

LAS POLICÍAS COMO SÍMBOLO DE LA FUERZA PÚBLICA EN LAS SOCIEDADES MULTICULTURALES

Gema VARONA MARTÍNEZ

*Dra. en Derecho. Diplomada en Criminología
Master en Sociología Jurídica.
Profesora del Instituto Vasco de Criminología*

Resumen: Se realiza un acercamiento a las policías occidentales desde una perspectiva criminológica. Tras una revisión del concepto de control social aplicado a la policía en su relación con otros agentes, se analiza su proceso de creación como instancia moderna de control jurídico-penal. Asimismo, se estudia su organización cultural deteniéndose en la discrecionalidad y el uso de la fuerza, poniendo ejemplos de las tensiones producidas en las sociedades multiculturales.

Laburpena: Ikuspegi kriminologikotik abiatuta mendebaldeko polizien azterketa egiten da. Poliziak beste agenteekin dituzten erlazioari aplikatutako kontrol sozialaren kontzeptua berraztertu ondoren, bere eratze prozesua aztertzen da kontrol juridiko-penal modernu baten instantzia bezala. Halaber, indarkeria eta diskrezionalitatean gelditurik, bere antolaketa kulturala azaltzen da, gizarte multikulturaletan sortutako gatazken adibideak jarriz.

Résumé: On mène une approche des polices occidentales dès une perspective criminologique. Après une révision du concept du contrôle social appliqué à la police par rapport à des autres agents, on mène une analyse de sa création comme instance moderne du contrôle juridique-pénal. De même, on étudie l'organisation culturelle de la police en remarquant l'utilisation de la force, et on montre des exemples des tensions produites au sein des sociétés multiculturelles.

Summary: An approach to the western polices from a criminological perspective is realized. After a review of the concept of social control applied to the police in its relation with other agents, its process of creation is analyzed as a modern instance of juridical-penal control. Likewise, its cultural organization is studied centring in the use of the force, and some examples of the tensions produced in multicultural societies are explained.

Palabras clave: Criminología, Policía, Control social, Control jurídico-penal, Cultura policial.

Hitzik garrantzizkoenak: Kriminologia, Polizia, Kontrol soziala, kontrol juridiko penala, kultura poliziala.

Mots clef: Criminologie, Police, Contrôle social, Contrôle juridique-pénal, Culture policière.

Key words: Criminology, Police, Social control, juridical-penal control, Police culture.

Sumario: I. Introducción.- II. Las policías: agencias y sujetos en la historia del control social.- III. Culturas policiales: márgenes de apreciación y uso de la fuerza.- IV. Nuevas policías para una nueva sociedad: el reto de su transformación.- V. Conclusiones.- VI. Epílogo.

“La garantía de los derechos y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo” (art. 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789).

I. INTRODUCCIÓN

Entre las metáforas utilizadas para nombrar la policía, como agencia o institución, figuran algunas de las siguientes: *soldado del derecho*, *poder azul*, *llave del sistema penal*, *corazón del estado* o *fuerza pública* (Lehne 1983). Estas últimas palabras evocan el momento de su creación como policía moderna, en el contexto de la Ilustración. Más tarde, el estado quedará identificado con el monopolio de la coacción física legítima, según expresión del sociólogo alemán Max Weber, en su obra *Economía y sociedad* (1922), publicada dos años después de su muerte¹. A partir de entonces, los estudios sobre la policía se referirán a la reivindicación permanente, inherente a las comunidades políticas, de detentar sobre un territorio el monopolio del empleo legítimo de la fuerza (Monjardet 1996, 8). El estado pretendió ser el “organismo soberano que se superpone y sustituye a la violencia de las partes en conflicto”, aunque su papel de árbitro resultase problemático (Recasens y Domínguez 1996, 34). El adjetivo *legítimo*, asociado al monopolio de la fuerza, responde a la concepción ilustrada de una policía sujeta al imperio de la ley o principio de legalidad, dentro de la generalidad de un futuro estado de derecho. La fuerza de la ley, como fuerza de la razón, se opondrá a la fuerza pura y arbitraria. Sin embargo, a lo largo de la historia, podrán apreciarse contradicciones entre las razones jurídicas y de estado, en la conjunción de derecho y poder. En una difícil simbiosis, el primero es un instrumento fundamental para la organización social y el segundo la expresión política que permite la producción de aquél (Bergalli 1998, 59). López Garrido afirma que la función policial nace con el concepto de orden público del Código civil napoleónico. Ello se inscribe en el sistema liberal europeo continental que perfila las relaciones estado-individuo, en un determinado territorio (1987, 1). La doctrina francesa entendió el orden público de manera amplia, en sus aspectos morales, estéticos, ecológicos, sociales y económicos, en definitiva, dentro de un impreciso interés general. Hoy este concepto está siendo revisado y sustituido en muchos países por el de *seguridad pública*, e incluso *seguridad humana*.

Todo lo anterior permite decir que las policías constituyen un objeto propio de la Criminología, desde su nacimiento positivista a finales del siglo XIX. Sin embargo,

1. La traducción más correcta de *Gewalt* es *violencia*. Para *fuerza* tendríamos los términos *Stärke* o *Kraft*. En este artículo la diferencia es significativa, ya que la violencia conlleva unos elementos negativos de los que carece la fuerza. En un estado realmente democrático y respetuoso de los derechos humanos, la violencia nunca sería legítima, la fuerza sí, pero siempre dentro de una definición y control legales previos.

como indica Reiner (1996, xiii), hasta los años sesenta la investigación en torno a la policía apenas existía en el campo criminológico. Afortunadamente, hoy es una de las áreas de mayor interés teórico y empírico, al menos en el ámbito anglosajón². Su desarrollo se produjo por la repercusión de las obras de Becker (1964) y Lemert (1967), dentro de la teoría del etiquetaje o rotulación, influidas a su vez por un contexto político determinado de revueltas sociales y estudiantiles. Desafortunadamente, en nuestro país, aun teniendo en cuenta las peculiaridades sociopolíticas, en términos generales y como ocurre para otros objetos propios de la Criminología, se le ha prestado una atención insuficiente. Por ello, aquí reside la relevancia de estas páginas: al apuntar temas que merecen la preocupación criminológica, renovada por las tesis realistas sobre la democratización de la policía.

Sin ánimo de exhaustividad, he revisado la literatura existente más relevante, fundamentalmente inglesa, pero también francesa y alemana. El primer problema aparece con la utilización del término *policía*, ya que puede hablarse de sujetos o agencias e instituciones, así como de realidades muy distintas y vastas, no sólo en cuanto a sus competencias y especialización, sino también a sus connotaciones simbólicas. Como consecuencia, se ha preferido utilizar el término en plural. Por otra parte, éste no es un trabajo jurídico, dentro del derecho constitucional, administrativo, penal o procesal, sino que presento al lector un acercamiento criminológico, que ofrece aspectos muy generales referidos a las policías de los países occidentales. No se entrará en posicionamientos dentro de las diversas teorías, sino que se aprovecharán sus aportaciones complementarias.

Tras una revisión del concepto de control social aplicado a la policía, en su relación con otros agentes, me detengo en el proceso de su creación como instancia moderna de control jurídico-penal, caracterizada por una compleja división del trabajo y una valoración concreta de sus objetivos. Propongo, después, repasar su organización cultural, en cuanto que opera con una serie de valores y asunciones dentro de la justicia penal, reflejados de forma especial a través del lenguaje utilizado. Dentro de las culturas policiales, se estudiarán la discrecionalidad y el uso de la fuerza, poniendo ejemplos de tensiones producidas en las sociedades multiculturales. Finalmente, al rechazar la visión de la institución como un ente estático, conviene mencionar diversos elementos de cambio en las sociedades de la información, para poder llegar a una serie de conclusiones, que, dados el carácter preliminar y la brevedad de este estudio, deben ser siempre provisionales.

2. Debido a las reformas demandadas por la opinión pública, ante casos de alarma social, también se están produciendo diversos estudios en Alemania, los Países Bajos, Bélgica, Francia y en países asiáticos. En el 12º Congreso Internacional de Criminología (Seúl, 1998), se presentaron obras sobre la policía comunitaria, su papel en una sociedad multicultural y donde la población está envejeciendo, el estrés policial, la privatización, la discrecionalidad, el control, la brutalidad, la legitimidad, la formación, etc. En España, hasta 1983, los trabajos sociológicos sobre la policía eran excepcionales (Rico 1983, 13). Hoy en día, los estudios criminológicos sobre esta materia son escasísimos, pero en el ámbito de la Sociología destacan recientes investigaciones de Martín Fernández (1990; 1994), en general y sobre las mujeres policía, y de Torrente Robles (1997), sobre la organización policial local, con un novedoso trabajo de campo, al menos en nuestro país.

II. LAS POLICÍAS: AGENCIAS Y SUJETOS EN LA HISTORIA DEL CONTROL SOCIAL³

En un sentido amplio, el control social responde a la pregunta de cuáles son los elementos, positivos y negativos, que mantienen una sociedad cohesionada. En su acepción estricta, supone la definición de la desviación y la reacción a la misma. En la distinción entre control formal e informal es preciso preguntarnos por los agentes, destinatarios, campo de acción, estrategias, legitimación, procesos (incluyendo garantías), sanciones, medios... En cuanto a los agentes o portadores del control social, se distinguen los pertenecientes al control jurídico penal y a la socialización (control informal). El control del delito está caracterizado por su formalización institucional, contando con instancias de definición, localización y detección, esclarecimiento, enjuiciamiento del delito y ejecución de la respuesta: las policías, los abogados, los testigos, los fiscales, los jueces y jurados, los funcionarios y técnicos de prisiones, los trabajadores sociales, los voluntarios, etc. Cabe incluir también a la víctima –aunque no se trata de una agencia formal– como denunciante, promotora de la acusación particular, testigo, colaboradora en la realización de determinadas alternativas como la mediación, etcétera. De forma general, también son agencias de control jurídico-penal el gobierno, el Parlamento e incluso la Universidad (Hulsman 1998, 49). En todo caso, estos agentes ejercen un cierto control informal, especialmente si su distancia relacional con el sujeto controlado disminuye, lo que ocurre frecuentemente con la policía comunitaria o los trabajadores sociales.

Los **procesos** del control formal jurídico-penal han sido estudiados, teórica y empíricamente, por la Criminología del etiquetaje como elemento fundamental. Ésta ha subrayado las discriminaciones que se producen en la criminalización (en la definición de lo que es ilícito penal, en su persecución y respuesta). Los procesos pueden conectarse con las **estrategias de control**. Aquí el concepto de poder adquiere importancia. Amitai Etzioni, en su obra de 1961 *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, desarrolló una tipología ideal, de manera que, atendiendo a la motivación del cumplimiento de las normas, enumera tres tipos de mecanismos de control social: coercitivo, utilitario y normativo. El **coercitivo** se da en organizaciones donde se cumplen las normas, bajo la amenaza de la utilización de la fuerza o sanciones negativas, como ocurre en las policías o prisiones. Las organizaciones que ejercitan un control **utilitario** compensan o retribuyen a los individuos que, generalmente, no se adaptarían de otra forma a las normas de la organización, como ocurre en los lugares de trabajo. Finalmente existen organizaciones que ejercen un control **normativo** en cuanto que se da una internalización de las normas aceptadas como legítimas, como ocurre en las iglesias, algunos partidos políticos y sindicatos. Existe así una conformidad en el comportamiento que emana de una conformidad en la conciencia o actitud, por lo que es posible prescindir de sanciones negativas.

Kaiser distingue las estrategias más preventivas de las más represivas, que suponen, en todo caso, sanciones negativas. Según este autor, la bibliografía estadounidense de los años ochenta ha resumido en las llamadas cuatro “D” las estrategias modernas de control social jurídico penal, seguidas en la mayor parte de los países: descriminalización, desinstitucionalización, *diversion* y *due process* (1988, 111 y 113). Las tres

3. En su primera parte, este epígrafe sigue el desarrollo de un trabajo anterior, vid. Varona (1998).

primeras derivan del enfoque del etiquetaje. En todo caso, la estigmatización como diferenciación de una persona, de forma positiva o negativa, adscribiéndole cualidades características, sigue ocupando un lugar entre los medios de control social.

Una vez presentado el marco teórico de la policía como agencia de control social, es preciso detenerse en su creación moderna y posterior evolución. La forma y estilo de control social desarrollado por la policía responde a unas características concretas que se enmarcan dentro de su **historia social**. Es esta historia, entre otros aspectos, la que explica el mayor número de policías por habitante en los países del sur de la Unión Europea⁴; y el dato de que, en 1998, según el *Proyecto Policía 2000*, del Ministerio del Interior, España ocupe el primer lugar entre ellos. A continuación, vincularé este hecho, como exponente de otros, con el reciente auge de las investigaciones históricas del control social⁵.

Desde un primer momento, conviene distinguir entre estructura funcional y organización, aunque función y organización deben estudiarse de manera interaccionista, de manera que se sepan explicar dentro de una sociedad y unas relaciones sociales concretas. La función de mantenimiento del orden, a través del empleo *legítimo* de una fuerza coercitiva, ha sido desempeñada por diferentes organizaciones: pequeñas fuerzas dependientes de municipios, ejércitos, servicios secretos, milicias privadas... Lo que supone una novedad es la creación, fundamentalmente, a partir del siglo XVIII, de la policía como profesión, al principio con un marcado carácter militar, aunque con elementos propios que precisamente pretendían distinguirlos del ejército en la salvaguarda del orden en las ciudades⁶, sin perjuicio de su servicio a los valores de la clase dominante (Robinson y Scaglione 1987; Fijnaut 1980). Etimológicamente, *policía* procede del término griego *polis* o ciudad y *politeia* u organización de la ciudad y, en un sentido amplio, significa la ciencia de los fines y deberes del estado⁷.

Por medio de un edicto real de 1669, se nombró en París un magistrado especial para la seguridad, separándose así el concepto de justicia del de policía. Contaba con 48 comisarios y 20 inspectores a sus órdenes. Según el Preámbulo de dicho texto, la policía consistía en “asegurar la tranquilidad pública y particular, purgar la ciudad de todos aquellos elementos que podían causar desórdenes, procurar la abundancia y hacer vivir á cada uno según su condición” (*sic*)⁸. Como ya se ha dicho, a comienzos

4. Cfr. Ebbe (1996). Por su parte, en la actualidad, la tasa policial por cada 1.000 habitantes de Eus-kadi es la más alta de Europa y se demanda una mayor racionalización con la retirada de las policías estatales.

5. Concretamente dentro de la Historia social, cfr. respecto de los EE. UU., Monkkonen (1982). Cada vez más, los estudios se están centrando, de forma particular, en el papel de la policía durante épocas coloniales. Puede pensarse así en la policía indígena o soldados moros al servicio del estado español en su protectorado marroquí, aunque realmente se dedicaban a acciones militares. Resulta interesante el cuerpo creado a principios del siglo XVI denominado moros de paz o tropas coloniales.

6. Entre otros precedentes, puede citarse el intento de Oliver Cromwell, en 1655, de establecer un cuerpo policial para Inglaterra y Gales, bajo principios militares, que se enfrentó a una gran oposición popular.

7. La organización policial moderna también ha ido variando con el tiempo, manteniendo su división y especialización en el trabajo. Monjardet afirma que la institución (los valores), la organización (el trabajo) y la profesión (los intereses) constituyen las tres dimensiones estructurales de todo sistema policial (1996, 11).

8. En *Enciclopedia universal ilustrada europeo-americana*, t. XLV. Madrid: Espasa-Calpe, 1921, p. 1.330.

del siglo XVIII, se perfila el concepto de policía, al menos en Francia, como aparato administrativo, pero conserva su sentido etimológico de arte de la gestión urbana (Robert y Lévy 1990, 57)⁹.

A principios de la segunda mitad del siglo XVIII, el economista político austriaco, Joseph von Sonnenfels, denominó la policía como la “ciencia que nos enseña cómo crear y atender la seguridad interior del estado”. En la misma época, en Hanover, Johann von Justi la definió en su sentido estricto como “todo lo necesario para el mantenimiento de la vida civil, por lo tanto, para la disciplina, el orden y el bienestar entre los sujetos de las poblaciones, y para el crecimiento del campesinado”. El Código de Derecho General prusiano de 1794, recogía el siguiente texto dentro de su art. 17, párrafo 10, parte II: “Las medidas necesarias para el mantenimiento de la paz, seguridad y orden públicos y para la evitación de peligros al público o a sus miembros individuales, constituye la función de la policía”. Dentro del optimismo de la Ilustración, se pensaba que podría crearse un orden perfecto asegurado en última instancia por la policía, como elemento más de un continuo progreso en la civilización de la humanidad. Pero su máxima aportación fue la mención de los derechos individuales. En el siglo XIX no se abandonó esta idea y muchos comentaristas de entonces fueron centrándose en la delimitación de las potestades legales y las responsabilidades de la policía (Liang 1992, 1-2).

Por su parte, McMullan entiende que el estado moderno creó la noción de policía como máquina o técnica para controlar a la población a través de una serie de datos (1998). Como soporte literario a la importancia histórica de las estadísticas, subrayando el mito de la fuerza de la ley, puede recurrirse a la obra *Los miserables*, escrita por quien afirmó: “abrir un colegio es cerrar una prisión”. La famosa novela de Victor Hugo, de la que puede contemplarse una reciente versión cinematográfica de Bille August, se enmarca en la degradación del ser humano por las condiciones sociopolíticas y económicas del siglo XIX; aún persistentes hoy, dentro de sus transformaciones. A pesar de la Revolución Francesa, algunos seres humanos quedaban excluidos de la protección que las leyes garantizaban sólo al *ciudadano honrado*¹⁰. En la obra citada, el inspector de policía Javert, simboliza el respeto severo a la autoridad estatal, dedicando su vida entera a “velar y vigilar” (p. 57). Porque: “Era el deber implacable, la representación de la policía”, que tenía la “obligación de sospechar” (p. 76) y que identificaba ley y justicia, olvidando toda ética y moral¹¹.

9. Puede considerarse la obra del ilustrado Gaspar Melchor de Jovellanos, quien en su *Memoria para el arreglo de la policía de los espectáculos y diversiones públicas*, por encargo de la Academia de Historia, muestra su confianza en el derecho racional como base de la convivencia social, aunque es contrario al abuso reglamentista, propio del despotismo ilustrado, que intentaba regular toda la vida social.

10. “La bondad que consiste en dar la razón a una mujer pública contra un ciudadano, al agente de policía contra el alcalde, al inferior contra el superior, es de mal género; con ella se desorganiza la sociedad” (p. 76).

11. “... era el espanto de la clase que la estadística anual del ministerio de Justicia designa con el epígrafe de: *Personas sin oficio conocido*” (p. 58). Cuando esta “estatua del castigo fundida en una pieza y en el molde de la ley” (p. 435), actúa finalmente guiada por su moral, surge una contradicción difícilmente salvable, sino con su suicidio. “Se convenía de que no era cierto todo lo que se decretaba en la consigna marcada por el Estado al funcionario, y que el deber podía tener callejones sin salida. Esto era cierto, porque un criminal reincidente..., puede enderezarse...”. “De este modo se convertía en escombros, en desbarajuste y en caos para Javert la penalidad, la cosa juzgada, la magistratura, el gobierno, la sabiduría oficial, la infalibilidad legal, el principio de autoridad y todos los dogmas sobre los que reposa la seguridad” (436).

Se plantea así la relación entre estado, individuo y sociedad civil, llegándose a confundir ésta con aquél. En 1820, en su obra *Filosofía del Derecho*, Hegel dedicaba un apartado a *La Policía y la Corporación*, dentro de la sección destinada a la sociedad civil. En relación con la policía, trataba de la pobreza, la moralidad y el comercio. En el párrafo 249 se afirma: “La previsión policial realiza y sostiene, ante todo, lo universal, que está contenido en la particularidad de la Sociedad Civil, como *orden externo y organización* para la defensa y la garantía de los complejos de fines e intereses particulares que son los que tienen su existir en este universal...”.

En 1829, sir Robert Peel creó como fuerza regular la policía metropolitana de Londres o *Scotland Yard*, basada en las ideas de la prevención y la confianza en el público¹². En treinta años se desarrolló una policía organizada en toda Gran Bretaña, pero se cambió la prioridad en los objetivos hacia la investigación y la captura de los delincuentes, más que la prevención (medida entonces por la creencia en la posible ausencia de delitos).

En España, a lo largo del siglo XVIII y dentro de un proceso de construcción de un estado centralizado, se van formando fuerzas provinciales dependientes de los Capitanes Generales y las Reales Audiencias, que van sustituyendo otras de carácter municipal. Dentro de ese mismo proceso de construcción, irán desapareciendo dichas fuerzas a lo largo del siglo XIX. Los progresistas permitieron que los alcaldes utilizaran un cuerpo de funcionarios armados (Milicia Nacional, 1808-1874), similar a la Guardia Nacional francesa y con el objetivo de reprimir a los bandidos y cuidar de la tranquilidad pública¹³. En 1820, el Ministro de Guerra presentó a las Cortes un proyecto de creación de Salvaguardias Nacionales para sustituir la Milicia (Curbet 1983a, 65-6). Tras unas *Reflexiones dirigidas a la Comisión de Cortes encargada de proponer los medios para el exterminio de los ladrones y malhechores ó Proyecto de Ley para el establecimiento de la Policía judicial*, impreso en Madrid en 1820 por la Imprenta del Censor¹⁴, ya en 1833 se publica un tratado de policía¹⁵ y surgen después diversas propuestas de reforma¹⁶.

En 1844, los moderados crean una institución centralizada y permanente vinculada al Ejército, la Guardia Civil, con el objetivo de continuar protegiendo los

12. Como antecedente tenemos la idea de policía como prevención de Henry Fielding, Magistrado de Londres.

13. Según el Reglamento de 1822 de la Milicia Nacional, ésta debía: dar guardia en las casas consistoriales o donde el ayuntamiento lo juzgase necesario para la seguridad del vecindario, dar las patrullas necesarias para el mantenimiento del orden, perseguir y aprehender en el pueblo y su término a los desertores y malhechores, defender los hogares y términos de sus pueblos de los enemigos interiores y exteriores, escoltar, en defecto de tropa, los presos y caudales desde su pueblo al inmediato, y asistir en las funciones públicas.

14. También de 1820 es la segunda edición de las *Cartas sobre la policía*, de Valentín de Foronda, impreso por Ramón Domingo en Pamplona. Primera edición de 1801.

15. *Tratado de policía en general: bases por las que se funda este ramo, necesidad de su existencia...*, de A. F. de M. Z. y W. Madrid: Ministerio del Interior, 1986, reproducción facsímil de la edición de Barcelona: Imprenta de Ramón Martín Indar, 1833.

16. Sobre la historia de las policías en España, véanse Sales (1962); Curbet (1983a); López Garrido (1987); Recasens i Brunet (1989), en comparación con Francia e Inglaterra; Turrado (1991); Caamaño Bour-nacell (1972); Comín Colomer (1968). Véase la bibliografía española citada en la *Enciclopedia universal ilustrada europeo-americana*, t. XLV. Madrid: Espasa-Calpe, 1921, p. 1.329.

intereses burgueses. Su Cartilla de 1845 regulará toda la vida, incluyendo la privada, del guardia civil, propiciando una verdadera subcultura policial (Curbet 1983a, 70). Anteriormente, el 13 de enero de 1824, el rey Fernando VII dicta una Real Cédula por la que crea la Policía General del Reino, a las órdenes de un magistrado con el título de Superintendente General, entre cuyas funciones se encontraba la persecución de los libros prohibidos¹⁷. Dicha Policía debía velar por la seguridad pública y por el libre ejercicio de los derechos ciudadanos de entonces, así como perseguir a los que los vulnerasen, poniéndolos en manos de la justicia “en el plazo de ocho días, lo más tarde”, según el artículo XVI (Turrado 1995). Las funciones de la misma, al igual que de la Guardia Civil posteriormente, incluirían la prestación de servicios humanitarios en casos de catástrofe. En 1852 se aprueba un Real Decreto que afecta al ramo de policía, compuesto por el de *Protección y el de Seguridad Pública de Madrid* –al primero se le denominará de vigilancia–. Según su Exposición de Motivos: “Los agentes, se darán a conocer por sus uniformes e insignias, inspirando seguridad y confianza”. Después de una serie de modificaciones, se aprobó en 1863 el Reglamento Orgánico para el servicio de Vigilancia Pública. Tras diversos avatares y dos Leyes de Orden Público –de 1867 y 1870–, en 1870 se aprueba un Decreto para organizar los Cuerpos de Seguridad. Durante la I República se intenta crear un cuerpo de policía gubernativa y judicial para “garantizar el orden y amparar todos los intereses, asegurando el cumplimiento de las leyes y el respeto a la moral pública”. Con la Restauración, se procederá a diversas reestructuraciones. En 1884, el Ministro de la Gobernación, Moret, presentó un proyecto de ley “sobre organización de la seguridad pública”, que pretendía, entre otras cosas: “... clasificar la población total de España, conocer su movimiento... (para estar) ... siempre dispuesto a prevenir y reprimir las perturbaciones anormales...” Y, en 1887, se dicta el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia (Villagómez 1997, 32-45).

A principios del siglo XX se intensificaron las propuestas de una policía internacional, creándose finalmente la Interpol en 1914, tras algunos antecedentes de finales del siglo XIX. En el Congreso Internacional de Buenos Aires, de 1910, el jurista argentino Luis Reyna Almandos, propuso la creación de una *Unión Policiaca Universal* para combatir la delincuencia internacional mediante el intercambio de fichas dactiloscópicas de delincuentes.

Volviendo al ámbito estatal, tras otras normas, un Real Decreto, de 4 de mayo, de 1905, distinguía la policía judicial de la gubernativa. La primera, según se indicaba en el Título III del Libro II de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, se preocupaba fundamentalmente de la averiguación de los delitos, pero no llegó a estar nunca realmente organizada. Dentro de la llamada policía gubernativa, en la que se incluía la Guardia Civil, se diferenciaba entre: la de seguridad¹⁸, vigilancia, servicios especiales

17. Cfr. la Real Cédula, de Carlos IV, por la que se suprime la “Superintendencia General de Policía de Madrid y su Rastro, creada en el año 1782, y manda observar el Reglamento de 1768”, en que se dividió la población en ocho cuarteles.

18. El mencionado Decreto especificaba su función de prevenir delitos, accidentes y siniestros y prestar auxilio a las víctimas.

–como novedad del Decreto, se encargaban de vigilar a los extranjeros, asociaciones, tenencia de armas y explosivos, etc.– y gubernativa municipal¹⁹.

En 1906 el Ministro de la Cierva crea la Escuela de Policía. En 1908 se aprueba la primera Ley de organización de la policía gubernativa, cuyo cuerpo de seguridad procedía del Ejército y de la Guardia Civil. Al hilo de las revueltas sociales, se irán aprobando otras normas y, en 1921, se sustituye la Dirección General de Seguridad por la de Orden Público. Aunque Primo de Rivera vuelve a la antigua denominación, persiste su carácter militar. Durante la II República siguieron vigentes algunos preceptos del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa de 1930. Se creó un Cuerpo de Policía Local, de carácter civil, en las poblaciones que no eran capitales provinciales. Se creó también una sección de Vanguardia o Guardia de Asalto de carácter militar (Villagómez 1997, 45-51), y en Euskadi se desarrollará el antecedente más próximo de la actual Ertzaintza.

El siglo XX ha sido testigo también de los estados totalitarios o estado policía, donde reina la violencia como monólogo, con la imposición de un orden público indiscutible, fin en sí mismo, que pretende la eliminación de todo adversario. Tras la Guerra Civil, en 1938 se crea el Ministerio de Orden Público. La Ley de 1941 de reestructuración de la policía la concebía como un organismo “encargado de la defensa del Estado, para realizar una vigilancia rigurosa y tensa de todos los enemigos”. Todas las fuerzas de seguridad se consideraban dentro de las fuerzas armadas (Villagómez 1997, 52-6). Habrá que esperar a la transición para que se modifique la estructura policial, tanto en su organización jerárquica, como territorial.

La Ley preconstitucional, de 4 de diciembre de 1978, de Policía Nacional supuso un cambio terminológico al hablarse de *cuerpos de seguridad del estado* y no de fuerzas de orden público, aunque siguiera teniendo un carácter militar. Sólo desde la Constitución y los Estatutos de Autonomía, puede decirse que se intenta reducir el elemento militar de los cuerpos policiales, sin perjuicio de cierta indefinición de la Guardia Civil. Según el art. 104. 1 de la Constitución, las FCS dependen del gobierno y tienen como misión “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”²⁰, según recoge también la LOFCS de 1986. Finalmente, algunas Comunidades Autónomas pudieron crear sus propias policías (art. 149. 1. 29^º)²¹.

Este modelo organizativo resulta hoy insuficiente ya que se producen continuas tensiones entre los distintos cuerpos de policía, no ha sido adaptado al proceso auto-

19. Donde se incluían los guardias municipales, serenos, alcantarilleros, guardias rurales y vigilantes particulares organizados por los vecinos. Según un Real Decreto, de 24 de febrero de 1908, era obligatorio disponer de porteros en las casas de la vecindad. Éstos contaban con cierto carácter de policía gubernativa, que ya poseían desde la promulgación de un Reglamento de 1878, para la vigilancia, prevención de delitos y detención de delincuentes. Por otra parte, en el primer tercio de este siglo, como diversas acepciones especiales de la policía figuraban: la de abastos, carreteras, espectáculos, ferrocarril, fiscal, industrial, marítima, minera, forestal, de pesca, sanitaria, urbana y rural.

20. La STC 55/1990, de 28 de marzo, consideró este artículo heredero del art. 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, citado como nota introductoria. Vid. Barcelona (1997).

21. Vid. art. 17 EAPV. Cfr. Jar (1995). En la CAPV se acudirá a la Disposición Adicional Primera de la Constitución, teniendo en cuenta la tradición de los miñones y mikeletes y la creación de la Ertzaintza por el Gobierno Provisional (Castells 1992; Olabari 1993, 44-5).

nómico y falta cohesión legislativa en materia de policía judicial (regulada por el Real decreto 769/1987²²) (Recasens y Domínguez 1996, 40). Además, pensando que en nuestra Constitución perdura la noción de orden público como límite en los derechos fundamentales de libertad ideológica y religiosa, y del derecho de reunión y manifestación (art. 16.1 y 21. 2), se necesita un esfuerzo serio para que toda la actuación de las policías gire en torno al concepto de *seguridad pública*, más acorde con nuestra democracia (Villagómez 1997, 137). Especial mención merece la denominada legislación penal de emergencia en materia de terrorismo y drogas –e incluso podrían incluirse las materias de migración y crimen organizado–. Esta legislación resulta poco garantista al volver a potenciar la noción de orden público y la construcción de un “derecho policial”, es decir, que se crea para facilitar ciertos objetivos. En relación con la criminalización de las drogas y su uso por los jóvenes, junto con el vandalismo, actualmente, en algunas ciudades estadounidenses y británicas se está desarrollando una estrategia de prevención policial denominada de “tolerancia cero”, en aplicación de las tesis de Wilson y Kelling (1982). Según estos autores, las faltas o “contravenciones contra la calidad de vida”, aunque no sean ilícitos penales, influyen en la percepción de seguridad y su represión previene delitos mayores²³. Esta estrategia resulta peligrosa en democracia al confundir los delitos con conductas –que aunque molestas– no están dentro del Código penal y al rechazar los factores socioeconómicos de la desviación, frente a aspectos morales y culturales. La política policial de tolerancia cero ha sido recientemente criticada por autores alemanes, de forma que se proponen otros modelos europeos más constructivos (Ortner, Pilgram y Steinert 1998).

III. CULTURAS POLICIALES: MÁRGENES DE APRECIACIÓN Y USO DE LA FUERZA

Desde la historia de las funciones de la policía, llegamos a sus aspectos culturales como organización, cada vez más sujeta a las premisas de un estado de derecho social y democrático. El concepto de **cultura**, tratado especialmente por la Antropología, e integrado en los llamados estudios culturales, queda muy bien plasmado utilizando la metáfora del iceberg. La cultura es un iceberg porque sus componentes más importantes son los inconscientes: las asunciones, prejuicios, valores, actitudes, miedos, etc. Se trata, además, de un iceberg que se mueve. La cultura no es una masa estática, sino dinámica e interfactorial, incluso contradictoria.

Uno de los aspectos más estudiados dentro de la organización policial es la **discrecionalidad** y su uso respecto del empleo de la fuerza en sociedades de tensiones multiculturales. Más allá de la legalidad y de las políticas departamentales, en la discrecionalidad intervienen aspectos de la personalidad del policía, su percepción de la gravedad del hecho y del propio sospechoso, así como la presencia de otro policía o de público. Todo ello arropado dentro de la llamada cultura o subcultura policial e influido por el tipo y grado de control de su actividad.

22. Vid. Castells (1998).

23. Se ha inventado un nuevo término, que no debiera tener cabida dentro de un lenguaje jurídico garantista. Se trata de los “desórdenes sociales subcriminales” o “infracciones de la calidad de vida” (Dennis 1998, 28).

La discrecionalidad ha sido estudiada en todas las agencias de control jurídico-penal, especialmente por la teoría del etiquetado, mediante investigaciones en los años sesenta y setenta basadas en la observación directa. Así se reflexionó sobre *el poder de definición* de la policía (Feest y Blankenburg 1972; Smith 1997). Sin embargo, otros estudios han criticado de exagerados los anteriores. En este sentido, según el estudio sociológico de Olabarri (1993, 182; 186), los agentes de la Ertzaintza preferían no efectuar ninguna detención por propia iniciativa y esperar a recibir directrices precisas, “fundamentalmente por el miedo generalizado a las sanciones internas y expedientes, al tiempo que no existen normas claras sobre cómo intervenir, lo que dificulta la confianza en la toma de decisión”. En todo caso, una tercera parte de los encuestados eran partidarios de tener en cuenta la opinión del público, lo que podría suponer una serie de concesiones para evitar enfrentamientos. Además, según algunas opiniones expresadas, el agente “hace justicia o limita la función judicial de los tribunales, particularmente determinando la naturaleza de la evidencia (pruebas)...”

Si bien es cierto que en nuestro país, los policías no actúan bajo el principio de oportunidad, sino bajo el de legalidad, persiste un margen de apreciación o de confianza respecto de conceptos jurídicamente indeterminados como el de peligro. Los policías deben intervenir teniendo en cuenta los principios de oportunidad, congruencia y proporcionalidad (art. 5 LOFCS) (Villagómez 1997, 189-99). En la práctica cotidiana, se ven obligados a realizar una serie de decisiones e interpretaciones que podrían entrar dentro de lo que denominamos discrecionalidad –sin seguir estrictamente las conclusiones del debate jurídico-administrativo–, incluyendo los términos normativamente indeterminados que dan lugar a cierta “ambigüedad calculada”. Ésta se percibe, como ejemplo ya indicado, en materia de extranjería o seguridad ciudadana²⁴. Todo ello queda plasmado, finalmente, en el atestado policial. En todo caso, la discrecionalidad no puede confundirse con la arbitrariedad. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que varias prácticas de los agentes secretos de vigilancia de los estados británico y francés violaban el art. 8 de la Convención porque su base legal de actuación era imprecisa, por lo que el margen de discrecionalidad de los agentes era excesivo e incontrolado (casos *Malone*, *Kruslin* y *Huvig*).

La discrecionalidad se encuentra en la grieta entre el derecho escrito y el derecho en acción. Evidentemente, determinadas decisiones tienen en cuenta el derecho positivo, pero también las normas sociales propias del trabajo policial. La discrecionalidad puede dar lugar a abusos pero es difícilmente evitable para una organización que carece de los recursos para asegurar la completa observancia de toda norma, por lo que debe realizar elecciones sobre prioridades, y por las mismas limitaciones del principio de legalidad en su aplicación a situaciones concretas (Aydin 1997, 140-158). Se trata entonces de reducir su posibilidad legal y de establecer mecanismos de control efectivos²⁵, renunciando a

24. Según ha documentado, respecto de la aplicación policial de la LO 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en las diversas Comunidades Autónomas, Usó (1997).

25. Controles internos y externos. Cfr., respecto de los primeros en el Reino Unido y Francia, respectivamente, Cartwright (1994) y Walmetz (1994). En los controles internos, deben desarrollarse mecanismos deontológicos –art. 30, 34 Ley 4/1992–, y disciplinarios –art. 92 de la Ley 4/1992–. Dentro de los controles externos en nuestro país, respecto de la actuación de la policía, debemos considerar la labor del Defensor del Pueblo y del Ararteko, así como la de los tribunales y, de forma más informal, las llamadas de atención de diversas ONGs a través de los medios de comunicación y las campañas de concienciación ciudadana.

un derecho penal preventivo no garantista. Este ha sido un rasgo de la evolución histórica trazada anteriormente.

Dentro de la percepción del sospechoso se incluyen los estudios sobre los estereotipos y prejuicios, que todos usamos para maniobrar en un mundo complejo, pero que nos impiden valorar a las personas más allá de sus características externas. Dichos estudios ofrecen diversas **explicaciones sobre la sobrerrepresentación**²⁶ de determinados colectivos, especialmente minorías étnicas, en las estadísticas policiales. Pueden señalarse, al menos, cuatro *teorías* sobre: el racismo sistemático; los prejuicios de individuos concretos; los procesos de criminalización social general; y los elementos propios de la cultura profesional.

A. Racismo y discriminación sistemáticos o institucionalizados. Abuso de poder

En enero de 1996 la Comisión de Investigación de Ontario (Canadá) documentó el tratamiento discriminatorio sistemático por todas las agencias del sistema penal. Según explican las teorías del etiquetaje y la historia del control social –que demuestra la rotación de colectivos entre la marginación y la criminalización– nuestras sociedades comparten, en todos sus estratos y profesiones (catedráticos, doctores, policías...), una serie de estereotipos constituidos socialmente, que operan, si no conspirativamente, al menos inconscientemente²⁷. En ocasiones, el resultado son leyes discriminatorias, eurocentristas, generadoras y reproductoras del “otro delincuente”. Así nos encontramos, en materia de inmigración²⁸, con normas en la esfera europea (Schengen) e interna que consagran un modelo de política de orden público que ha de aplicar la policía. Para algunos autores, esa política está en función de la construcción de una identidad excluyente, en el marco de la crisis de los estados de bienestar. Según dicho modelo, el inmigrante es objeto, pero no sujeto de derechos en lo que se concibe como políticas de eficacia preventiva, creando unas categorías de sujetos/objetos peligrosos, dando pie a ambigüedades calculadas. Con la Ley de extranjería y de protección de la seguridad ciudadana se abren a la interpretación de los agentes de control jurídico-penal una serie de conceptos indeterminados, señalándoles una serie de funciones, sin concretar sus potestades. Se contribuye a una politización del delito, es decir, a un fomento de las alarmas públicas como procesos de dramatización y mitificación de la criminalidad –en los que la inmigración debe ser considerada como variable dependiente–.

26. Parte de estas reflexiones fueron ya expuestas en el curso sobre *Prevención de la tortura. Inmigración y actuación policial*, organizado por el IVAC-KREI y celebrado en Arkaute, los días 16 a 18 de junio de 1998.

27. Según algunos estudios realizados, en 1994, el 35% de los encuestados consideraba que la criminalidad estaba causada por los gitanos e inmigrantes (El Mundo, 10 de noviembre 1994, p. 16).

28. Habría que analizar también la imagen del extranjero en el CP, LECrim y otras leyes relacionadas con el sistema penal.

B. Prácticas discriminatorias de individuos concretos de las agencias de control jurídico-penal al no controlar los prejuicios

En Canadá, el Comité de investigación sobre las relaciones entre los cuerpos policiales y las minorías visibles y étnicas, así como el Comité de intervención contra la violencia racista han denunciado una serie de ejemplos de “comportamientos inaceptables” por parte de ciertos policías respecto de miembros de minorías étnicas (Clarkson y Clermont 1996, 378-9). En la Cuarta Conferencia de los Ministros europeos responsables de inmigración se afirmó que las investigaciones muestran que el riesgo de ser detenido por la policía es mayor para los inmigrantes que para los autóctonos, por lo que las estadísticas deben interpretarse muy cuidadosamente.

Los prejuicios son juicios prematuros. Los estereotipos son impresiones sólidas, imágenes aceptadas, en este caso, sobre la inferioridad o maldad de las minorías étnicas, lo que puede provocar una disminución de la tolerancia y un aumento de las denuncias y de la actuación de la policía. Sobre ellos pueden traerse a colación dos estudios:

– Harding ha investigado las discriminaciones de los policías canadienses hacia los nativos, según ha quedado reflejado también en investigaciones parlamentarias, sin que las medidas propuestas hasta ahora parezcan haber aminorado el problema (1991).

– Wortley y Homel han estudiado los prejuicios de las policías en función de su formación y contacto con los grupos en cuestión (estudio longitudinal en Australia). Según su investigación, sobre una muestra de 412 policías de Nueva Gales del Sur, tras seis meses de formación, se mostraban menos autoritarios, aunque igualmente etnocéntricos. Tras doce meses trabajando en la calle, la muestra parecía más autoritaria y etnocéntrica –especialmente en zonas con mayor número de población aborigen–. Llegaron a la conclusión de que la formación era insuficiente (no sólo en sus contenidos)²⁹.

C. Procesos de criminalización social general, donde cuentan toda una serie de estigmas no sólo étnicos

Las minorías étnicas tienen más probabilidades de entrar en comisaría, en un juzgado y en prisión porque pertenecen al grupo que, por sus características sociodemográficas (sexo, edad, status social), entra más en la red de control social. Esta es la conclusión, coincidiendo con Tony Jefferson para el Reino Unido, de la investigación sobre la policía llevada a cabo por Robert Reiner (1992a, 479): “La probabilidad diferencial de cometer un delito y de ser objeto de prejuicios y discriminación policiales son aspectos mutuamente reforzadores de la posición estructural de los grupos al fondo de la jerarquía socio-económica. Es esta situación estructural la que explica el círculo vicioso de las diferentes presiones hacia el delito y del diferente riesgo de ser capturado... La policía es más una reproductora que una creadora de la injusticia social, a pesar de que los prejuicios pueden amplificarla”.

29. Cfr. el concepto de reconciliación aplicado a la policía australiana por Chan (1997, 87).

Desde el realismo, se señalaría que también esas mismas características sociodemográficas constituyen el perfil de la víctima, con lo que sería conveniente establecer una dialéctica entre los procesos de criminalización y victimación.

D. Cultura profesional de las agencias de control jurídico-penal (policías)

Las estadísticas estadounidenses son claras al señalar la sobrerrepresentación de minorías étnicas como objeto de uso de la fuerza policial en caso de utilización de armas de fuego (Locke 1996, 135), aunque su justificación se sigue debatiendo –en este país se lleva estudiando empíricamente esta cuestión unos treinta años³⁰–. Algunos estudios han relacionado la brutalidad policial (uso de fuerza innecesaria o presión psicológica) con la variable de etnicidad, en cuanto que aquélla se utiliza más respecto de personas pertenecientes a minorías étnicas. Así se comprueba en las estadísticas de los Estados Unidos sobre este asunto, en un país en el que el caso de Rodney King y otros similares simbolizan el nexo entre violencia policial y racismo³¹. En un artículo publicado recientemente, se pone de relieve cómo las desigualdades raciales explican la muerte de sospechosos a manos de la policía. Se indican, además, otro tipo de variables y, así, la presencia de un alcalde negro en el municipio, reduce dichas muertes (Jacobs y O'Brien 1998).

Como han probado algunos estudios de James J. Fyfe para el caso estadounidense, el elemento étnico es contingente en el contexto organizacional. La cultura organizacional fue objeto de especial estudio en los años setenta, definida como el significado, entendimiento y sentido compartidos, es decir, la construcción de la realidad³². Diversos autores han descrito el poder de la cultura de las policías para moldear el comportamiento de sus miembros, incluso de forma más fuerte que las normas, instrucciones³³ o autoridad de los superiores. La solidaridad intergrupala es mayor cuando se trata de colectivos cuya autoridad o función se cuestiona frecuentemente, según la teoría de la identidad social de Tajfel, que puede relacionarse con la de la atribución o *locus* de control y el etnocentrismo (Ainsworth 1995, 61-71).

Asimismo, se ha distinguido entre la subcultura del policía que trabaja en las oficinas y la del que lo hace en la calle (Kelling y Kliesmet 1996, 204-5). También se marca la diferencia entre la cultura del policía en general y la organizacional de cada comisaría (Worden 1996, 30). La mejor literatura sobre la cultura profesional de la policía ha sido escrita por policías o trabajadores de campo (Locke 1996, 142), señalando la

30. Cfr., en general, sobre la utilización de armas por la policía y las muertes violentas, Curbet (1983b, 125-6).

31. La detención en 1991 por cuatro oficiales de policía de los Ángeles de Rodney G. King, un joven negro, fue grabada en video, mostrando su brutalidad. Los policías fueron absueltos por un jurado estatal, dando lugar a graves incidentes ante el sentimiento de injusticia de la comunidad negra y otras minorías étnicas. El veredicto fue revocado por otro jurado federal. Téngase en cuenta el informe de la ONG *Human Rights Watch*, de 1998, que comparaba la brutalidad policial de dicho país con la de un país totalitario.

32. Para un estudio reciente que la relaciona con la Semiótica, comparando las llamadas telefónicas a la policía en el Reino Unido y los EE. UU., véase Manning (1988).

33. Cfr. la Instrucción de 14 de noviembre de 1995, de la Dirección General de Policía, sobre actuación policial en relación con las personas o grupos pertenecientes a etnias o culturas diferenciadas.

división entre “ellos y nosotros” y la ley del silencio respecto de ciertas conductas de sus compañeros. En el caso de exceso de fuerza por policías negros contra otras minorías, algunas investigaciones lo achacan precisamente a la inmersión subcultural y a otros factores como su destino a barrios más problemáticos. Chan ha propuesto que el concepto de cultura policial se explique en la interacción entre el contexto socio-político del trabajo de la policía y las percepciones, valores, estrategias y modelos institucionalizados. De esta manera pueden comprenderse mejor las aportaciones individuales y los posibles cambios (1997, 92).

Buckner identificó cinco componentes de la cultura policial: confidencialidad (“mantener la boca cerrada” o ley del silencio), solidaridad entre compañeros, desconfianza ante ciertos colectivos, astucia o mentira intencional (para obtener informaciones) y conservadurismo moral y político. Estos componentes serían el resultado de una adaptación a un clima social hostil porque la sociedad y las instituciones realizan demandas excesivas que la policía no puede satisfacer. Pero no se trata de elementos generales ni universales y, en todo caso, corresponden a unos valores que pueden encontrarse en la sociedad en general. En definitiva, entre los rasgos determinantes de la formación de una cultura policial, se encontrarían: los tipos de sociedad y fuerza policial, la actitud y demandas del público y el grado de profesionalización (Buckner, Christie y Fattah 1983, 171-9; 184). En el estudio de Olabarri (1993, 191), se concluía que era difícil precisar si existía esta cultura policial en la Ertzaintza, debido a su reciente creación. En todo caso, observaba elementos en este sentido, distinguiendo también rasgos determinantes.

A continuación, detallaré seis elementos que considero relevantes de las culturas policiales para este trabajo. Son:

– La medición de la productividad o eficacia policial en las detenciones y esclarecimientos, en lugar de en la reducción de las victimaciones primarias (prevención), secundarias y estigmatizaciones³⁴. Sin embargo, teniendo en cuenta el art. 104 CE: “...esta función garantizadora de los derechos y libertades individuales constituye, por una parte, la servidumbre de la actividad policial, en el sentido de ser un valladar, un obstáculo, insuperable a su ejercicio, pero, al mismo tiempo, es también la grandeza de la actividad de la policía, al mostrar que ha muerto el pragmático, el caduco principio, de que el fin justifica los medios” (Barbero Santos 1986, 23).

Como indican Buckner, Christie y Fattah (1983, 185), una definición simplista de eficacia puede conducir a una gran ineficacia. En este sentido, puede darse la bienvenida al sistema de calidad aplicado por la Ertzaintza, según se informó al público en octubre de 1998. Dicho sistema es empleado en Nueva York y, entre otras cuestiones, mide los tiempos de respuesta o de situación controlada. Para ello se cuenta con varios sistemas informáticos de registro de la actividad policial.

34. Se observa con recelo la previsión, en el *Proyecto Policía 2000*, del Ministerio del Interior, de plus de productividad destinados a agentes que cumplan los objetivos marcados, si esto se valora simplemente en número de detenciones. En relación con ello, recientemente en Brasil se ha acordado derogar un decreto de 1995 que premiaba a los policías por “actos de coraje”, lo que parecía incidir en el aumento del número de sospechosos muertos en enfrentamientos con la policía.

– La percepción de poder, en la que intervienen aspectos psicológicos –personalidades autoritarias o bajo estrés, que han dado lugar a diferentes tipologías (Worden 1996, 26)–, pero especialmente aspectos situacionales (Uildriks y van Mastrigt 1991, 71). Sykes y Clark utilizaron su teoría del *intercambio de respeto* para explicar el abuso de la fuerza respecto de minorías. Según estos autores, la policía espera un alto respeto de los ciudadanos, reconociendo éstos la asimetría existente, lo cual no parecía ser el caso de ciertas personas negras, particularmente jóvenes (1975). Diferentes investigaciones arrojan la siguiente conclusión: es más probable el uso de fuerza excesiva en un encuentro proactivo, es decir, iniciado por un oficial de policía, no un denunciante; cuando más de un policía está presente; cuando éstos pertenecen a un departamento o equipo en que el abuso de la fuerza se considera una infracción no grave; y, especialmente, cuando el sospechoso se muestra irrespetuoso hacia el policía o trata de escapar y les obliga a perseguirlo, como en el caso de Rodney King. Entonces, quedó grabado el siguiente comentario de un policía tras golpearle: “tuvimos que perseguirle ... creo que eso nos irritó un poco” (Locke 1996, 144)³⁵.

Adicionalmente, la cultura profesional de los policías de países no democráticos fomenta la brutalidad ante las ausencias de control y el clima de violencia institucional.

– Los conceptos de masculinidad. Recientemente un estudio referido a Inglaterra y Gales ha demostrado la discriminación que sufren las mujeres policía, definida como obstáculos para ascender y acoso sexual, y que puede explicarse en parte por la cultura organizacional (Brown 1998)³⁶. La Red Europea de Mujeres Policía, ONG fundada en 1989 en los Países Bajos, ha señalado que la visión de la policía como un trabajo exclusivamente físico destinado a los hombres ha frenado hasta tiempos muy recientes la incorporación de las mujeres. De acuerdo con diversos estudios, la primera mujer policía europea fue una enfermera contratada por la policía de Stuttgart en 1903. Posteriormente, se contrataron a mujeres en Alemania y otros países, fundamentalmente, para tratar el aumento de la criminalidad de mujeres y niños. En el estado español, se produjo la primera incorporación, dentro de la policía local, en 1978.

– La visión de lucha contra la criminalidad, como su principal tarea, y de un mundo hostil en el que se les pide que realicen un trabajo desagradable, sin que se les reconozca y con la paradoja añadida de poder ser demandados.

Precisamente la falta de estimación por sus propios superiores, por los ciudadanos y otras organizaciones e instituciones parece favorecer el llamado *estrés poli-*

35. “... tanto la predisposición a utilizar la fuerza en caso de necesidad, como la convicción de que la fuerza es un instrumento para mantener el orden es pequeña en el colectivo de ertzainas” (Olabarri 1993, 184).

36. Cfr. en España, Martín Fernández (1994) y Jar (1997), y a lo largo de la historia, muy reciente, de la mujer policía en los EE.UU., Segrave (1995). Por otra parte, téngase en cuenta el caso de una mujer brasileña que fue violada en 1995, en una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Bilbao, hecho probado por una sentencia de la Audiencia de junio de 1998, en la que, sin embargo, se absuelve a los procesados por no haberse conseguido identificar al agresor, precisando que: “no se evitarán hechos como éste mientras la actitud policial sea un irresponsable negarse a aceptar la realidad”. Se les reprochaba a los procesados que hubiesen protegido a una tercera persona, cuestión recurrida por el abogado de la víctima.

*cia*³⁷. Los policías tienen la sensación de estar bajo sospecha por parte de los medios de comunicación, los políticos, los jueces... Según diversas investigaciones, el estrés también depende de las expectativas con las que un individuo entra a formar parte del servicio³⁸. En todo caso, su solución pasa por cambios organizacionales (Ainsworth y Pease 1987, 158-9; Egido y Neuilly 1997). En relación con ello, y con la demanda de eficacia y eficiencia en todos los servicios públicos, puede recordarse la teoría de las relaciones humanas, por la que si se quiere mejorar dichos aspectos en una organización, se debería motivar a los trabajadores –sean o no funcionarios– para el desarrollo de sus necesidades sociales y psicológicas, incluyendo recompensas sociales más que materiales.

– La creencia de saber lo que se hace. Algunos policías se consideran expertos en la delincuencia, por lo que no merece la pena escuchar a otros (jueces, fiscales, políticos, vecinos, investigadores...) ³⁹ y todo comentario se interpreta como crítica.

– La fidelidad corporativa. Un estudio de 1978 de los Estados Unidos mostraba que los policías encuestados consideraban la brutalidad policial como el comportamiento menos desviado, equiparable a quedarse dormido durante servicio y, simultáneamente, uno de los comportamientos más frecuentes (40% declararon haber hecho uso de la misma a lo largo de su carrera), pero que menos denunciarían (Locke 1996, 140-1).

Finalmente, el trato discriminatorio, incluso violento hacia las minorías, condiciona la cultura jurídica de los inmigrantes, es decir, sus actitudes hacia el sistema penal y, en concreto, hacia la policía –a la que temen y con la que no desean colaborar, lo que contribuye al círculo vicioso del desencuentro y los estereotipos⁴⁰–. Esto ha sido estu-

37. Según el estudio de Olabarri (1993, 183; 187; 185): “De una parte, el Sistema de Justicia cuestiona, a los ojos del *ertzaina*, su autoridad, fundamentalmente en lo que se refiere a los procedimientos de actuación así como en la restricción a la investigación. De otro lado es particularmente difícil mantener la autoridad con aquellos sectores del público propensos a la violencia y hostiles a las intervenciones policiales”. Respecto de la relación con el público, se hacían distinciones según se considerasen los grupos conflictivos y las funciones de la policía (*patrullero*, *hombre de tráfico*, *brigada móvil*..).

38. Los entrevistados por Olabarri manifestaron su deseo de ser una policía distinta, “nacida del pueblo, para ayudarlo, ser amigo de la población... Evidentemente ello exige un comportamiento distinto: policía no represiva, conciliadora, de ayuda en la carretera, que actúa de algún modo de acuerdo con la mentalidad del pueblo. La consecuencia de ello es una disminución en el respeto al policía” (1993, 183; 188). Por otra parte: “Aun cuando parece comprobada una buena voluntad en los miembros de la *Ertzaintza*, no se puede hablar de una cierta vocación policial. Tal y como se ha constatado –el estudio es de 1986–, las tres cuartas partes de los *ertzainas* encuestados se han decidido por el trabajo policial por motivos tales como el paro, el deseo de seguridad en el puesto de trabajo o el sueldo”. En todo caso, “una vez que se accede a la profesión, ésta resulta motivante”. De acuerdo con otro estudio de opinión, realizado en julio de 1993 por el Departamento de Interior, un 80% indicaban como aspecto laboral más satisfactorio el tener un trabajo fijo, así como el sentimiento de utilidad social experimentado (71%) (Hernando 1995, 23).

39. Según un agente de la *Ertzaintza*: “Aunque el juez sabe mucho más de leyes, de lo que pasa en la calle sabe más el policía y sabe cómo es esa persona que ha cometido esa infracción y si merece más castigo” (Olabarri 1993, 188).

40. De acuerdo con la Encuesta sobre el Delito de Islington (Reino Unido), aproximadamente el 52,7% de los hombres negros por debajo de los 25 años habían sido parados por la policía durante los últimos doce meses –comparado con el 31% respecto de los blancos–. Según una investigación longitudinal alemana, el 14% de niños extranjeros de 14 años de edad habían tenido por lo menos un contacto con la policía. Al llegar a los 18 años, el porcentaje era del 29%.

diado en nuestro país respecto de los gitanos por la antropóloga Teresa San Román. La desconfianza hacia las policías hace que aumente la cifra negra y que no se visualicen sus índices de victimación; asimismo, surgen otros mecanismos de tratamiento de conflictos. Me gustaría señalar las recomendaciones para los cuerpos policiales del Comité europeo de Prevención contra la Tortura (CPT), tras su visita al estado español en abril de 1994⁴¹: la mentalización sobre la necesidad de la desaparición de los malos tratos; la formación de la policía en el trato respetuoso a los detenidos –se incluirían aspectos de educación intercultural–; la aplicación de mejoras respecto de los traslados; y el registro de los interrogatorios⁴². En el caso de informes respecto de otros países, como Francia, Bélgica y Alemania, el CPT puso de manifiesto la vulnerabilidad de los extranjeros respecto del maltrato policial –constatable, por lo demás, en todos los países miembros–. Por otra parte, en mayo de 1998 se hizo público el informe de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa que condenaba a Francia por haber violado el art. 3 de la Convención (no sólo tratamiento inhumano y degradante, sino tortura) respecto de una persona marroquí en comisaría, tras ser arrestada en 1991 por sospecharse tráfico de drogas. El Informe vuelve a recordar que, incluso en las dificultades más extremas como el combate del terrorismo y el delito organizado, la Convención prohíbe categóricamente la tortura y cualquier trato inhumano o degradante. En todo caso, el multiculturalismo y la profundización en los derechos humanos, como veremos a continuación, no son los únicos retos que tienen ante sí las policías.

IV. NUEVAS POLICÍAS PARA UNA NUEVA SOCIEDAD: EL RETO DE SU TRANSFORMACIÓN

Suele acudir a la frase de Balzac sobre la eternidad de la policía, pero si pensamos en la obra de Marguerite Yourcenar, oiremos al emperador Adriano decir que la eternidad depende de la adaptación al ritmo cambiante de los tiempos. Algunos autores sostienen que la función policial, definida como la garantía de la tranquilidad y la seguridad pública, incluyendo, cuando sea necesario, la fuerza para la observancia de las leyes, no ha variado, aunque sí su organización. La institución policial se enfrenta con la contradicción de preservar el orden, lo que supone estabilidad, y, al mismo tiempo, de adaptarse a los cambios sociales (Recasens y Domínguez 1996, 30). En 1983, Curbet sentenciaba respecto del estado español: “... el aparato policial continúa marcado por un triple y arcaico estigma: la militarización, el conservadurismo y la centralización” (1983b, 75). En la misma obra colectiva, José María Rico se refería a las tendencias generales de la sociedad y sus repercusiones previsibles en la policía (1983, 17-8). Hoy ya no podemos afirmar la existencia de dicho estigma, aunque permanezcan ciertos elementos en determinados cuerpos. En sociedades de constantes y rápi-

41. El estado español ha aceptado publicar la visita realizada por el Comité, donde se incrementan las denuncias respecto del trato a inmigrantes en procedimientos de expulsión y, particularmente, en centros de internamiento. En cuanto al uso de la fuerza necesaria, en Bélgica se discutió la utilización por la policía de una almohada para expulsar a una joven nigeriana que mostraba resistencia y que murió en el proceso. En casos como éste, la policía suele filmar en vídeo la acción precisamente para probar la ausencia de violencia.

42. Algunas de las personas que han trabajado como observadores para el CPT insisten en que la policía utilice la tecnología para grabar todos los interrogatorios.

dos cambios, la policía –como, en general, cualquier otra institución directamente relacionada con los problemas cotidianos–, debe afrontar el reto de su propia transformación. Reiner se ha referido a la adaptación de las policías a los rasgos posmodernos de nuestra sociedad (pluralismo, disgregación y fragmentación), para que pueda verse como legítima (1992b). Para ello, deben desmitificarse las policías como servicio público destinado a todo tipo de problema social⁴³, sus miembros deben reflejar el multiculturalismo y la diversidad, propios de las poblaciones actuales, y debe operar una mayor descentralización, también dentro de dicho pluralismo (Reiner 1996). Ya en 1973, la Comisión Nacional Asesora sobre Principios y Objetivos de la Justicia Penal, de los EE. UU., afirmaba: “Para la policía, el servicio público es más que un concepto vago... La policía es el elemento de la justicia penal en contacto más cercano con el público; por ello, es frecuentemente culpada de los fallos de otras partes del sistema. De igual forma, la confianza pública en el sistema de justicia penal depende en gran medida de la confianza que las personas tienen en la policía” (NCPI 1986, 19).

En el epílogo de la publicación que recoge diversas contribuciones presentadas en la 13ª Conferencia de la Asociación Internacional de Directores de Policía (12 a 14 de mayo de 1996, Rotterdam), bajo el título *Policing the Future*, se resaltó cómo su creación obedeció a una sociedad industrial. Sin embargo, dicha institución ha de adaptarse a los cambios producidos en la sociedad de la información, influidos por los avances tecnológicos, la mundialización, la progresión de la exclusión social, el debilitamiento de los controles informales y una demanda de renovación democrática.

En primer lugar, respecto de las innovaciones **tecnológicas**, incluyendo aspectos biológicos, éstas siempre han estado relacionadas tanto con la transgresión, como con la aplicación del derecho. Desde su nacimiento, la policía moderna se ha beneficiado de multitud de avances tecnológicos: la máquina de escribir, el coche, la motocicleta, el teléfono, la radio, la fotografía, la copiadora, los sistemas informáticos... Por ejemplo, los Sistemas de Información Geográfica permiten, en principio, predecir áreas de altos índices de criminalidad para su prevención. Adicionalmente, en la actualidad adquieren especial importancia los sistemas de entradas y de alarmas, de nuevos aparatos para la localización, identificación y vigilancia⁴⁴, con el peligro de su abuso (Grabosky 1998). Por mencionar un ejemplo, la *National Crime Squad*, creada en 1997 en el Reino Unido, se dedica exclusivamente a la criminalidad transfronteriza, utilizando la más avanzada tecnología, con cierto peligro de atentar contra el derecho a la intimidad y a la vida privada. Por otra parte, se habla ya de la policía del ciberespacio (Francis, Davies y Jupp 1997) y el Consejo de Europa ha establecido un Comité de expertos sobre los delitos relacionados con el mismo.

En el campo de la biología, recientemente se está discutiendo la utilización de bases policiales de datos genéticos, denunciándose la existencia de un vacío legal al respecto. La proposición no de ley presentada por el Partido Popular en el Congreso,

43. “Lo que la policía y los individuos ordinarios necesitan reconocer es que la sociedad confía a la policía algunos de los problemas más difíciles en circunstancias bastante desfavorables, y que la ley es a lo sumo un método extremadamente frágil para resolver los conflictos de la gente” (Reiss 1983, 195).

44. Sobre la eficacia de la videovigilancia en una población escocesa, véase la investigación de Short y Ditton (1998), basada en encuestas a los propios infractores, y que no arroja resultados definitivos. Cfr. Senés (1996).

en noviembre de 1998, para la regulación de los ficheros de ADN, que se circunscribe a los delitos contra la libertad sexual y cometidos con violencia, ya ha sido criticada por sus posibles grietas que permitan la vulneración de derechos fundamentales.

En segundo lugar, el fenómeno de la **mundialización** no impide la **localización**, que se relacionará más adelante con la democratización. En todo caso, la cooperación policial en la “aldea global” está sujeta a la normativa internacional, especialmente la relativa a los derechos humanos, referencia obligada para todas las policías del mundo. En el ámbito universal de las **Naciones Unidas**, debemos empezar recordando la Declaración Universal. Entre otros textos, distinguiendo su vinculación jurídica y sistemas de aplicación, cabe citar también: el Convenio sobre el estatuto de los refugiados de 1951, los Pactos Internacionales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres de 1979, el Convenio contra la tortura de 1984, y la Convención sobre los derechos del niño de 1989. Asimismo, el *Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes* fue aprobado por la resolución 169/34 de la Asamblea General en 1979⁴⁵, con unos Principios para su aplicación efectiva, aprobados por el Consejo Económico y Social, en 1989. Al año siguiente, el Congreso Octavo adoptó los Principios para el Uso de Armas de Fuego por estos profesionales. Cabe mencionar también un Código internacional de conducta para los funcionarios, según la Resolución 51/59, en 1996, relativo a la prevención de la corrupción. Ese año se publicó un dossier sobre la formación policial en derechos humanos por parte del Centro de Derechos Humanos. También el Programa de Prevención del Delito y de Justicia Penal, junto con el Consejo Internacional Asesor Científico y Profesional, encargó al Programa de Investigación Interdisciplinaria sobre las Raíces de las Violaciones de los Derechos Humanos⁴⁶ un manual sobre éstos y el trabajo policial cotidiano.

En el marco del **Consejo de Europa**, además del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, de Prevención de la Tortura de 1987 y de protección de datos personales frente al tratamiento automatizado de 1981, los policías deben estar atentos, entre otros textos, a la *Declaración sobre la policía*, aprobada por la resolución 690 de la Asamblea Parlamentaria en 1979. En ella se define la actuación policial como un servicio responsable de la comunidad que actúa con integridad, imparcialidad y dignidad, sin hacer uso de la fuerza más allá de lo razonable⁴⁷. En 1984 el Consejo de Europa publicó un Manual de Derechos Humanos para la Policía, elaborado por John Alderson. En 1995, El Consejo organizó en Messina un seminario sobre la formación policial en una sociedad democrática y otro, continuando uno previo de 1990, en Estrasburgo sobre derechos humanos y policía (Council of Europe 1997, 8). Se incidió en la actuación de la policía, teniendo en cuenta el Convenio Europeo de Dere-

45. Cfr. la influencia de este Código, junto con la anterior Declaración del Consejo de Europa, en la Orden aprobada por el Consejo de Ministros español, publicada en el BOE del 2 de octubre de 1981, sobre los *Principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad del Estado: Vigilancia y Seguridad* (Beristain 1983, 234-5).

46. PLOOM (Research Programme on Root Causes of Human Rights Violations) está ubicado en la Universidad de Leiden (Países Bajos).

47. La Asociación Internacional de Jefes de Policía tiene también su Código de ética.

chos Humanos y la Prevención de la Tortura, pero también la Carta Social Europea. Ante la creciente preocupación por las tensiones producidas en las sociedades multiculturales, el Consejo publicó en 1994 un informe sobre la "Formación policial relativa a las personas migrantes y las relaciones étnicas", siguiendo la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del mismo año.

En relación con la mundialización, se ha observado cómo condiciones de ésta favorecen la criminalidad organizada, ya que es posible beneficiarse de un mercado internacional, cada vez más difícil de controlar por los estados que lo sufren y, a su vez, contribuyen a su poder corruptivo. Quizá la característica más importante del crimen organizado es, no sólo la jerarquía y la planificación, sino su introducción simultánea en los sectores del poder político, económico, policial y judicial de diversos países. Para resaltar la importancia que se está dando en el control jurídico-penal de finales de siglo al crimen organizado –tema del Congreso de 1999, de la Asociación Internacional de Derecho Penal–, conviene citar una serie de convenios e iniciativas institucionales sobre el mismo. Dentro de las **Naciones Unidas**: la Convención de 1988 contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas, y el Borrador de Convención Marco contra el crimen organizado, de 1997, materia de la que se ocupan también la **Interpol** y el grupo de países denominados **G7 y P8**; en el **Consejo de Europa**, cabe destacar la Convención de 1990 sobre el blanqueo de dinero y la confiscación de bienes y la Convención de 1997 sobre la lucha contra la corrupción; en la **Unión Europea** debe considerarse la labor de Europol dentro del Plan de Acción de Amsterdam, de 1997, contra la criminalidad organizada. El Programa *Falcone* mejorará la formación de jueces, fiscales, policías e inspectores de hacienda y el Programa *Odysseus* facilitará la cooperación y la formación en el ámbito de asilo e inmigración. Estos programas se desarrollarán de 1998 al 2002. En definitiva, el Tratado de Amsterdam favorece la armonización en materia de tráfico de drogas y crimen organizado. La mención de estas instituciones pone de relieve la necesidad de coordinación internacional para evitar duplicidades.

Como indican Recasens y Domínguez (1996, 31-2), la aparición de un espacio policial europeo (Europol) cuestiona el principio de soberanía estatal e invita a investigar sobre las relaciones entre las distintas policías (Mawby 1998), una vez que el principio básico de territorialidad se está debilitando. Tras las ratificaciones preceptivas, estaba previsto que el Convenio Europol de 1995 entrase en vigor en octubre de 1998 para ocuparse de la inmigración clandestina, el tráfico de seres humanos, el tráfico ilícito de sustancias radioactivas y nucleares, de vehículos, las actividades de blanqueo de fondos asociadas y el tráfico ilícito de estupefacientes y, en dos años, de terrorismo. Desde los primeros contactos intergubernamentales de carácter extracomunitario (Grupo de Trevi), hasta la creación del Tercer Pilar del Tratado de Maasticht, modificado por el Tratado de Amsterdam, se han dado diversos pasos hacia una comunitarización, que, en todo caso, necesita superar el déficit democrático⁴⁸.

En tercer lugar, a pesar del desarrollo de la tecnología en la llamada globalización y aunque entren delincuentes de cuello blanco en nuestras prisiones, se advierte que la policía más y más deberá afrontar problemas relacionados con la **exclusión** o la injusticia social, no sólo en barrios marginales. Ello se manifestará a través de diversos inci-

48. Vid. sobre el Tercer Pilar, el monográfico de la Revista *Ciencia Policial* (1998).

dentes relacionados con minorías étnicas, movimientos sociales y tribus urbanas, algunas violentas, donde la participación de los jóvenes, desencantados ante la ausencia de futuro laboral, debe considerarse especialmente.

Lo anterior se relaciona con un cuarto factor consistente en el **debilitamiento** y en los **cambios en los controles informales**, al menos en los tradicionales. Las sociedades postindustriales son sociedades cada vez más individualistas y dan pie al anonimato, y a la falta de colaboración del público con la policía. Al mismo tiempo, se pide a la policía que intervenga en esferas que han pasado del monopolio del control informal al formal, como es el caso de la violencia doméstica.

Por último, se percibe una insatisfacción de los ciudadanos con muchas instituciones públicas, por lo que es preciso profundizar en la **democratización** de los servicios públicos, más allá de la idea de cliente y de una eficacia definida meramente en términos de gestión. La STC 55/1990 se refirió a las fuerzas de policía como un “servicio público para la comunidad”. Las policías de sociedades verdaderamente democráticas se desarrollan en un estado de derecho que prevé mecanismos efectivos de control para prevenir y reparar abusos –existentes en todo tipo de institución–, exigiendo responsabilidades y alejándose de sus orígenes, cuando podía hablarse de una cultura de tinte militar. La satisfacción del público con la policía se está midiendo a través de encuestas de victimación que muestran, no solamente la demanda de una respuesta rápida, sino especialmente un trato respetuoso y atento al ciudadano. Los ciudadanos aprecian los aspectos procedimentales y no sólo los resultados, piden a la policía que sea eficiente y efectiva, sin abandonar los rasgos humanos del servicio. Diversas investigaciones sobre la confianza y apreciación del trabajo de la policía por las víctimas señalan la influencia de una reacción que no sea indiferente y donde se le suministre información. Obviamente, las víctimas son mucho más que un número en una estadística (Ainsworth y Pease 1987, 171-2).

Entre las condiciones que suelen incluirse por los expertos para que una iniciativa sea efectiva, además de la provisión de recursos, se encuentran: la consideración de las necesidades y expectativas de la comunidad; el compromiso de las autoridades para llevar a cabo el proceso adecuado para la consecución de los objetivos, incluyendo la introducción de los puntos de vista de las personas involucradas⁴⁹; el compromiso de todos los agentes; y un sistema que permita el seguimiento y la evaluación del proceso por la propia policía y por una agencia externa –teniendo en cuenta la dificultad de medir el éxito en la prevención del delito, como noción más imprecisa y menos inmediata (Curbet, 1980)–⁵⁰. Un estudio realizado por Interpol, en 1977, sobre la actividad preventiva policial en los distintos países, señalaba ya la gran cuestión de las relaciones entre las policías y la comunidad.

Teóricamente, la **policía comunitaria** responde a un enfoque práctico en el que la estructura organizacional y el desarrollo de las tareas policiales sigue la escala geográfica más pequeña posible (unas pocas calles, un barrio, un distrito), adaptándose al ambiente concreto para procurar la seguridad pública, dentro de una visión más

49. Cfr., respecto de estos dos últimos puntos el Plan de Objetivos y Actuación de la Dirección General de la Policía a corto plazo, de 1994.

50. Cfr. Curbet (1980) y Soria Verde (1995).

amplia de la calidad de vida local. Responde a los principios de descentralización organizativa, flexibilidad, intercambio de información y análisis de los problemas, más allá de sus aspectos estrictamente policiales o penales. Supone un cambio en la organización y en la cultura de la policía porque su función principal deja de ser la mera represión o actuación reactiva, para pasar a potenciar el concepto de proximidad: ser accesibles y estar disponibles a través de la cooperación con los ciudadanos, lo que permite un mayor desarrollo de las funciones de prevención⁵¹. Quizá ingenuamente, pensando en la medicina, algunos autores han hablado del “policía de familia”, en cuanto que los agentes son conocidos y conocen a los vecinos, construyéndose una relación de confianza (Hessing 1997, 47; 49; 54). Este nuevo papel a desempeñar exige del policía de la comunidad una gran implicación social y, por tanto, habilidades de empatía y comunicación, pero además, el compromiso de aceptar el desempeño de pequeñas actividades (de ayuda, consejo, negociación, etc.) que van más allá de las funciones propias del policía tradicional. De todas formas, esta característica ya estaba presente en las funciones tradicionales reales, porque el policía es un “agente para casi todo”, ya que puede recurrirse a él las veinticuatro horas del día⁵². Todo ello hace muy atractivo hablar de la cultura policial (Manning 1977; Muir 1977), aunque en realidad es más correcto utilizar este término en plural, porque, como ya se ha dicho, existirán muchas diferencias en una policía local, autonómica o estatal (Benyon 1996; Sheptycki 1998) que pretenda seguir el modelo comunitario (Jones, Newburn y Smith 1994; McLaughlin 1994).

Algunos autores piensan que democratizar la policía resulta una contradicción en términos. Según Vourc'h y Marcus (1996, 71), los países anglosajones reconocen a la policía un papel de liderazgo a la hora de organizar una colaboración con los ciudadanos de un barrio, y ello supone a veces la regulación de los pequeños conflictos. En los países de tradición latina hay una mayor subordinación de la policía a la justicia en la regulación de los litigios, y a la autoridad política en la regulación de las urgencias locales. En los debates del Foro Europeo para la Seguridad Urbana, los representantes del estado español consideraban peligroso permitir a la policía de proximidad actuar como mediador (Vourc'h y Marcus 1996, 105)⁵³. Sin embargo, siguiendo un plan del Ministerio del Interior⁵⁴, la policía de barrio de diferentes localidades ha incluido entre sus misiones la localización de “aquellos jóvenes que ocasionalmente se dediquen a la realización de pequeños actos vandálicos, tales como rotura de papeleras, realización de

51. Dicha proximidad se vería en entredicho si se hubiese aprobado la propuesta para considerar, como requisito para el ingreso en las distintas policías, el haber prestado servicio, voluntario o forzoso, en las Fuerzas Armadas (borrador del dictamen final de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre profesionalización del Ejército, elaborado en diciembre de 1997).

52. Kemp, Norris y Fielding estudiaron las actividades de los policías como negociadores en disputas, concluyendo que muchas personas, especialmente en conflictos familiares, demandan este papel del policía como agente de la autoridad, pero esta actividad apenas se valora por sus superiores, y termina transformándose dentro de la burocracia propia de la organización. Además el tipo de intervención en casos de violencia familiar era incorrecta (1992, 13, 118).

53. Los agentes de policía de las colectividades indígenas de Canadá son llamados *agentes de paz*, según el informe oficial de 1992 acerca de la “Política sobre la policía de las Primeras Naciones”.

54. Ténganse en cuenta los planes de desarrollo de la policía de barrio por diversos Ayuntamientos como el de Barakaldo.

pintadas,..., a fin de entrevistarse tanto con ellos como con sus familiares, si fuera preciso, procurando que ellos mismos, o en colaboración con asociaciones y comunidades de vecinos solucionen el problema” (Piris 1997, 32). Por otra parte, en el nuevo Master de *Gestión y Resolución de Conflictos*, organizado por la Universidad de Barcelona, se incluye un bloque de “habilidades específicas en la mediación penal y policial”. Además, entre las propuestas de la Conferencia internacional sobre *Policías de Europa y Seguridad Urbana*, se mencionaba la orientación de la “acción policial a estrategias de apaciguamiento de los conflictos” (Vourc’h y Marcus 1996, 127). Finalmente, en el *Proyecto Policía 2000*, del Ministerio del Interior, se propone reformar el Cuerpo Nacional de Policía para centrarse en labores de prevención y dar respuestas a la desmotivación, burocratización y escasez de recursos, ante la percepción de una escalada de la delincuencia y el aumento de la inseguridad. Este plan se desarrollará, en parte, mediante la descentralización de las brigadas y servicios de investigación, promocionando la policía de proximidad o de barrio, según el modelo británico, con mayor participación en las fases de decisión y acción.

El cambio cultural no puede ser unilateral. Se necesita un cambio cultural del propio barrio, condicionado especialmente por su estructura socio-económica. Estas consideraciones pueden explicar el éxito o fracaso de los nuevos proyectos comunitarios. Esta cultura del *partenariado* que, a veces, se ha intentado imponer “desde arriba”, aunque se manejen conceptos que constituyen el capital simbólico de diversas instituciones y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, se observa de forma incipiente en el sistema de justicia penal, por ejemplo, a través de los consejos de prevención de algunas localidades francesas y belgas. Dicha cultura encuentra precedentes en la tradición británica de la “policía de consenso”, es decir, una policía que se basa en la confianza de los ciudadanos (Morgan y Newburn 1997, 203). Asimismo, en 1979, Herman Goldstein, se refirió a la “policía orientada por el problema” (*problem-oriented policing*), donde se trata de analizar los conflictos de la convivencia, más allá de los pequeños incidentes o llamadas diarias, para tratar –en colaboración con otras agencias– de no agravarlos, contando con la participación de los interesados, mediante entrevistas y consultas (Toch y Grant 1991)⁵⁵. Quizá es preciso recuperar el concepto de Gramsci de hegemonía o generación de consenso activo para reflexionar sobre la adhesión a un proyecto, por encima de un control social negativo (O’Malley 1983).

Al mismo tiempo, y en conexión con esta apertura del monopolio de la seguridad a las voces de los ciudadanos, conviene hacer alusión al constante incremento de la **seguridad privada**, donde habría que estudiar también el empleo de la discrecionalidad y posibles discriminaciones y abusos, entre otras cuestiones (Lipsor 1975; Shearing y Stenning 1987; South 1988; Johnston 1992). En países como Francia ha

55. Entre sus orígenes se encuentra la experiencia llevada a cabo en la ciudad de Kansas, durante 1972 y 1973, con el objeto de medir el impacto de las patrullas preventivas sobre la criminalidad y el temor al delito. Cfr. Kelling (1974). El modelo actual de policía comunitaria también se ha seguido en Francia desde comienzos de los ochenta, en relación con la creación de los consejos nacional y municipales de prevención de la delincuencia. Ejemplos similares existen en distintas ciudades y regiones en Bélgica e Italia. También se relaciona la policía comunitaria con el sistema *Koban* japonés, que permite a los agentes permanecer en una misma comunidad reducida durante varios años, con la obligación de visitar a los vecinos, al menos una vez al año.

surgido la llamada doctrina neoliberal de la seguridad pública, que cuestiona la eficacia administrativa ante la incapacidad de proporcionar seguridad y aboga por la eliminación del monopolio estatal (Villagómez 1997, 139-40). En 1993, el Libro Blanco sobre la *Reforma de la Policía*, del Ministerio de Interior británico, planteaba la privatización de una serie de funciones policiales (Morgan y Newburn 1997, 4). Esto puede ponerse en conexión con un análisis económico de las agencias de control jurídico-penal que mide la relación entre coste y eficacia, constatándose, desde hace tiempo, que “los costos de la policía son elevadísimos y desproporcionados con el rendimiento de la institución” (Rico 1983, 22), aunque reitero que todo dependerá de los criterios de valoración de dicho rendimiento.

V. CONCLUSIONES

A pesar de ser un concepto heterogéneo, la policía es un elemento fundamental de todo estado moderno y simboliza el intento de racionalizar la violencia como instrumento para la resolución de conflictos interpersonales y sociales. Desde ese momento la actuación de la policía será legítima en cuanto que esté cubierta por la ley. Sin embargo, sabemos que la ley no es aséptica, sino que en su manifestación de poder, incluye en su redacción y aplicación los intereses de determinados grupos. Así, bajo el concepto de orden público se insertarán otros aspectos relacionados con la economía o la moralidad, dentro de un fenómeno particularmente urbano, donde se busca la intervención de una agencia profesional distinta del ejército, con controles más difusos, como puede ser el registro estadístico. El intento, a partir del siglo XVIII, de articular las relaciones individuo-sociedad-estado, a través de la noción de orden público, constituye uno de los aspectos más relevantes en la historia del control social. Su interpretación en los distintos países occidentales conllevará una estructuración y organización diferente, según su historia social. Los procesos de reacción ante la centralización, conservadurismo y militarización de las policías de algunos estados se verán influidos por fases de totalitarismo, como es el caso de España, y de fenómenos que impulsarán legislaciones de emergencia o prácticas de tolerancia cero. Sin embargo, en todas las policías pueden apreciarse notas comunes. Así, si el orden público perseguido en el siglo XVIII aspiraba a ser perfecto, pronto las desigualdades darán lugar a abusos y a demandas de reforma y control que irán avanzando y aún continuarán en los estados sociales y democráticos de derecho.

Aunque ha ido disminuyendo el margen de apreciación de la policía, subsisten espacios, algunos irreducibles, de cierta discrecionalidad. Aquéllos relacionados con el uso de la fuerza han sido estudiados dentro de la cultura organizacional de la policía, caracterizada por una visión concreta de la eficacia, la autoridad, las relaciones de género, la lucha contra la criminalidad y la fidelidad corporativa.

Quizá sea el multiculturalismo, como hecho y la interculturalidad como propuestas, el cambio más relevante que afectará la esfera policial, por lo que subrayaría las siguientes tres cuestiones, relativas a la discrecionalidad, el uso de la fuerza y la cultura policial:

1. Todos los miembros de la sociedad debemos ser educados en el compromiso de controlar los prejuicios más graves y romper con la expectativa irreal de que un control jurídico-penal más intenso acabará con la delincuencia. Por otro lado, la fuerza

y la violencia existen cotidianamente, “normalmente”, en muchos ámbitos de la vida, no sólo de la actuación policial, por lo que deben considerarse aspectos culturales.

2. Tanto los medios de comunicación como los investigadores no deberían contribuir a una visión unilateral o a una diabolización de las policías o de las minorías étnicas. La mayor parte de los policías hacen correctamente su trabajo en condiciones precarias y no les gusta tener que actuar como fuerza pública. Se trata de averiguar en qué contexto se comenten abusos para su prevención.

3. Respecto de los agentes de policía, debe insistirse en la selección cuidadosa y en la formación en derechos humanos, que incluye la capacidad para colaborar con los ciudadanos y otros profesionales. La formación debe adaptarse a la realidad que viven los agentes para no resultar excesivamente abstracta.

Asimismo, debe procurarse la formación especial de los gabinetes de prensa, a pesar de las presiones diarias; la integración de minorías (no sólo en la policía, sino colaborando con ellas, por ejemplo, mediante los mediadores interculturales. Así, desde 1991, algunas comunidades gitanas en Euskadi controlan la gestión de las políticas sociales de prevención de las toxicomanías, ante el fracaso anterior de las instituciones. Pero se ha de tener cuidado de no olvidar otras redes sociales, más allá de las ONGs que pueden o no ser representativas, como sus líderes); otros acercamientos a las ONGs –como la participación, ya efectiva, en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Comisión Permanente del Consejo Vasco de Bienestar Social del Gobierno Vasco–; y mayor control interno y externo.

Otros retos de cambio, que están percibiendo las policías en las sociedades de la información, se deben a los avances tecnológicos que han hecho posible la globalización y, de alguna manera, cierta fenomenología del crimen transnacional, potenciando la división del trabajo y la especialización de los funcionarios. Pero la policía de base sigue siendo necesaria porque la mundialización no ha impedido la exclusión y, en parte, fomenta el debilitamiento de los controles informales. Todo ello hace que se replanteen las relaciones, individuo-estado-sociedad, para una mayor democratización que deberá traer coordinación –incluyendo la puesta en marcha de una verdadera policía judicial–, motivación de los profesionales, inversión y aprovechamiento de los recursos.

VI. EPÍLOGO

La sociedad y las autoridades deben entender que la tarea de las policías es mucho más que la captura de los delincuentes. Las evaluaciones relativas a su eficacia centradas únicamente en este aspecto, o en la utopía de terminar con el delito, ofrecerán una visión muy pobre de estos profesionales. Hoy más que nunca son necesarias las investigaciones que nos permitan conocer, entre otras cuestiones, qué demandan los ciudadanos de las policías, en qué emplean éstas su tiempo de trabajo, cómo se toman las decisiones que rigen su actividad y qué actividades dan resultado según qué baremo. Las investigaciones deberían incluir experimentos o proyectos de investigación para la acción y abarcar perspectivas comparadas.

Se debe estudiar la legitimidad democrática de la institución y profundizar en ella. El policía sigue siendo una figura ambigua o ambivalente, que la promoción de la poli-

cía comunitaria quiere evitar en el sentido de excluir sus connotaciones atemorizantes. Para su mayor legitimidad democrática, relacionada con su responsabilidad e imparcialidad, puede ambicionarse el papel del policía en una cultura de paz como transformación fundamental de valores, conocimientos, técnicas y actitudes de la sociedad (Fisas 1998)⁵⁶. En ella la policía trataría de no agravar los problemas con su intervención, sino que plantearía elementos que permitieran valorar los conflictos, de manera que pudieran ser tratados con la menor violencia posible o, mejor, con la menor fuerza legítima. Debe reconocerse la distinción entre la *fuerza de la ley* y la *ley de la fuerza*. La policía es símbolo de la fuerza pública, pero nunca de la violencia (Beristain 1983, 253), porque su legitimidad procede del respeto al estado de derecho. Pero –recordando al trágico inspector de policía Javert–, todo ello dentro de una sociedad con mayor justicia social y, por tanto, con leyes más justas, donde la intervención del policía no se base en la noción republicana de orden público, sino de seguridad humana integral, donde no se contraponga el control del delito a las garantías individuales (seguridad vs. libertad), porque aquél no debe entenderse nunca fuera del contexto del estado social y democrático de derecho. Esta es la aportación de ciertos criminólogos realistas que ven el delito y la inseguridad como problema real. Para ellos existe la necesidad de redistribuir el valor seguridad y democratizar las policías, especialmente la local. El diseño de una política policial debe ir precedido por la conciencia permanente del respeto a unos principios constitucionales que constituyen, además, en nuestro sistema jurídico, derechos fundamentales (como la vida, la integridad y la libertad). Dada la importancia de los símbolos, al señalar significados sociales compartidos que favorecen la cohesión social, las policías, más y más, deben convertirse en símbolo del compromiso constante por los derechos humanos, por un control realmente *social* o positivo.

BIBLIOGRAFÍA

- AINSWORTH, Peter B. 1995. *Psychology and Policing in a Changing World*. Chichester: John Wiley & Sons.
- AINSWORTH, Peter B. y Ken PEASE. 1987. *Police Work*. Londres: The British Psychological Society.
- AYDIN, Ahmet H. 1997. *Police Organisation and Legitimacy. Case Studies of England, Wales and Turkey*. Aldershot: Avebury.
- BARCELONA LLOP, Javier. 1997. *Policía y Constitución*. Madrid: Marcial Pons.
- BARBERO SANTOS, Marino. 1986. El respeto de los derechos humanos: Grandez y servidumbre de la actividad policial. (La situación en España). *Estudios penales y criminológicos* IX: 11-36.
- BECKER, H. 1964. *Outsiders*. Nueva York: Free Press.
- BENYON, J. 1996. The Politics of Police Co-operation in the European Union. *International Journal of the Sociology of Law* 24, 4: 399-426.

56. Dice Savater: “El policía, por causa de su propia tarea, debe enfrentarse constantemente con ese rostro “anormal” que los individuos presentamos normalmente con toda frecuencia; su obligación no debe ser imponer ningún contenido normalizador, como quisiera el conservador a ultranza, sino ayudar a armonizar en lo posible esa disidencia de la existencia individual con la generalidad de la forma Estado” (1998, 179).

- BENYON, John, Sheridan MORRIS, Matthew TOYE, Andrew Willis y Adrian BECK. 1995. *Police Forces in the New European Union: A Conspectus*. Leicester: Centre for the Study of Public Order.
- BERGALLI, Roberto. 1998. Principio de legalidad: fundamento de la modernidad. *Jueces para la democracia* 32: 58-63.
- BERISTAIN IPIÑA, Antonio. 1983. Ética policial. En *Policía y sociedad democrática*, compilado por J. M. Rico. Madrid: Alianza.
- BITTNER, E. 1975. *The Functions of the Police in Modern Society*. Nueva York: Jason Aronson.
- BLACK, Donald. 1993. *The Social Structure of Right and Wrong*. San Diego: Academic Press.
- BROWN, Jennifer M. 1998. Aspects of Discriminatory Treatment of Women Police Officers Serving in Forces in England and Wales. *British Journal of Criminology* 38, 2: 265-82.
- BUCKNER, Taylor, Nils CHRISTIE y Ezzat FATTAH. 1983. Policía y cultura. En *Policía y sociedad democrática*, compilado por J. M. Rico. Madrid: Alianza.
- CAAMAÑO BOURNACELL, José. 1972. *Historia de la policía española*. Gráficas Valencia.
- CAIN, Maureen. 1979. Trends in Sociology of Police Work. *International Journal of the Sociology of Law* 7: 143-167.
- CARTWRIGHT, John Cameron. 1994. Recepción de quejas de los ciudadanos. *Harlax. Revista Técnica del Ertzaina* 9: 67-80.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel. 1992. El antecedente histórico del ejercicio actual de la función policial en el País Vasco y las perspectivas de futuro. *Harlax. Revista Técnica del Ertzaina* 6: 75-89.
1998. La policía judicial en la presente coyuntura. *Revista Vasca de Administración Pública* 50: 45-74.
- CHAN, Janet B. L. 1997. *Changing Police Culture. Policing in a Multicultural Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CLARKSON, May y Michel CLERMONT. 1996. Les pratiques discriminatoires envers les minorités ethniques ou homosexuelles: deux visages de l'exclusion. En *Question d'équité. L'aide aux victimes d'actes criminels*, dirigido por J. Coiteaux y otros. Montreal: Association Québécoise Plaidoyer-Victimes.
- COMÍN COLOMER, Eduardo. 1968. *Notas para la historia de la policía*. Madrid: Imp. La Xilografica.
- COUNCIL of Europe. 1997. *Human Rights and the Police. Seminar Proceedings. Strasbourg, 6/7 December 1995*. Estrasburgo: Consejo de Europa.
- CURBET, Jaume. 1980. *La policía preventiva*. Girona: Ajuntament. Servei Municipal de Publicacions.
- 1983a. Los orígenes del aparato policial moderno en España. En *Policía y sociedad democrática*, compilado por J. M. Rico. Madrid: Alianza.
- 1983b. El modelo policial español. En *Policía y sociedad democrática*, compilado por J. M. Rico. Madrid: Alianza.
- DENNIS, Norman, ed. 1998. *Zero Tolerance: Policing a Free Society*, 2ª ed. Londres: Institute of Economic Affairs.

- EBBE, Obi N. Ignatius, ed. 1996. *Comparative and International Criminal Justice Systems: Policing, Judiciary and Corrections*. Boston: Butterworth-Heinemann.
- EGIDO, Ángel y Marie Thérèse NEUILLY. 1997. Fuentes del estrés en el trabajo del policía. En *Psicología e investigación judicial*, coordinado por Francisca Fariña y Ramón Arce. Madrid: Fundación Universidad-Empresa.
- FEEST, Johannes y E. BLANKENBURG. 1972. *Die Definitionsmacht der Polizei*. Düsseldorf.
- FIJNAUT, Cyrille. 1980. Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'Ouest continentale. *Déviance et Société* 4, 1: 19-41.
- FISAS, Vicenç. 1998. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.
- FRANCIS, Peter, Pamela DAVIES y Victor JUPP, eds. 1997. *Policing Futures. The Police, Law Enforcement and the Twenty-First Century*. Londres: MacMillan.
- GOLDSTEIN, Herman. 1979. Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime & Delinquency* 25: 236-58.
- GRABOSKY, Peter. 1998. Technology & Crime Control. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice* 78: 1-6.
- HARDING, Jim. 1991. Policing and Aboriginal Justice. *Canadian Journal of Criminology* 33, 3-4: 363-83.
- HERNANDO, M^a Jesús. 1995. Imagen interna de la Ertzaintza. *Harlax. Revista Técnica del Ertzaina* 12: 23-39.
- HESSING, R. H. 1997. The Practice of Community Policing in the Rotterdam-Rijnmond Region. En *Policing the Future. 13th European Policing Executive Conference International Association of Chiefs of Police*, editado por A. B. Hoogenboom et al. La Haya: Kluwer
- HUGO, Victor. [1862] 1998. *Los miserables*. Barcelona: Editors.
- HULSMAN, Louk. 1998. Struggles about Terminology: Problematic Situation vs Crime. En *Politique, Police et Justice au Bord du Futur. Mélanges pour et avec Lode Van Outrive*, compilado por Y. Cartuyvels et al. París: L'Harmattan.
- JACOBS, David y Robert M. O'BRIEN. 1998. The Determinants of Deadly Force: A Structural Analysis of Police Violence. *American Journal of Sociology* 103, 4: 837-62.
- JAR COUSELO, Gonzálo. 1995. *Modelo policial español y policía autónomas*. Madrid. 1997. *Las mujeres en la policía y las fuerzas armadas*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- JOHNSTON, L. 1992. *The Re-birth of Private Policing*. Londres: Routledge.
- JONES, T., T. NEWBURN y D. SMITH. 1994. *Democracy and Policing*. Londres: Policy Studies Institute.
- KAISER, Günther. 1988. *Introducción a la Criminología*, 7^a ed. Madrid: Dykinson.
- KELLING, George L. y Robert B. KLIESMET. 1996. Police Unions, Police Culture, and Police Use of Force. En *Police Violence. Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, editado por W. A. Geller y H. Toch. New Haven: Yale University Press.
- KELLING, Georges L. et al. 1974. *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Washington: Police Foundation.
- KEMP, Charles, Clive NORRIS y Nigel G. FIELDING. 1992. *Negotiating Nothing: Police Decision-making in Disputes*. Aldershot: Avebury.

- LEHNE, Werner. 1983. Polizeiforschung. En *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*, 3ª ed. Heidelberg: C. F. Müller.
- LEMERT, E. 1967. *Human Deviance, Social Problems and Social Control*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- LIANG, Hsi-Huey. 1992. *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIPSOR, M. 1975. *On Guard: The Business of Private Security*. Nueva York: Quadrangle.
- LOCKE, Hubert G. 1996. The Color of Law and the Issue of Color: Race and the Abuse of Police Power. En *Police Violence. Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, editado por W. A Geller y H. Toch. New Haven: Yale University Press.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego. 1982. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona: Crítica.
1987. *El aparato policial en España. Historia, sociología e ideología*. Barcelona: Ariel.
- MANNING, Peter K. 1977. *Police Work: The Social Organization of Policing*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
1988. *Symbolic Communication. Signifying Calls and the Police Response*. Londres: The MIT Press.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. 1990. *La profesión de policía*. Madrid: Siglo XXI.
1994. *Mujeres policía*. Madrid: Siglo XXI.
- MAWBY, R. I., ed. 1998. *Policing across the World. Issues for the 21st Century*. Londres: UCL.
- McLAUGHLIN, E. 1994. *Community, Policing, and Accountability*. Aldershot: Avebury.
- McMULLAN, John L. 1998. Social Surveillance and the Rise of the "Police Machine". *Theoretical Criminology* 2, 1: 93-117.
- MONJARDET, Dominique. 1996. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París: La Découverte.
- MONKONNEN, Erik H. (1982). From Cop History to Social History: The Significance of the Police in American History. *Journal of Social History* 15: 575-91.
- MORGAN, Rod. 1996. Tortures et traitements inhumains ou dégradants en Europe: quelques données, quelques questions. En *Approches de la prison*, dirigido por C. Faugeron, A. Chauvenet y P. Combessie. París: De Boeck & Larcier.
- MORGAN, Rod y Tim NEWBURN. 1997. *The Future of Policing*. Oxford: Clarendon Press.
- MUIR, W. 1977. *Police: Streetcorner Politicians*. Chicago: University of Chicago.
- NCPI (National Crime Prevention Institute). 1986. *Understanding Crime Prevention*. Boston: Butterworths.
- OLABARRI, Elena M. 1993. *La Ertzaintza. Un estudio sociológico de la Policía Autónoma Vasca (1982-1986)*. Bilbao: UPV/EHU.
- O'MALLEY, P. 1983. *Law, Capitalism and Democracy. A Sociology of Australian Legal Order*. Sydney.
- ORTNER, Helmut, Arno PILGRAM y Heinz STEINERT, eds. 1998. *New Yorker "Zero-Tolerance"-Politik. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie*, Baden-Baden: Nomos.

- PIRIS PERPÉN, José. 1997. "Más cerca, más seguros". *Policía* 121: 28-32.
- RECASENS i BRUNET, Amadeu. 1989. *Policía y control social: Problemas de construcción y definición jurídica y social*. Tesis doctoral inédita, defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.
- RECASENS i BRUNET, Amadeu y José Luis DOMÍNGUEZ FIGUEIRIDO. 1996. Aparato y espacio policial. En *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación (policía, jurisdicción y cárcel)*, compilado por R. Bergalli. Barcelona: Bosch.
- REINER, Robert. 1992a. Police Research in the United Kingdom: A Critical Review. En *Modern Policing*, editado por Michael Tonry y Norval Morris. Chicago: University of Chicago Press.
- 1992b. Policing a Postmodern Society. *Modern Law Review* 55: 761-81.
- ed. 1996. *Policing*, vol. I y II. Aldershot: Dartmouth.
- REISS, Albert. 1971. *The Police and the Public*. Londres.
1983. *Policía y comunidad*. En *Policía y sociedad democrática*, compilado por J. M. Rico. Madrid: Alianza.
- RICO, José María. 1983. Presupuesto para una reforma de la policía. En *Policía y sociedad democrática*, compilado por J. M. Rico. Madrid: Alianza.
- ROBERT, Philippe y René LÉVY. 1990. Historia y cuestión penal. *Historia Social* 6: 47-88.
- ROBINSON, Cyril D. y Richard SCAGLION. 1987. The Origin and Evolution of the Police Function in Society: Notes Toward a Theory. *Law & Society* 21, 1: 109-53.
- SALES, Nuria. 1962. *Història dels Mossos d'Esquadra. La dinastia Veciana i la policia catalana el segle XVIII*. Barcelona: Aedo.
- SAVATER, Fernando. 1998. *Policía y razón de estado*. En *Las razones del antimilitarismo y otras razones*. Barcelona: Anagrama.
- SEGRAVE, K. 1995. *Policewomen. A History*. Londres: McFarland.
- SENÉS MOTILLA, Carmen. 1996. Cámaras de control y filmación de las vías públicas, redadas y controles policiales. En *Medidas restrictivas de derechos fundamentales*, dirigido por E. Velasco Núñez. Madrid: CGPJ.
- SHEARING, C. y P. STENNING, eds. 1987. *Private Policing*. Londres: Sage.
- SHEPTYCKI, J. W. E. 1998. The Global Cops Comet: Reflections on Transnationalization, Knowledge Work and Policing Subculture. *British Journal of Sociology* 49, 1: 57-74.
- SHORT, Emma y Jason DITTON. 1998. Seen and Now Heard: Talking to the Targets of Open Street CCTV. *British Journal of Criminology* 38, 3: 404-28.
- SMITH, David, J. 1997. Case Construction and the Goals of Criminal Process. *British Journal of Criminology* 37, 3: 319-46.
- SORIA VERDE, Miguel Ángel. 1995. *Policía asistencial*. Barcelona: Dirección General de Seguridad Ciudadana.
- SOUTH, N. 1988. *Policing for Profit*. Londres: Sage.
- SYKES, Richard E. y John P. CLARK. 1975. A Theory of Deference Exchange in Police-Civilian Encounters. *American Journal of Sociology* 81: 584-600.
- TOCH, Hans y J. Douglas GRANT. 1991. *Police as Problem Solvers*. Nueva York: Plenum Press.

- TORRENTE ROBLES, Diego. 1997. *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: CIS.
- TURRADO VIDAL, Martín. 1995. *La policía en la historia contemporánea de España. 1766-1986*. Madrid: Ministerio del Interior.
- 1996. La prevención del delito. La policía de barrio. *Ciencia policial* 38: 9-26.
- UILDRIKS, Niels y Hans van MASTRIGT. 1991. *Policing Police Violence*. Aberdeen University Press.
- USÓ, Juan Carlos. 1997. Drogas y seguridad ciudadana. *Claves de la razón práctica* 76: 59-64.
- VARONA MARTÍNEZ, Gema. 1998. *La mediación como estrategia de control social. Una perspectiva criminológica*. Granada: Comares.
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso J. 1997. *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*. Oleiros: Ara Solis, Xunta de Galicia.
- VOURC'H, Catherine y Michel MARCUS. 1996. *Policías de Europa y seguridad urbana*. París: Foro Europeo para la Seguridad Urbana.
- WALMETZ, Alain. 1994. Corrupción y unidades de asuntos internos. *Harlax. Revista Técnica del Ertzaina* 9: 81-96.
- WESTLEY, W. A. 1970. *Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality*. Cambridge, Massachusetts.
- WILSON, J. Q. y G. KELLING. 1982. Broken Windows. *The Atlantic Monthly*, marzo: 29-38.
- WORDEN, Robert E. 1996. The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force. En *Police Violence. Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, editado por W. A Geller y H. Toch. New Haven: Yale University Press.
- WORTLEY, Richard K. y Ross J. HOMEL. 1995. Police Prejudice as a Function of Training and Outgroup Contact: A Longitudinal Investigation. *Law and Human Behaviour* 19, 3: 305-24.