sentido de que acentuarán la resistencia ya existente y eliminarán los contrapesos latentes.