

Mirada (de) uniforme

DIEGO GALEANO
GREGORIO KAMINSKY
(COORDINADORES)

Mirada (de) uniforme

Historia y crítica de la razón policial

t
teseo

u.
RÍO NEGRO
UNIVERSIDAD
NACIONAL

Mirada (de) uniforme : Historia y crítica de la razón policial / coordinado por Gregorio Kaminsky y Diego Galeano. - 1a ed. - Buenos Aires : Teseo, 2011.

450 p. ; 20x13 cm. - (Ensayo)

ISBN 978-987-1354-78-8

1. Sociología de la Cultura. I. Kaminsky, Gregorio, coord. II. Galeano, Diego, coord.

CDD 306



© Universidad Nacional de Río Negro, 2011



© Editorial Teseo, 2011
Buenos Aires, Argentina

ISBN 978-987-1354-78-8
Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: info@editorialteseo.com

www.editorialteseo.com

ÍNDICE

Introducción | *Gregorio Kaminsky*9

PRIMERA PARTE

HISTORIA SOCIAL DE LA POLICÍA

Capítulo 1

Los modelos de policía en el siglo XIX | *Clive Emsley*21

Capítulo 2

La invención de una policía “republicana” en la Francia de la Tercera República | *Jean-Marc Berlière*49

Capítulo 3

La policía moderna en Roma: entre la matriz francesa y el modelo eclesiástico | *Chiara Lucrezio Monticelli*69

Capítulo 4

La policía de la capital del Imperio Brasileiro | *Marcos L. Bretas*87

Capítulo 5

En la inmensa urbe y el laberinto de los archivos: la identificación de criminales en la ciudad de México | *Elisa Speckman Guerra*111

Capítulo 6

Construyendo la “Casa de Piedra”. La policía de la Provincia de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX | *Oswaldo Barreneche*153

Capítulo 7	
“Caídos en cumplimiento del deber”. Notas sobre la construcción del heroísmo policial <i>Diego Galeano</i>.....	185

SEGUNDA PARTE
CRÍTICA DE LA RAZÓN POLICIAL

Capítulo 1	
Genealogía de la policía <i>Hélène L'Heuillet</i>.....	223
Capítulo 2	
Policia y sociedad. La mediación simbólica del derecho <i>Paolo Napoli</i>	255
Capítulo 3	
Administración urbana y gobierno en la Ciencia de Policía española <i>Pedro Fraile</i>.....	283
Capítulo 4	
La contribución de la etnografía social para los estudios sobre la policía <i>Salvatore Palidda</i>.....	319
Capítulo 5	
Discrecionalidad policial y ley no escrita: gobernando en el estado de excepción <i>Guillermina Seri</i>	349
Capítulo 6	
Liberalismo, policía, seguridad <i>Mark Neocleous</i>	381
Capítulo 7	
Policia, política y filosofía. Apuntes para una crítica de la razón policial <i>Gregorio Kaminsky</i>	411

INTRODUCCIÓN

Gregorio Kaminsky

El recuento de ilegalidad y desorden de las fuerzas policiales, desde los pícaros y vagabundos isabelinos a los disturbios de nuestras ciudades hoy en día, ha fascinado a los públicos modernos. Incluso, la historia de las policías ha podido ser fácilmente confundida con aventuras o historias de detectives, que comprendida en un entorno o encuadre efectivamente histórico y social. El arte y los media reúnen, como divertimento y escándalo, lo estrepitoso e inadmisibile.

Desde hace relativamente poco, el estudio académico de las fuerzas de policía ha asumido un significado especial, al tiempo que la propia palabra “policía” ha transformado su taimada equivocidad: para unos son los guardianes de la ley convertidos en los enemigos del pueblo, para otros el último bastión de la sociedad asediada. La policía -lo sabemos- siempre ha sido y seguramente será una institución polémica, de consideración imprecisa, a la que muchos consideran como una especie de maquinaria con vida propia y un incontrolable deseo de acción. Sabemos, porque lo vemos, que puede llegar a ser un instrumento de poder por derecho propio cuando de una fuerza de mantenimiento de la paz se convierte en un instrumento de terror contra una parte de la población y apta para convertirse en un estado dentro del Estado, instrumento privilegiado para la ruptura de la legalidad y legitimidad, sirviendo como uno de los principales pilares de una dictadura.

Conocemos el caso de la policía argentina: una singularidad de trazos culturales militaristas e indeleble construcción corporativa, con gran poder de despliegue, control territorial y capacidad de impunidad, asociada al atributo de excepcionalidad adquirido a expensas de la sociedad. Sea por la reviviscencia del pasado, sea por la refuncionalización de sus cuadros, sea por un “acuartelamiento discursivo” del saber universitario, es incontestable que el devenir político-social de los últimos treinta años en el país relaciona a la policía con los sucesos más nefastos, y la asocia –en la larga duración– con la historia de las dictaduras.

Es difícil objetar, entre los déficits estructurales del dispositivo policial, la omisión generalizada de sus funciones formales, la inacción o elusión manifiesta de actos específicos, la desprotección territorial (las denominadas “zonas liberadas”), la asociación o colusión indiferenciada con lo ilícito, en escenarios abiertamente delictivos, que van de la complacencia a la arbitrariedad y de ésta a la coautoría, etc. Con este *habitus* institucional de omisión-elusión-colusión policial, más un alto grado de impunidad jurídico-política, se involucra el ocultamiento y clandestinización de sus prácticas específicas. Son variados los motivos que consuelan el estado de las cosas; el más complaciente es el que asienta su figura en la del “funcionario de la urgencia”, como un actor convocado cuando el Estado se encuentra en situación de “apuro social” antes que como un agente más del conocimiento racional o intelectual de la sociedad.

Los dispositivos gubernamentales de seguridad y especialmente la policía sugieren transitar por donde se está custodiado, ante una siempre incierta inminencia del atentado, y desaconsejan circular por la *polis*. Mientras tanto, funciona un tipo de incursión policial centrífuga que supone el rodeo de lo enredado, una teleología estatal de

la evacuación, del eventual traslado de los “atrapados sin salida” de su propia territorialidad.

Han llegado, al parecer, tiempos de mayor reflexión acerca de la institución policial. Acontecen estudios más o menos generales sobre seguridad como capítulo cognoscitivo, poblados por amalgamas teóricas contenciosas en sus puntos ideológicos de partida, superposiciones disciplinarias no menos polémicas, metodologías aún reductivas y tendencialmente simplificadoras y, en su evidencia ostensible, técnicas fuertemente instrumentales, estadísticas, digámoslo: “encuestolátricas”.

Este libro intenta eludir algunas de esas derivas de los nuevos estudios policiales, haciendo lugar a una serie de aproximaciones desde históricas hasta filosóficas. Clive Emsley discute la conformación de tres modelos europeos de organización policial durante el siglo XIX: el francés, el inglés y el prusiano. El autor interpela estos modelos en términos de tipos-ideales weberianos, construcciones de un paradigma de reforma policial en relación con la delimitación con las fuerzas militares, el vínculo con los poderes públicos y con la sociedad civil.

La existencia del “modelo europeo” y sus etiquetas nacionales, no implica que los Estados de ese continente hayan moldeado sus policías a imagen y semejanza del instrumento o esquema que llevaba su nombre. La literatura historiográfica sobre la policía –dentro de la cual Emsley ocupa un lugar preponderante– ha destacado al menos dos aspectos que cuestionan la idea de un modelo unánimemente aceptado en un país, así como también la idea de la importación / implementación en otros contextos territoriales.

En primer lugar, diversos trabajos han intentado mostrar cómo la traducción de modelos de policía involucra un proceso de adaptaciones y ajustes, que no está exento de las

amalgamas equívocas de las diversas tradiciones locales. La circulación de modelos policiales dentro de Europa ha sido estudiada en distintos contextos de recepción. Un ejemplo de ello es el capítulo de Chiara Lucrezio Monticelli, que analiza el nacimiento de una policía moderna en Roma, a comienzos del siglo XIX. La construcción de una burocracia policial para el Estado Pontificio fue un proceso marcado por una apropiación selectiva de ciertos elementos provenientes del paradigma francés, mezclados con otros propios del modelo eclesiástico. Desde los últimos años del siglo XVIII, la ocupación napoleónica en Roma inauguró un momento decisivo para la circulación de modelos burocráticos, intercambio de ideas y proyectos de reforma. Entre ellos estuvo la construcción del primer Departamento General de Policía de los Estados Pontificios, instalado en 1816 durante la Restauración. Sin embargo, esa traslación de saberes policiales no significó –según la autora– una simple imposición del modelo imperial de policía y la destrucción total de las tradiciones preexistentes. El nuevo cuerpo de policía, centralizado y con otros rasgos típicos del modelo francés, se entrelazó con los aparatos de control eclesiásticos provenientes del Concilio de Trento, basados en la actividad de los tribunales episcopales, el control territorial de las parroquias y las visitas pastorales dentro de las comunidades.

En segundo lugar, investigadores franceses e ingleses han resaltado que ni siquiera en los propios países que otorgan nombre a los modelos, existió algo así como una hegemonía incuestionable. El propio Emsley ha mostrado en qué medida el modelo del *Bobby* forjado en la Inglaterra victoriana fue un mito, con importantes consecuencias para la dogmática de las fuerzas policiales de buena parte del mundo.¹

¹ Emsley, Clive, *The English Police: a Political and Social History*, Harlow and London, Longman, 1996.

En el mismo sentido, el capítulo de Jean-Marc Berlière ofrece un análisis de aquel “modelo francés” paradójicamente inventado por los ingleses a finales del siglo XVIII, como un espejo invertido de lo que ellos consideraban su modelo ideal de policía anglosajón. A partir de ese legado simbólico de una institución asociada a la policía política, secreta, despótica, el autor se interroga acerca de las condiciones históricas de constitución de una “policía republicana” en Francia.

Lo cierto es que, en esta masa de circulaciones internacionales de “modelos de policía”, América Latina supo leer, interpretar, transformar y modelar sus propias instituciones de seguridad. En su capítulo, Marcos Bretas estudia el caso de los policías en Río de Janeiro en el período imperial. A partir del análisis documental muestra una doble condición de los agentes policiales: ellos se encargaban del mantenimiento de un orden generalmente definido por miembros de las elites urbanas, cuando en realidad ellos mismos procedían de los extractos más pobres de la sociedad: “Reclutados en las capas sociales que preferentemente tendrían que controlar”, escribe el autor, “podían muchas veces solidarizarse con sus objetos, incluso en detrimento de la tarea que debían ejecutar.”

Este tipo de imbricaciones atentaba contra los proyectos de construcción de policías que las elites imaginaban herramientas de disciplinamiento de la sociedad. En Argentina, Brasil o México, los gobiernos no dudaron en traducir proyectos policiales reconocidamente franceses, como la policía política y secreta; aquella vinculada al nombre de Vidocq, policía de orígenes sospechosos, lindantes con la criminalidad, o aquella otra que resuena cuando se menciona a Fouché: el policía como espía al servicio de un gobierno despótico. Pero existió un sostenido interés por otra deriva francesa: la policía científica.

El capítulo de Speckman Guerra trata sobre lo que fue –sin dudas– el gran artefacto discutido en policías de los más diversos países, es decir, el método de identificación de personas que presentó Alphonse Bertillon, el sistema antropométrico, primero a la policía de París y poco tiempo después a casi todo el mundo occidental. El *bertillonage* fue implementado, discutido y resistido en muchas ciudades latinoamericanas, desde Buenos Aires hasta México, que es el caso aquí estudiado.

Por su parte, Osvaldo Barreneche incursiona en un territorio absolutamente inexplorado por la literatura académica argentina: la historia de la policía de la Provincia de Buenos Aires. Denominada coloquialmente “la bonaerense”, esta institución nació en 1880 a partir de un desmembramiento con la policía de la ciudad de Buenos Aires. El autor da cuenta de la trama organizativa de una policía hasta cierto punto “nueva”, que en sus reinenciones siempre atiende el control de la seguridad pública de la provincia y la disciplina interna de la propia fuerza. Esta policía con una fuerte impronta localista fue conocida a través del mote de “brava” en la primera mitad del siglo XX, mientras durante la segunda mitad trocó su nombre por el de policía “dura”, celosa de las jerarquías, que tuvo mucho que ver con las capacidades operativas del terrorismo de Estado. Sin abandonar del todo su fama de brava y dura, luego devino en la “maldita policía”.

Las cúpulas policiales siempre intentaron morigerar la mala fama de sus instituciones cerrando filas en torno de algo que llamaron la “familia policial”. Esa idea ocupó siempre un lugar preponderante en el corazón de la cultura policial argentina, y fue constitutiva de lo que algunos autores han llamado el “modelo tradicional” de policía, que habría imperado en América Latina desde tiempos que parecen tan remotos como enigmáticos.

Ese modelo autoritario, centralizador y supuestamente “alejado de la comunidad”, fue señalado como una suerte de fuerza subrepticia que carcomía a las nuevas democracias latinoamericanas por dentro y prolongaba la herencia fatal de las dictaduras. Frente a esa policía tradicional se erigió la promesa de una policía “de proximidad” o “comunitaria”, paradigma que a veces recupera la mítica figura del vigilante de la esquina. Diego Galeano incursiona en esa cultura policial, al examinar otro de sus personajes protagónicos: el “caído en cumplimiento del deber”. El culto a los muertos aparece como un rito fundamental que galvaniza la figura del héroe policial, el modelo a seguir para los vigilantes profanos.

Se dice que “inseguridad” es uno de los términos más apropiados para caracterizar los tiempos en los que vivimos: incluso la guerra contra el terror, afirma Neocleous, es pura y simplemente una guerra por seguridad. La palabra “seguridad”, que proviene del latín *securitas-securus*, deriva a su vez de *sine cura*: estar a salvo, libre de cuidados, referido tanto a personas como a cosas. Una interpelación más crítica revela un núcleo más profundo, relacionado con el hecho de que la seguridad ha sido históricamente la base del ejercicio estatal de los poderes en general y, especialmente, el de policía.

El liberalismo promueve la oposición entre el “Estado de policía” y el “Estado de derecho” (*Rechtstaat* y *Polizeistaat*), aunque mientras uno aparece esencialmente estatista, el otro parece ser el modo posible de gobernar, bajo el cual las personas viven como sujetos en igualdad ante la ley y libres para perseguir su libertad y felicidad.

La teoría y la práctica de los poderes de policía, en el viejo sentido del término, continuaron aún bien entrado el siglo XIX, operando en consonancia con prácticas liberales más recientes. Parte de la solución del liberalismo al

problema del orden social fue la gestión de la ley: el orden devino imperio de la ley. El mito del constitucionalismo liberal involucraba cierto enfrentamiento entre Estado de derecho y Estado de policía; y el aparato obsesivo de lo “bien ordenado” del Estado de policía debió ser reemplazado por un Estado de seguridad fundado en un sistema de derechos, que protegía al ciudadano de la excesiva interferencia estatal, concretamente: el “poder de policía”.

¿De qué manera usan los policías su poder discrecional, obedecen a códigos no escritos que dan forma a una cultura ya sea nacional, local o profesional? Guillermina Seri estudia la discrecionalidad policial y define un terreno de disputa entre leyes escritas y no escritas, que resulta en cada caso de una decisión, un acto de gobierno como un ejercicio de poder soberano. Los juicios discrecionales implicados en las prácticas policiales aparecen como una fuente de poder soberano que reabre momentáneamente el estado de excepción.

Salvatore Palidda hace uso de la etnografía social para entender a la policía como una de las muchas instituciones sociales que tratan de contribuir a la política, sinónimo de un estado de anhelo entre orden y desorden, eternos basculantes entre éxito y fracaso, más allá de las normas, o junto con ellas. Paolo Napoli argumenta que a través de la policía se puede advertir la esencia del derecho, incluso sus golpes de excepción, sin olvidar que la historia de la policía pone en valor el carácter imperceptible de lo instituido como “normal”.

El paradigma de disciplinamiento, mediado a través de Max Weber, es influyente en el dominio de los estudios histórico-jurídicos, describe el buen orden de la sociedad como un proceso entre la institución política a la que se dirige y las conductas humanas tomadas como blanco de los dispositivos jurídicos. Napoli muestra que la ligazón entre policía y disciplina social aparece como problemática:

la mayor dificultad práctica reside en la posibilidad de conciliar la actividad disciplinaria, fragmentada entre diversas instituciones, con un poder de policía centrado en dos nociones totalizantes, la población y el territorio. En lugar de relacionar una improbable disciplina de las conductas a las medidas de policía, el estudio propone, a partir de dos casos de medidas policiales de los siglos XVII y XIX, interrogantes acerca del tipo de realidad concernida por los dispositivos jurídicos. Abandonando una actitud científicista de cara a las normas jurídicas, considera a las reglas del derecho no como “hipótesis” que fracasan dentro del terreno de la acción social, sino como “ficciones” que abren un orden de referencia simbólica, constitutivas de la situación estratégica en el interior de la cual actúa la gente.

Junto con el higienismo y la estadística social, dice Pedro Fraile, la “ciencia de policía” opera como un precedente firme de las reflexiones acerca de lo urbano que se desarrollaron desde diferentes ámbitos durante el siglo XIX, y que se remontan al siglo XVI como saber específico sobre la gestión de la ciudad. El vínculo entre la policía y la disciplina social resulta, entonces, problemático: la dificultad práctica importante radica en la imposibilidad de conciliar la actividad disciplinaria, en la división entre las diversas instituciones, con un poder totalizador dirigido por la policía ante la población y el territorio.

Hélène L’Huillet muestra que la policía, en tanto tal, no proscribire ni prescribe: la policía reglamenta, no la cosa misma sino el uso de la cosa, y así su praxis parece referirse al modelo de la domesticidad. El individuo moderno –dice la autora– es un individuo “policializado” (*police*), la marca instituida del espíritu del derecho.

La policía aparece como una institución abocada a la micropolítica de lo ínfimo, a los restos que abandona la política, al modo de un anatomista del detalle. El libro se cierra con un capítulo sobre policía, política y filosofía.

Desde el título se intuye un posicionamiento polémico que propone situar a la policía como un tema primordial de la filosofía política. Se trata de una propuesta que recupera un viejo reclamo de Walter Benjamin, rescatado más recientemente por Giorgio Agamben. Abrir perspectivas y trazar un horizonte de búsqueda: de eso se trata cuando hablamos de una crítica de la razón policial.

Se trata también de pensar a la policía como una subjetividad social en tránsito, un punto a mitad de camino entre el gobierno y la sociedad, residente del Estado e inmigrante del incumplimiento político, sujeto-objeto del discurso de los medios escritos y visuales, de las iniciativas educativas y de la peligrosidad inherente que exige un cierto perspectivismo de la proximidad. Esta es su gloria y también es su horror. Que todo es peligroso: mientras se hace del peligro el objeto propio de la reflexión, entonces, y en tanto estudio de la peligrosidad de lo real, ¿es una temeridad académica examinar su carácter ontológico y proponer una historia crítica, una crítica histórica, de la razón policial?

PRIMERA PARTE

**HISTORIA SOCIAL
DE LA POLICÍA**

CAPÍTULO 1

LOS MODELOS DE POLICÍA EN EL SIGLO XIX

Clive Emsley

Los ingleses victorianos estaban orgullosos de su policía y elogiaban al modelo británico, civil, prudente, libre de corrupción, superior al modelo generalizado como europeo, militar, arbitrario, político, secreto. En suma, la suya era “la mejor policía del mundo”.² Fue sin embargo Charles Reith, a mediados del siglo XX, quien mejor encapsuló lo que sigue siendo la visión tradicional del desarrollo policial en Gran Bretaña.³ Siguiendo las afirmaciones de los reformadores de la policía del siglo XIX, Reith, al igual que Edwin Chadwick, creía que el sistema prepolicial de vigilantes parroquiales y serenos era ineficiente e incapaz de lidiar con los crecientes problemas de aumento de la delincuencia y el desorden que, según él consideraba, habían aparecido a finales del siglo XVIII y principios del XIX, junto con el exponencial crecimiento urbano e industrialización. Pero afortunadamente, un grupo de reformadores con visión

² Véase, por ejemplo: Pike, L. O., *A History of Crime in England*, London, Smith, Elder and Co., 1873-1876, vol. 2, pp. 457 y 461. Y para otros comentarios acerca de la superioridad de la policía inglesa en el cambio de siglo, véase Emsley, Clive, “The English Bobby: an indulgent tradition”, en R. Porter (ed.), *Myths of the English*, Oxford, Polity Press, 1992.

³ Véanse los libros de Charles Reith, *The Police Idea*, Oxford, Oxford University Press, 1938; *Police Principles and the Problem of War*, Oxford, Oxford University Press, 1940; *British Police and the Democratic Ideal*, Oxford, Oxford University Press, 1943; *A Short History of Police*, Oxford, Oxford University Press, 1948; *The Blind Eye of History*, London, Faber, 1952.

de futuro, incluyendo a Chadwick, llegó con la solución: la policía moderna.

Establecida por primera vez en Londres en 1829, la “idea de policía” mostró rápidamente su valor, fue adoptada en todo el país y considerada como un modelo en otros lugares. La lógica y simplicidad de la explicación de Reith da cuenta de su longevidad. Y sigue siendo útil como eje de críticas en los juicios académicos sobre el desarrollo de la policía, aunque algunos, después de haber matizado su interpretación, describan sus conclusiones como neo-reithianas.⁴ La versión sin matices sigue siendo desplegada por la propia policía cuando se remite a su historia, en particular en la forma de historiografías oficiales.⁵

Mientras la importancia de la *Metropolitan Police* era explícita en el trabajo de Reith, la superioridad del modelo británico estaba generalmente implícita. De todos modos, en *The Blind Eye of History* hizo una diferenciación entre dos tipos de policía:

La *kin police* o sistema policial anglosajón y el denominado *gendarmerie*, o sistema policial totalitario despótico. El primero representa, básicamente, a la fuerza ejercida indirectamente por la gente, desde abajo hacia arriba. El segundo representa la fuerza ejercida por la autoridad, de arriba hacia abajo.⁶

La *kin police* era democrática; las gendarmerías no. Por lo tanto, era “innecesario mirar más allá de este hecho para explicar el relativo fracaso de la democracia fuera de

⁴ Reiner, Robert, *The Politics of the Police*, Brighton, Wheatsheaf, 1985, p. 47.

⁵ Un buen ejemplo es Ascoli, David, *The Queen's Peace: The Origins and Development of the Metropolitan Police, 1829-1979*, London, Hamish Hamilton, 1979.

⁶ Reith, Charles, *The Blind Eye of History*, London, Faber, 1952, p. 20.

Gran Bretaña y los Estados Unidos”⁷. Esto probablemente nos dice más acerca de Reith, hijo de un médico victoriano, un hombre que había tenido una plantación de té y caucho, oficial del ejército indio, que sobre los sistemas policiales en general. Quizá también destaca la suspicacia prolongada y la ignorancia de los asuntos europeos en la sociedad británica, expresada como nadie por Arthur Daley, uno de los personajes centrales de *Minder*, la popular serie de televisión de los años 1980, un pícaro emprendedor para quien Europa significaba “ajetreos con pistolas, alimentos dudosos y bidés”⁸.

Nunca ha habido dos modelos de policía claramente delimitados, uno inglés –empleado tanto en el Imperio Británico como en los Estados Unidos– y otro europeo. De hecho, al menos hasta la década de 1960, sería difícil definir un modelo británico. Actualmente, en Francia e Italia los apologistas que defienden la existencia de dos fuerzas policiales de envergadura diferente, una militar y otra civil, funcionando lado a lado (la *Gendarmería Nacional* y la *Polizia Nacional* para la primera, los *Carabinieri* y la *Polizia di Stato* para la última), declaran confidencialmente que ello es bueno para la democracia, ya que se equilibran unas a otras y, en consecuencia, impiden cualquier intento por parte de una facción para tomar el poder en un eventual golpe de Estado.

La investigación comparada de David Bayley sobre el desarrollo policial en Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia se inicia desde una base empírica contemporánea, de la policía tal como es (o más bien era en 1975), y luego examina la forma en que llegó a ser en el presente. Bayley,

⁷ Ídem, p. 244. Sobre Reith véase Hjellemo, O., “A tribute to an unusual historian of police: Charles Edward Williams Reith (1886-1957)”, en *Police College Magazine*, núm. 14, 1977, pp. 5-8.

⁸ Daley, Arthur, *Minder on the Orient Express*, Euston Films, 1986.

que se concentra en las diferencias significativas en los sistemas contemporáneos, señala que el período clave del desarrollo se inicia a finales del siglo XVII, aunque la atención se centre en el siglo XIX, pero subraya que los diversos sistemas policiales surgieron realmente en diferentes momentos.⁹ Sugiere además que las características distintivas nacionales dentro de las diferentes fuerzas policiales se han mantenido increíblemente constantes a través de una multiplicidad de trastornos. Niega que el crecimiento del crimen, la industrialización, la población o la urbanización haya sido especialmente significativo en el desarrollo de estas policías; mucho más importante fue la transformación de la organización del poder político, las formas violentas de resistencia popular al gobierno, la erosión de las viejas bases sociales de la autoridad comunitaria, la creación de nueva legislación y las tareas de ordenamiento.

El libro de Bayley tiene mucho de estimulante y significativo, pero a veces también es tan general que no explica mucho en términos de desarrollo histórico específico. En particular, pese a que sugiere que las formas de actuación policial deben ser explicadas por las prácticas previas, nunca explora la longevidad de las viejas estructuras sociales y tradicionales de la policía y, en ocasiones, parece dar por supuesto un grado de organización nacional que, como veremos, no existía. Si bien toma nota de que los *Carabinieri* italianos se basaron en la *Gendarmerie* francesa, por lo general ignora la importancia del intercambio cultural, de los préstamos y posteriores remodelaciones de los modelos de policía, algo en lo que haremos hincapié a continuación.

⁹ Bayley, David, "The police and political development in Europe", en Charles Tilly (ed.), *The Formation of the National States in Western Europe*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1975.

En un libro posterior, Bayley desarrolla una importante y estimulante tipología de la policía contemporánea basada en dos dimensiones de análisis: la centralización del mando y la cantidad de centros de mando. Señala que estas dimensiones se confunden a menudo debido al uso impreciso de los conceptos de centralización y descentralización. “El punto es que la descentralización crea múltiples fuerzas, pero las fuerzas múltiples no están siempre descentralizadas”. Así, por ejemplo, países como Francia e Italia, con múltiples policías de hecho, han centralizado el mando y se ejerce el control desde las ciudades capitales sobre los civiles y la policía paramilitar. El factor clave para explicar la centralización inicial fue la escala de la resistencia violenta a la afirmación de la autoridad y la consolidación del Estado. Junto con la naturaleza del gobierno, la estructura definitiva de la policía dependía de acuerdos políticos y tradiciones resultantes. Pero, al mismo tiempo, advierte que “las estructuras de supervisión de policía no deben interpretarse como un síntoma del carácter gubernamental, por lo tanto idénticas estructuras de mando pueden dar lugar a tipos muy diferentes de regímenes”.¹⁰

Este ensayo seguirá un rumbo diferente al de Bayley: tenderá a ampliar algunas de sus conclusiones, sobre todo para demostrar el grado de negociación entre los Estados y otros actores sociales sobre el desarrollo de la policía durante el siglo XIX. Sin embargo, en lugar de trabajar nuevamente desde el presente, se centrará desde un comienzo en las instituciones policiales de dos Estados nacionales europeos durante el siglo XIX. Estos Estados, Gran Bretaña y Francia, son importantes en la historia del desarrollo de la policía. El primero porque los historiadores insistieron en que su policía era el hogar de la “nueva policía”, y durante

¹⁰ Bayley, David, *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick, N. J., Rutgers University Press, 1985, pp. 53 y 71.

el siglo XIX muchos liberales europeos, así como reformadores de la policía en los Estados Unidos, se inclinaron –o al menos aspiraban– a seguir este modelo. El segundo, debido a la precocidad en el desarrollo de sus instituciones policiales, que emergen en el siglo XIX y, fuera del formato moderno, hacia finales del siglo XVII. De este estudio inicial se sugiere que tres tipos distintos de policías pueden ser percibidos en ambos Estados. Además, será sugerido que estos tipos pueden encontrarse en otros lugares, que su reconocimiento contribuye a nuestra comprensión del crecimiento de los Estados en el siglo XIX, y que eso puede extenderse a su autoridad interna.

En las Islas Británicas, a mediados del siglo XIX, había tres modelos distintos de lo que podríamos llamar “policía pública”, en contraposición a la privada: el modelo de la *London Metropolitan Police*, la policía provincial y la policía irlandesa.¹¹ La metropolitana, primera de las “nuevas policías”, fue dirigida por comisionados nombrados por el gobierno central, que eran responsables ante el Secretario del Interior. En Londres, durante la década de 1830, esta dependencia del gobierno central fue muy resistida por muchas autoridades locales. Se quejaban por estar obligados a financiar esa policía, sin tener derecho a voz en su gestión y operaciones. Algunos inclusive señalaban que con la nueva policía, las calles de su distrito estaban menos vigiladas de lo que lo habían estado con los serenos. Tales protestas disminuyeron a mediados de siglo, pero resurgieron durante los debates sobre la creación del *London*

¹¹ En gran medida, hago esta diferenciación entre policía pública y privada para evitar la categoría adicional de la policía privada que en Inglaterra podría oscilar entre los guardabosques en la hacienda de un caballero, y los policías uniformados de las empresas ferroviarias, estos últimos no muy distintos de la policía pública. Tal policía privada también se puede encontrar en toda Europa del siglo XIX y de su tipología estructural se podrán realizar comparaciones y contrastes.

County Council en la década de 1880 y nuevamente en el siglo XX.

En Gran Bretaña, para nutrir sus cuadros de oficiales, la policía provincial recurrió a menudo a la *Metropolitan Police*, pero algunos acudieron a otros lugares, en particular a Irlanda. También observaron los mecanismos de organización y comportamiento operacional del sistema metropolitano. Pero, a diferencia de la *Metropolitan Police*, la policía provincial, ya sea municipal o fuerzas del condado, era responsable ante el gobierno local. Había diferencias. Los comisarios distritales tenían mayor independencia para sus comités de policía que los alguaciles de los condados. Hasta bien entrado el siglo XX, en algunos lugares, la policía sigue siendo considerada como funcionarios municipales que llevan a cabo una variedad de funciones administrativas.

La policía municipal mostró tanta evolución en sus vínculos con las formas existentes de gobierno local, como lo hizo la revolución con las estructuras jerárquicas, los uniformes y el comportamiento operacional. El ejemplo de Londres ofreció un grado de uniformidad. La creación de la Real Inspección del Cuerpo de Policía en 1856, cuya eficacia dio lugar a aportes del tesoro nacional y al posterior aumento de expertos policiales en el Ministerio del Interior, quienes prefirieron saltar los comités de la policía civil y hablar directamente con los jefes o alguaciles, generaron, antes de la Primera Guerra Mundial, una mayor uniformidad y un alto grado de centralización. Para este último proceso contribuyó la forma en que muchos comités de policía comenzaron a dejar la gestión de la policía local en manos de su jefe o alguacil. Pero esto no impidió que los comités de policía, especialmente los de vigilancia urbana que por lo general se reunían cada semana y en algunos casos incluso con mayor frecuencia, lograran que sus policías llevaran uniforme verde en lugar de los azules

de costumbre, cobraran peajes, actuaran como voceros municipales o auxiliares de morgue, u ocuparan cualquier otra función de gobierno local.

Buena parte de la estrecha vinculación entre la policía y el gobierno local fue resultado de la forma en que éste había desarrollado y mantenido su independencia desde la “Gloriosa Revolución” de 1688. Como magistrados, los miembros de las elites locales recorrieron los condados y municipios con escaso direccionamiento hacia el centro; los parlamentarios y ministros sirvieron comúnmente como magistrados de condado o, más avanzado el siglo XIX, como dirigentes municipales. Por otra parte, mientras que la maquinaria del gobierno local crujía bajo la presión de los revolucionarios, las guerras napoleónicas y sus secuelas turbulentas, los magistrados ingleses rara vez perdieron el hilo y el desorden popular nunca puso en serio peligro la estabilidad del Estado. En Irlanda, en cambio, mientras la burguesía se veía a sí misma similar a sus primos ingleses, claramente falló cuando se confrontó con el desorden a finales del siglo XVIII y principios del XIX. No es de extrañar entonces que la actividad policial fuese arrancada de sus manos por el gobierno central. A Dublín le dieron una policía metropolitana similar a la de Londres, mientras que a las provincias de Irlanda se les concedió una policía paramilitar, el Cuerpo de Policía Irlandés (a partir de 1867, *Royal Irish Constabulary*, Real Cuerpo de Policía Irlandés). La RIC fue equipada con armas de fuego, localizada en pequeños cuarteles en las principales carreteras y en las principales ciudades, utilizada para imponerse frente a los campesinos recalcitrantes. Sin embargo, aunque la historia de Irlanda se ha escrito desde la perspectiva de la hambruna, los desalojos, la guerra por la tierra y el desorden general, lo cierto es que hacia fines de siglo la RIC resulta cada vez más aceptada por las comunidades a las

que sirve y estaba “domesticada” perdiendo gran parte de su lado militar.¹²

A mediados del siglo XIX, en Francia también había tres tipos diferentes de policía. En París, un prefecto nombrado por el gobierno dirigía a la policía de la ciudad. En muchos aspectos, esta policía era una institución mucho más antigua que la de Londres: el cargo de *Lieutenant Général*, precursor del prefecto, se había creado en 1667. Pero en otros aspectos surgía más o menos en la misma época: en 1829, el prefecto Luis Debelleyme estableció los *sergents de ville* como una patrulla civil para restablecer la confianza en la policía después de una serie de escándalos, y para ayudar a implantar su idea de una institución paternalista que garantizara “la seguridad de día y de noche, libre y fácil circulación del tráfico, limpieza de las calles públicas, supervisión y prevención contra cualquier causa de accidente, mantenimiento del orden en lugares públicos, investigación de los delitos y persecución de los delincuentes.”¹³

¹² Se puede argumentar que ésta es una de las razones de su pobre desempeño en los problemas que acompañaron el final de la Primera Guerra Mundial. Véase Lowe, W. J. y Malcolm, E. L., “The domestication of the Royal Irish Constabulary, 1836-1922”, en *Irish Economic and Social History*, 1992, XIX, pp. 27-48. Para los orígenes del RIC, comparados con el desarrollo policial en Inglaterra, ver Palmer (1989).

¹³ Citado por Tulard, Jean, *París et son administration (1800-1830)*, París, Commission des Travaux Publics, 1976, pp. 436-437. Por su parte, Bayley afirma que, como resultado de la Fronza, Louis XIII y Richelieu llegaron a la conclusión de que la nobleza regional no se podía confiar a la autoridad del gobierno, por lo tanto los intendentes, más tarde con la asistencia de los tenientes generales de la policía, fueron designados por el rey para imponer el orden que París requería. Este parece ser uno de los casos en que Bayley no entiende el grado de desarrollo institucional alcanzado por el Estado. Sin embargo, y si bien no hay un estudio detallado de los tenientes generales de provincia bajo el antiguo régimen, los puestos eran venales y parece que a menudo eran adquiridos por los señores locales u otras autoridades. El monarca no pudo conseguir esas personas o entidades corporativas para imponer

Durante los años de la Revolución, una sucesión de leyes establecieron el cargo de *commissaire de police* en las ciudades con una población superior a 5.000 habitantes. Inicialmente el puesto era electivo, pero tras la reafirmación de la autoridad central en la época de Napoleón, el comisario comenzó a ser nombrado por el gobierno, elegido de una corta lista presentada por el prefecto del departamento. En muchos casos, por lo menos durante el primer tercio del siglo, los hombres de la lista fueron locales, a veces ex soldados, a veces hombres que buscaban una posición en el gobierno para una nueva etapa de su carrera en la burocracia estatal emergente. Sin embargo, conforme avanzaba el siglo estos hombres comenzaron a verse a sí mismos cada vez más como policías profesionales, con una carrera burocrática que progresaba en ciudades con desafíos cada vez mayores y con posibilidades de cerrarla como *commissaire central* de una gran ciudad con varios jóvenes comisarios subordinados.

El *Journal des commissaires de police*, publicado por primera vez en enero de 1853 con el apoyo del Ministro del Interior, proveía un compendio de legislación y también contenía artículos destinados a inculcar un sentido de misión y el valor de su rol. Pero los *commissaires* sólo proporcionaron una estructura de policía centralizada. Debajo de ellos estaban los inspectores, agentes de policía y *sergents de ville*, quienes durante gran parte del siglo dependían del municipio para su designación y remuneración. En el nombramiento de estos funcionarios, hubo una recurrente fricción entre la autoridad central y la local. La legislación de 1864 autorizó al prefecto del policía a nombrarlos por

el orden que se necesitaba. Los obispos locales compraron las oficinas en Beauvais, Reims y Saint-Malo, los tribunales los compraron en Blois y Troyes. Bayley, David, *Patterns of Policing, op. cit.*, 1985, p. 67. Véase Emsley, Clive, *Policing and its Context, 1750-1870*, London, Macmillan, 1983, p. 19.

