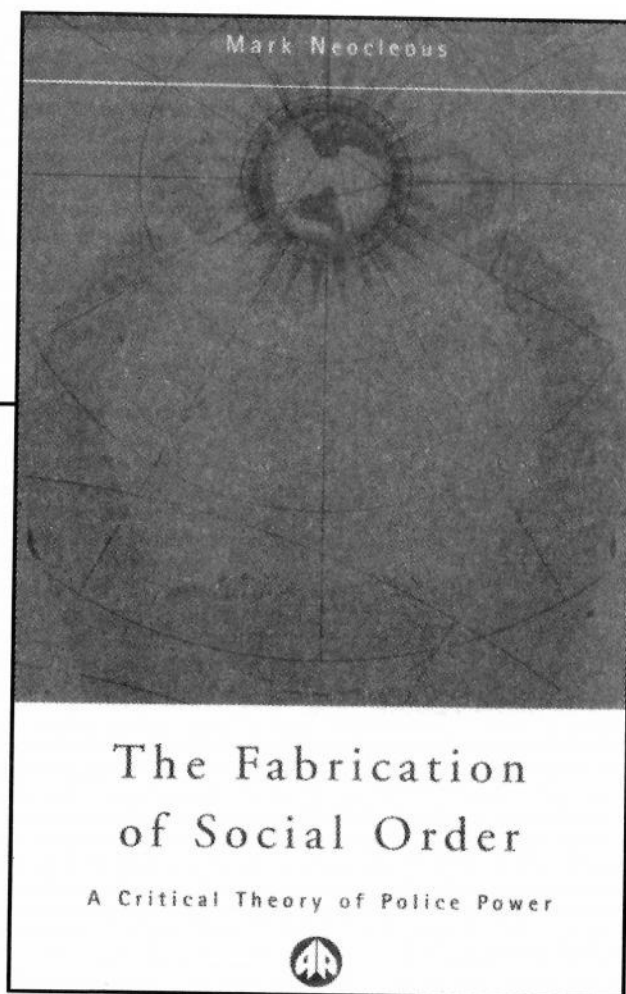


The Fabrication of Social
Order. A Critical Theory of
Police Power
Mark Neocleous

Pluto Press, Londres, 2000

por Máximo Sozzo



Se trata de un libro muy importante en el que se explora la historia de la idea y la práctica de “policía” en el contexto europeo – especialmente en Gran Bretaña– desde el siglo XVI, extrayendo a partir de ella una reflexión sobre el presente que puede inscribirse, como su subtítulo lo indica, en la ambición de contribuir a una “teoría crítica del poder policial”.

En el primer capítulo, el autor analiza el surgimiento de los discursos referidos a la “ciencia de la policía” entre los siglos XVI y XVIII en el contexto de Europa continental (de Von Justi a Delamare). Estos discursos se ponen como eje fundamental la generación de los mecanismos necesarios para la constitución de una “sociedad bien ordenada” o de un “estado de prosperidad” y se inscriben en el universo intelectual marcado por la “razón de Estado”, el cameralismo y el

mercantilismo. Los discursos de la “ciencia de la policía” se tradujeron en diferentes estilos de intervenciones dirigidas a “imponer orden” en el contexto del colapso económico y político del feudalismo y la constitución de los Estados modernos. Como bien señala Neocleous, estos discursos y prácticas de “policía” no se plasmaron inmediatamente en una “institución” –aun cuando se preocupa por brindar ejemplificaciones de este proceso en diferentes países europeos (2000, pág. 8)– sino que pernearon completamente la actividad del Estado: *La mejor forma de entender la policía es como una actividad más que como una institución; como una función más que como un entidad* (2000, pág. 5). La invención de esta “policía” forma parte, para el autor inglés, de un proceso de secularización de la concepción del orden, de un orden natural y divino a un

orden artificial, humano y político –claramente expresado en las ideas de Hobbes–: *La centralidad en la policía no sólo del mantenimiento o reproducción del orden, sino de su fabricación, y en el corazón de esta fabricación se encuentra el trabajo y la naturaleza de la pobreza... el proyecto policial está íntimamente conectado a la fabricación de un orden crecientemente burgués, alcanzado a través del ejercicio del poder estatal* (2000, pág. 5). Estos discursos y prácticas de “policía”, desde este punto de vista, están asociados a la “domesticación del mercado”, de allí la centralidad en los mismos de la promoción del comercio y la riqueza (2000, pág. 13) –por ejemplo, el carácter crucial de la “policía de los granos” (2000, pág. 15). Pues la prosperidad no puede ser separada de la condición de la pobreza y el Estado del trabajo; en la focalización en la primera Neocleous descubre la velada presencia de la segunda. *...la administración de la pobreza fue y es el corazón del proyecto policial. En virtud de su preocupación por la producción del bienestar, la policía significaba (y como argumentaré, continua significando) la policía de la clase de la pobreza* (2000, pág. 16). Siguiendo claramente los pasos de Marx, señala el “secreto” de la policía –en el pasado remoto pero también en el presente–: *Mediante prácticas de inmovilización o de movilización, la desactivación de los elementos desordenados y la gestación a partir de dichos elementos de una “fuerza de trabajo” a ser “explotada” al servicio de acelerar la acumulación de capital* (2000, pág. 17).

En el segundo capítulo se analiza el surgimiento del liberalismo como una doctrina política y las transformaciones que el mismo implicó con respecto a la idea y a la práctica de policía. En primer lugar se explora cómo el liberalismo –utilizando como ejemplo los escritos de Adam Smith– modificó la mirada

sobre la “economía” presente en el cameralismo y el mercantilismo y, al considerarla como un dominio autónomo, con sus propias reglas y dinámicas reivindicó la necesidad de que el Estado se abstuviera de intervenir directamente en este terreno. La prosperidad y el bienestar social aparecen aquí como el producto del *esfuerzo natural* de cada individuo que *se ha transformado en cierta medida en comerciante*, el resultado del *interés privado* guiado por la *mano invisible* del mercado, reduciéndose las tareas del Estado a afianzar la seguridad interna y externa y proveer los servicios que ningún individuo está interesado en proporcionar (2000, pág. 26). Ahora bien, esto no implicó por sí mismo el nacimiento de una nueva concepción “liberal” de la policía, sino que fue complementado por un nuevo conjunto de ideales liberales asociados a la noción de “Estado de derecho”, manifestado en diferentes contextos de distintas maneras –de Kant y Humboldt a Madison y Hamilton. El Estado debía abstenerse de intervenir sobre los individuos no sólo como sujetos económicos sino también como sujetos de derecho –independientes, libres e iguales– salvo en aquellos casos y bajo las formas establecidas por la ley, por el derecho. En el marco del “mito liberal”, *la policía, ya no una fuerza casi universal con poderes ilimitados para perseguir la felicidad común, fue reconceptualizada como una fuerza más limitada con poderes claramente especificados y focalizados en la prevención del delito y la seguridad interna* (2000, pág. 32). La policía fue separada por el liberalismo en tanto doctrina política de las tareas más amplias de administración y promoción del bienestar y concentrada en la actividad más específica de la protección de la ley y el orden y la prevención y detección de los delitos. Para Neocleous, el concepto de policía, sin embargo, no fue desplazado

por la economía política y el Estado de derecho, sino transformado, en el marco de una radical recodificación de la “política del orden” fundada en las ideas de interés, independencia y propiedad. Pero esto no significó que “la teoría y la práctica de los poderes policiales en el viejo sentido” no siguieran operando en el siglo XIX, en paralelo a la teoría y práctica estatal liberal. E inclusive, más allá del Estado: *el liberalismo ignoró el hecho de que la dominación y la disciplina previamente ejercida por la policía comenzó a ser ejercida crecientemente por el capital... Más que oponerse a regímenes opresivos, el liberalismo fue de hecho una forma de replantear y aun intensificar el poder sobre los individuos inaugurado por los programas absolutistas de policía anclados en el cameralismo y la ciencia de la policía... Por todas sus condenas de la tiranía de la policía, el liberalismo de fines del siglo XVIII alegremente condonó la tiranía del capital* (2000, pág.41). *La nueva policía, concentrada en la seguridad –el concepto supremo de la sociedad burguesa– fue, de acuerdo a Neocleous, una parte constitutiva de esta empresa* (2000, pág. 43).

En el tercer capítulo el autor analiza las ideas de Hegel y Colquhoun sobre la policía, notando la peculiaridad de que el primero no haya sido frecuentado comúnmente en las discusiones sobre esta temática y de que el segundo sólo lo haya sido a partir de una faceta de su conceptualización de la misma. Hegel plantea una idea de policía que refiere a la tarea de “administrar la sociedad civil” desde el Estado y se expande más allá de la cuestión del delito, fundamentalmente focalizándose en el control de la pobreza. En la misma dirección, con mayor nivel de detalle, se orienta Colquhoun. Este autor inglés proclamaba en los inicios del siglo XIX: ...*la*

prevención de los delitos y las faltas es la verdadera esencia de la policía (2000, pág. 49). Pero a pesar de ello, también señalaba: *La policía en este país debe considerarse una nueva ciencia; cuyas propiedades consisten no en poderes judiciales que llevan al castigo y que pertenecen solamente a los magistrados, sino en la prevención y detección de los delitos y en aquellas otras funciones que se relacionan con las regulaciones internas para el buen orden y confort de la sociedad civil* (2000, págs. 50-51). Explícitamente, Colquhoun prescribía la necesidad de dividir dos ramas de la “policía”: la “policía criminal” y la “policía municipal”. Esta última era la que se debía hacer cargo de estas “regulaciones internas” que se referían a la “gestión de la ciudad” –desde el problema del agua potable al problema de los incendios– y especialmente a la diferenciación entre la “pobreza” y la “indigencia” y al control de ésta, con su carga de “vagancia, inmoralidad y depravación”. Estas dos ramas de la policía estaban íntimamente vinculadas –lo que se observa claramente a partir de su *The State of Indigence* (1799) y su *Treatise of Indigence* (1806)– *pues de la indigencia debe ser trazado el origen más importante y el progreso de los delitos* (2000, pág. 54). Si la “prevención de los delitos y de las faltas” era su “verdadera esencia”, la “policía” debía actuar –salvo en el caso de la “detección” de un delito o una falta que se estaba produciendo– sobre “algo” que no eran los delitos ni las faltas. Ese “algo” es lo que para Colquhoun se encontraba en su “origen”: la caída de la “pobreza” –y del “trabajo asalariado”– en la “indigencia”. Para Neocleous este planteo demuestra que el objetivo de la policía imaginada por Colquhoun –como por Hegel– *es poner a los pobres a trabajar...evitar que rechace la explotación* (2000, pág. 55). *La policía*

pone en el centro de la escena de esta forma, de acuerdo a nuestro autor, la “seguridad de la propiedad”: *Lejos de que el discurso de la policía sea desplazado por el discurso de la economía política y el sistema de la libertad natural, en el trabajo de Colquhoun la “policía” y la “economía política” son dos caras de una misma moneda discursiva. La policía es un complemento de la economía política de la sociedad comercial, más que su opuesto* (2000, pág. 57). La policía es en esta clave parte de la “historia de la seguridad” en tanto una historia del Estado buscando una imposible seguridad con respecto al miedo de la muerte de la sociedad civil: *La sociedad civil, después de todo, genera sus propios enemigos: la burguesía produce sus propios sepultadores. En términos de clase esto significa que la policía es necesaria porque el capital, como el señor moderno, está siempre en riesgo de perder el control de la clase de la que es señor* (2000, 59).

En el cuarto capítulo, se plantea la idea de que existe un fuerte vínculo entre la “seguridad social” –y por ende, una de sus manifestaciones más relevantes, el “Estado de bienestar”– y la idea de “policía social” que atraviesa –como se señalaba en los dos capítulos precedentes– los programas de la “ciencia de la policía” y el “liberalismo”: *El nombre cambia pero la función sigue siendo la misma* (2000, 90). Para Neocleous, a pesar de que se ha vuelto parte del sentido común afirmar que la “nueva policía”, la “policía moderna” –en el contexto de habla inglesa, a partir de la fundación de la London Metropolitan Police en 1829– tiene un conjunto de competencias limitadas en torno al delito; en realidad la “condición de la pobreza” –es decir, el estado de la clase trabajadora– permaneció siendo central en los mecanismos policiales: *Lejos de existir una suerte de quiebre radical*

con las viejas formas de la policía, la “nueva policía”, de hecho, representó una elaboración institucional de la vieja idea de policía (2000, pág. 65). Para ello analiza cómo esta institución cumplió un rol clave en la aplicación de la *new poor law* de 1834 –frecuentemente citada como el nacimiento de la “política social” en el Reino Unido–, no sólo en la represión de los tumultos producidos por los “beneficiarios” de la misma sino desde 1848 por la decisión del Poor Law Board de considerar a los funcionarios policiales como *poor law relieving officers*. Otro ejemplo en la misma dirección es el trabajo policial de “control de la vagancia” a partir de la competencia que le daba la Vagrancy Act de 1824 para detener a “vagabundos” que fueran “potenciales delincuentes”. La policía era bajo estas formas *una fuerza política para la construcción de la clase trabajadora, el objetivo último del proyecto policial era la mercantilización del trabajo a través de la consolidación de la forma salarial* (2000, pág. 69). Esto lo tematiza el autor a partir del rol de la policía en el proceso histórico más amplio de transformación de ciertas costumbres que le brindaban el derecho consuetudinario a diferentes tipos de trabajadores de obtener una remuneración no salarial como fruto de su esfuerzo, que culmina en la criminalización de estos actos y su consiguiente colocación bajo la órbita policial. Típicamente, la invención de la Police of River Thames por parte de Colquhoun hacia fines del siglo XVIII: *El efecto neto de este primer sistema de policía preventiva fue, por lo tanto, no sólo una protección de la propiedad sino la creación de un orden social fundado en la propiedad privada a través de la consolidación del salario monetario y la mercantilización del trabajo* (2000, pág. 74). En la misma dirección se inscribe el análisis del autor del surgimiento de una serie de poderes poli-

ciales “en las calles” destinados a impedir prácticas de subsistencia de la “clase trabajadora” más allá de la forma del salario (2000, págs. 75-76). De esta forma, la “policía moderna” contribuyó decisivamente a generar una división siempre sinuosa y reversible en el mundo de la clase trabajadora entre los pobres “respetables” y los “indigentes” y “criminales”, la que tenía diversas manifestaciones y resultaba –y resulta aún hoy, en la mirada del autor– clave para el funcionamiento del orden social burgués. Ahora bien, por otro lado, el autor inglés reconoce hacia el final de este capítulo que, sobre todo desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, muchas de las funciones de “policía social” de la “policía moderna” fueron delegándose a otras agencias municipales y estatales, es decir, se produjo un desplazamiento que hizo a la institución policial moderna cada vez más similar, aparentemente, a su imagen liberal –lo que ejemplifica con las transformaciones de la “policía médica” (2000, págs. 84-90). La cuestión es que, en su opinión, este proceso no debe ser leído como una restricción de los alcances del proyecto policial sino como su diferenciación y renominación (2000, pág. 91).

Por último, en el quinto capítulo analiza la relación entre policía, derecho y administración en el marco del siglo XX y en el contexto británico. Se parte de la crítica a la idea de “sentido común” –también incorporada en el discurso de los policías y los políticos e, incluso, frecuente en “la izquierda”–, promovida por la “mitología liberal” de que la “policía moderna” tiene como objetivo “hacer cumplir la ley” y, en especial, “prevenir el delito”. Recuperando las indagaciones empíricas contemporáneas que demuestran que la mayor parte de las actividades policiales se refiere a “servicios auxiliares”, Neocleous resalta las resonancias que esto

implica con la “vieja policía” y señala que se han pretendido dar dos respuestas políticas frente a esta situación: asumir este estado de cosas y transformar a la policía en un “servicio” o modificar el estado de cosas, volviendo a la “verdadera función policial” vinculada a una “fuerza” encargada del “control del delito”, en el marco de una estrategia “minimalista”. Nuestro autor considera a ambas inviables pues considera que estas dos facetas están inextricablemente unidas en el mandato policial del “mantenimiento del orden” (2000, pág. 94). Neocleous afirma que la idea liberal de que la policía está “sometida” al “Estado de derecho” es simplemente improponible. Para ello utiliza el ejemplo de la evolución histórica de la práctica policial –difundida desde mediados del siglo XIX en Gran Bretaña– de arrestar “sospechosos” para “interrogarlos” en el contexto de una investigación policial de un delito ya cometido, sin orden judicial; de ser una acción prohibida paso a ser, primero, una acción admitida judicialmente y luego legalmente. *Por lo tanto, no se trata tanto de que la policía haga cumplir las leyes dictadas por el Parlamento, como que el Parlamento ha dictado leyes que han ilegitimizado las prácticas policiales existentes* (2000, pág. 98). Para nuestro autor, no tiene demasiado sentido la idea de que la actividad policial es frecuentemente “ilegal” –de donde proviene la propuesta de “imponer más firmemente sobre la policía el Estado de derecho”–, no sólo porque las leyes en tanto producto de agencias estatales son moldeadas también por la institución policial sino porque, por lo general, son lo suficientemente flexibles para acomodarse a las prácticas policiales realmente existentes (2000, pág. 99). Es por ello que la “discreción” es una de las facetas clave de la “policía moderna” –como del poder estatal, en general–, tal como se lo

reconoce frecuentemente en la actualidad. En la mirada de Neocleous, la policía es en esto, claramente, parte integral de la “administración política de la sociedad civil”. Pero como pocas otras agencias estatales, la naturaleza “cuasi-judicial” que le otorga su especial misión de “hacer cumplir la ley” hace que el poder judicial sólo se dedique a ratificar su forma de operar: *Lejos de sentirse poco cómoda tanto en la esfera judicial como ejecutiva, la institución policial desarma las fronteras entre estas esferas naturalmente operando más cómodamente en el “límite abierto” entre las esferas del poder estatal, dándole a la policía un aura de independencia que no parece tener ninguna otra institución del Estado* (2000, pág. 106). Para Neocleous las propuestas políticas que enfatizan la necesidad de imponer sobre la “actividad policial” más firmemente el “Estado de derecho” padecen de un “fetichismo legal”, pues ignoran completamente “lo que el derecho es”, produciendo una ilusión en torno a su objetividad, imparcialidad e independencia, colocándolo más allá de la “política”. La policía no hace cumplir la ley, sino que la “utiliza” para “enfrentar el desorden”: *El derecho entonces se transforma en sólo un recurso entre muchos otros que los oficiales de policía utilizan, un medio entre muchos otros para alcanzar una sociedad bien ordenada, demostrando que el ejer-*

cicio del poder en una democracia liberal es menos una forma de gobierno por parte de la ley, como la mitología liberal nos pretende hacer creer, que un forma de gobierno por parte de los hombres que usan la ley para legitimar el ejercicio del poder (2000, pág. 113).

El libro, en general, ofrece una interesante perspectiva marxista sobre la idea de policía y sus encarnaciones materiales en el contexto de la modernidad—especialmente en Gran Bretaña— que, en ciertos casos, se presenta un tanto monista y unidireccional, reivindicando constantemente una lectura en clave de “orden burgués” y de “imposición del trabajo asalariado” que puede parecer discutible. Sin embargo, las incursiones detalladas en materiales históricos y actuales, referidos a la idea y a las prácticas de policía, extraordinariamente disímiles entre sí—de Hegel a textos legales recientes— resultan muy agudas y muchas veces los argumentos que nacen de ellas aparecen como contribuciones duraderas. Más allá de los discursos oficiales sobre la “peculiaridad británica” con respecto a la materia policial, el libro nos ofrece una serie de interrogantes sugestivos para nuestro contexto cultural y constituye una invitación para llevar adelante unas indagaciones semejantes de este terreno que permanece entre nosotros casi enteramente virgen.