

Las fuerzas de policía en Italia. Representación y sindicalización a finales de los años noventa¹

FRANCESCO CARRER

Criminólogo. Unidad de Análisis e Investigación. Génova

255

*«...y del Templo habéis hecho
una cueva de ladrones.»*

Mateo, 21, 13

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, en Italia, existen seis cuerpos de policía, encargados de misiones específicas y que no es raro que se entremezclen y superpongan: Policía Nacional, Arma de Carabineros, Guardia Fiscal, Policía Penitenciaria, Guardia Forestal y Guardia Costera; a éstos se les pueden añadir los cuerpos de las Policías Municipales presentes en casi la totalidad de los municipios italianos.

Si queremos trazar un cuadro de la situación relativa a la sindicalización y a la representación del personal de las fuerzas de policía existentes en Italia, puede ser útil efectuar una breve excursión histórica por el nacimiento y la génesis de los cuerpos en cuestión.

Si nos remontamos a la realidad representada por los pequeños Estados que existían antes de la unidad de Italia de 1861, nos encontramos, en cada uno de éstos, situaciones similares por lo que se refiere a la naturaleza y a la substancia de los distintos cuerpos de policía, si bien distintas por lo que se refiere a la denominación y la forma.

Estos cuerpos fueron unificados tras la formación del reino en 1861 y algunos de ellos sufrieron modificaciones en la denominación y en el estatus durante los siguientes años, hasta la constitución de la República en 1946.

En 1948, los componentes de las principales fuerzas de policía (agentes de

1. Este trabajo se terminó en marzo de 1999.

policía, carabinieri y agentes locales) eran unos 185.000, sobre una población de unos cuarenta y seis millones de habitantes (con una relación de 1/250); en 1978, con una población de unos cincuenta y seis millones, había en Italia 80.000 carabinieri y otros tantos policías, 40.000 guardias fiscales, 15.000 agentes de vigilancia, 7.000 guardias forestales y 40.000 agentes urbanos, con un total de unas 262.000 unidades (1/214); en 1990, este total era de 257.000 sobre una población de casi 58 millones de personas (1/225).

2. LA SITUACIÓN A COMIENZOS DE LOS AÑOS OCHENTA

Hasta la aprobación de la ley de reforma de 1981, las principales fuerzas de policía italianas estaban representadas por los siguientes seis cuerpos, caracterizados de este modo en cuanto a estatus y dependencia:

- *Arma de Carabinieri*, análoga en cuanto a orígenes, organización, misiones y espíritu a las demás policías militares (Gendarmerie Nationale, Guardia Civil, Koninklijke Marechaussee), parte integrante de las Fuerzas Armadas, con funciones de policía militar, orden público, seguridad y policía judicial; dependiente del Ministerio de Defensa y, en cuanto a una parte de sus misiones, del Ministerio del Interior;
- *Cuerpo de los Guardias de Seguridad Pública*, compuesto exclusivamente por militares y dirigido, en algunos aspectos, por militares, en otros, por funcionarios civiles, dependiente del Ministerio del Interior y, en algunos aspectos, del Ministerio de Defensa; y *Cuerpo de Policía femenina*, dependiente del Ministerio del Interior;
- *Cuerpo de la Guardia Fiscal*, con funciones institucionales principales de policía financiera, encargado de la represión de los delitos fiscales y del contrabando, «parte integrante de las Fuerzas Armadas y de la Fuerza Pública», y dependiente del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior;
- *Cuerpo de Agentes de Vigilancia*, militar, encargado de la vigilancia en el interior de las prisiones y dependiente del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Defensa; y *Cuerpo de las Vigilantes Penitenciarias*, civiles, encargadas de la vigilancia de las detenidas y dependiente del Ministerio de Justicia;
- *Cuerpo Forestal del Estado*, militar, encargado de la vigilancia de los bosques y pastizales, bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura y Bosques, y del Ministerio del Interior;
- *Cuerpo de las Capitanías de Puerto*, parte integrante de la Marina militar, con tareas de control de los Puertos, de las áreas de hacienda pública marítimas y de las aguas territoriales.

Todos estos cuerpos estaban formados exclusivamente por personal masculino, con la excepción de los miembros del Cuerpo de Policía femenina y de las Vigilantes Penitenciarias, compuestos exclusivamente por personal femenino.

3. LOS PREÁMBULOS DE LA REFORMA

Para facilitar la comprensión de la situación existente en Italia, en cuanto a las relaciones entre las fuerzas de policía y el resto del País, puede ser útil recordar cómo su empleo por parte de los distintos gobiernos que se han sucedido no había contribuido a mejorar su conocimiento y el respeto mutuo. Utilizadas no raramente en tareas represivas y de orden público, tanto por el reino como por la posterior república eran consideradas el brazo armado en el peor sentido de la palabra.

A esto se puede añadir, sobre todo por lo que se refiere a la policía, el recuerdo de la colaboración, incluso estrecha, con el régimen de Saló, en el período final de la Segunda Guerra Mundial; un recuerdo vivo a causa de la presencia de no pocos de estos funcionarios rápidamente reintegrados a la nueva policía republicana.

A finales de los años sesenta, en las vísperas del «otoño caliente» y de los movimientos de protesta, las relaciones de los ciudadanos con las fuerzas de policía no se podían considerar en absoluto positivas; ni aprecio ni respeto mutuo, sino sospecha y contraposición cuando no verdadero distanciamiento y rechazo. Esta actitud tendrá su importancia en los años posteriores, cuando algunas tentativas de contacto y colaboración por parte de policías «democráticos» fueron acogidas con extrema desconfianza por parte de las organizaciones sindicales y de los partidos menos conservadores.

En 1976, Romano Canosa escribía que «el poder ejecutivo en Italia tiene un control sobre sus fuerzas de policía que difícilmente se puede encontrar en otra parte. Todas las polémicas en torno a sus fuerzas de policía de estos últimos años han revelado la dimensión de absoluta dependencia de los miembros de policía frente al gobierno. La total inexistencia de estructuras representativas básicas en su interior ha hecho de estos cuerpos un terreno de dominio del ejecutivo.»

Alberto Bernardi, magistrado especialmente atento a estas problemáticas, en la víspera de la reforma, afirmaba que «la policía italiana, desde sus orígenes hasta hoy, no ha sabido interpretar, de un modo totalmente ocasional, el papel de institución encargada de la defensa de la colectividad contra los atentados a la seguridad y a la libertad del ciudadano, determinando un surco profundo de atávica desconfianza y de radical hostilidad en el pueblo, que ha visto en ella un obstáculo continuo a la expresión de los derechos individuales sancionados por la Constitución y a la participación en las decisiones políticas fundamentales». Por otra parte, también según éste, «la formación de los policías y su empleo especial han sido las causas más destacables de su separación de la sociedad. La ausencia de instrumentos representativos de unión con las demás clases de trabajadores ha hecho que, durante muchísimos años, la opinión pública, los partidos y los sindicatos se hayan desinteresado por completo de los problemas internos y de las condiciones de trabajo de la seguridad pública».

A partir de 1968, con ocasión de desórdenes y manifestaciones en la calle especialmente masivas y violentas, caracterizadas también por la muerte de algunos policías, comenzaron a producirse episodios de protesta, revuelta y verdadera rebelión por parte de agentes de policía que, en lo posible, fueron sofocados y escondidos por las autoridades competentes.

Estos fenómenos facilitaron el inicio del *Movimiento de los policías democráticos* que, a continuación, se transformaría en las organizaciones sindicales de policía. Se trató de un periodo marcado por dudas, contradicciones, frustraciones e importantes tomas de conciencia por parte de muchos.

A estas dudas, se añadieron reivindicaciones de carácter moral y económico y la defensa de los derechos más elementales, como el horario de servicio que, por exigencias «improrrogables», podía llegar a setenta y cinco u ochenta horas a la semana.

Así, en el periodo de 1971-1975, se produjeron episodios de protesta colectiva, como reuniones en lugares públicos y marchas silenciosas, que llevaron a conocimiento de la opinión pública la situación de descontento existente y que causaron la denuncia de sus autores, en base al código militar vigente.

Como ha escrito Annibal Paloscia, «el estado militar no sólo era una forma, sino un instrumento opresivo que negaba el ejercicio de los derechos constitucionales a quien debía prodigarse para garantizárselos a los ciudadanos. Toda reivindicación de los agentes, toda protesta, ofendía a la jerarquía, era considerada insubordinación; se respondía con los castigos, la expulsión del cuerpo, la denuncia ante los tribunales militares».

Diecisiete policías fundadores del *Movimiento* en 1969 se convirtieron en cien en 1970, trescientos en 1971 y seiscientos en 1972.

En los años posteriores, se organizaron actividades de propaganda y de proselitismo, asambleas, conferencias y debates, con el fin de mejorar la organización y aumentar los contactos con el exterior. En 1973, se constituyó un Comité de estudio para la reorganización de la policía, con la participación de parlamentarios, sindicalistas, magistrados y policías. En ese mismo año, Luciano Lama, secretario general de la Confederación General Italiana de Trabajadores (CGIL) declaraba oficialmente que «el policía es un trabajador como los demás y ha de tener el derecho a organizarse sindicalmente». En la actual pérdida de memoria histórica, hoy podrá parecer una observación obvia y vana, pero en aquel momento constituía una afirmación de principio con valor histórico.

Marinelli y otros remontan a marzo de 1974 el primer encuentro entre policías y sindicalistas de CGIL-CISL e UIL, mientras que «el 21 de diciembre de 1975, en el Hotel Hilton de Roma, más de dos mil policías ratificaron el nacimiento oficial del Movimiento para la desmilitarización, la reorganización y la sindicalización del Cuerpo de los Guardias de Seguridad Pública».

Posteriormente, se registró una alternancia de nuevos resultados y de repentinos frenazos de todo el proceso por parte de todas las fuerzas políticas, empeñadas en una actividad de mediación y de concesiones mutuas en la redacción del proyecto de reforma. El propio ministro del Interior, personalmente favorable a la reforma, fue reprobado por los partidos de su misma coalición política.

Mario Pacelli, importante funcionario de la Cámara de Diputados, recuerda que los primeros proyectos de reforma de la estructura administrativa de la Seguridad Pública fueron presentados en la cuarta legislatura, es decir, a veinte años de distancia de los decretos ley de militarización de 1943 y de 1945, pero no fueron nunca examinados y perdieron efecto con el final de la misma legislatura.

En la octava legislatura, el debate de diez proyectos de ley relativos a modificaciones estructurales de la Administración de la seguridad pública, presentados por el gobierno y por todas las fuerzas políticas, comenzó en octubre de 1979 y se prolongó con un profundo debate hasta la aprobación del texto definitivo el 25 de marzo de 1981.

4. LA REFORMA DE 1981

Tras años de discusión y de debate político, en 1981, el Parlamento aprobó la Ley de reforma de la policía: Ley 121/1981, de 1 de abril, nuevo ordenamiento de la Administración de la seguridad pública.

Esta ley fue el resultado de una serie de compromisos por parte de las diferentes fuerzas políticas, en base a sus posiciones, convicciones y razones; los aspectos de mayor enfrentamiento fueron los referentes a la desmilitarización, al derecho de sindicalización y al de huelga, a la gestión del orden público. Todos salieron de allí reforzados: los progresistas, que veían como se obtenían sólo en parte los objetivos que se habían marcado; los conservadores, que aireaban en cualquier ocasión el espectro de una policía «popular», «bolchevique», «comunista». No todo el mundo conoce las ocasiones en las que, durante los años posteriores, en los momentos de mayor tensión, la Policía Nacional estuvo a un paso de la remilitarización.

Aún hoy, los que apoyan, tanto antiguos como nuevos, un control militar del territorio se alegran cuando unidades del Ejército se emplean en esta tarea en apoyo de las fuerzas del orden. A este propósito, se puede recordar, en 1978, poco antes de la reforma, el empleo del Ejército para el control del territorio durante el secuestro del presidente del Gobierno, Aldo Moro, por parte de las Brigadas Rojas y, en época más reciente, el uso de unidades del Ejército para el control de objetivos sensibles —tribunales, viviendas de autoridades, etc.— en las regiones con más riesgo, como Sicilia y Campania, con el fin de librar de estas tareas de vigilancia «estática» a las fuerzas de policía y permitir su utilización en tareas de carácter investigador.

En este sentido, al menos por su poca sensibilidad con el problema, se puede incluir el DPR n° 332/1997, de 2 de septiembre, Reglamento que contiene normas para la inclusión de los voluntarios de las Fuerzas Armadas en las carreras iniciales de Defensa, de las Fuerzas de Policía, de los Bomberos y del Cuerpo Militar de la Cruz Roja italiana, que prevé, para aquellos que hayan pasado un periodo de tres años como voluntarios en las Fuerzas Armadas, la posibilidad de pasarse, mediante concursos reservados, a las Fuerzas de Policía con ordenamiento militar o civil y a algunas otras administraciones del Estado y que, al menos, contribuirá a una «militarización» rastrera de los cuerpos afectados.

Este «activismo» de los Estados Mayores está también, indudablemente, relacionado con el momento histórico actual que se caracteriza por la contracción de las plantillas y la supresión de secciones, comandancias y grandes unidades, con vistas a una revisión global de la doctrina relativa a la defensa, insertada cada vez

más en un marco de nuevas alianzas y realidades internacionales. A esta realidad, hay que añadir una «tolerancia» cada vez mayor por todo lo que es militar por parte de cada vez más amplios sectores de la sociedad, pacifistas por tradición histórica o intereses de última hora, las iniciativas legislativas que tienden a privilegiar lo «civil» en detrimento de lo militar, con obligaciones de «servicio militar» en sectores no militares para todos los jóvenes, limitando el compromiso militar a un reducido número de voluntarios en nombre de la profesionalidad guerrera, o guerrerista.

Así los militares tratan de encontrar nuevos sectores de empleo, como por ejemplo la protección civil, o una presencia más marcada en el control de las fronteras, ligado a la actual presencia de imponentes flujos de inmigración clandestina hacia los confines surorientales de la península. A este propósito, se pueden señalar, sin entrar en los méritos y en las culpas, las dificultades de coordinación entre Fuerzas de Policía y unidades de la Marina militar y de la Guardia Costera empleadas en el control de las aguas territoriales o alto mar, y las polémicas entre los máximos exponentes gubernativos de los ministerios del Interior y de Defensa.

Volviendo a los comienzos de los años ochenta, se puede sostener que la reforma les fue «arrancada» a las fuerzas más conservadoras del país que, en cualquier caso, están preparadas para recuperar, en el contenido, todo lo que se habían visto obligadas a conceder en la forma.

Para completar la información, es necesario añadir que también se podían encontrar resistencias en los distintos sectores de la policía y de la administración del Ministerio del Interior en su conjunto: gobernadores civiles, jefes de policía, militares civiles, hombres y mujeres, todos tenían que ceder privilegios, autoridad, peculiaridades y poder.

Si bien la reforma afectó al conjunto de la gestión del orden y de la seguridad pública y desempeñó una función de guía para modificaciones y mejoras en los demás cuerpos de policía, los cambios más significativos e inmediatos se refieren a la misma Policía.

A este respecto, se pueden indicar como puntos fundamentales de la reforma:

- la eliminación del Cuerpo de los Guardias de Seguridad Pública y del Cuerpo de Policía Femenina y la simultánea constitución de la Policía Nacional;
- el carácter no militar de la Policía Nacional, con la posibilidad para sus miembros de organizarse sindicalmente, si bien en organizaciones específicas, reservadas al personal en servicio y con la exclusión del derecho de huelga;
- la introducción de la figura del inspector, nuevo grado intermedio entre el jefe y el ejecutivo, con especificidades y tareas de carácter sobre todo investigador;
- el perfeccionamiento de las técnicas de selección y de reclutamiento, así como el de los programas y de las técnicas de formación y de adiestramiento;
- la mejora del tratamiento económico y del horario de trabajo;

- la posibilidad para las mujeres de acceder a todos los niveles de la citada Policía Nacional;
- la coordinación de los dos principales cuerpos de policía (Policía Nacional y Arma de Carabineros) y, en una segunda fase, también de todos los demás.

Durante los años siguientes, en base a la Ley 121/1981, con la Ley 395/1990, de 15 de diciembre, se instituyó el Cuerpo de Policía Penitenciaria que englobó a los preexistentes Cuerpo de los Agentes de Vigilancia y de las Vigilantes Penitenciarias, simultáneamente disueltos. Esta fuerza de policía, dedicada a la vigilancia de las estructuras carcelarias y a la custodia y traslado de los detenidos, cuenta con un estatuto civil y sus miembros, de ambos sexos, tienen todas las posibilidades de adherirse a las organizaciones sindicales tradicionales existentes, o a otras de sector, sin los límites impuestos a los miembros de la Policía Nacional y con el único límite de la prohibición de la huelga.

El Cuerpo Forestal del Estado fue reformado con la Ley 349/1986 que, en ese momento, lo pone bajo dependencia del Ministerio de Agricultura, pero también de cada una de las regiones y del Ministerio del Interior, a causa de la multiplicidad de sus funciones, entre ellas las de protección civil, prevención e intervención en caso de incendios en el monte y su participación en el mantenimiento del orden y de la seguridad pública. Es muy reciente el proyecto de nuestros gobernantes, contra el buen sentido y los dictámenes de diferente tipo, de desmembrar a este Cuerpo de policía descentralizándolo hacia las regiones, con las consecuencias negativas que fácilmente se pueden suponer, sobre todo en la lucha contra la contaminación medioambiental.

El Cuerpo de las Capitanías de Puerto, parte integrante de la Marina Militar, tiene una doble dependencia funcional, del Ministerio de Transportes y de la Navegación, por lo que se refiere a las tareas de instituto, y del Ministerio de Defensa, por lo que se refiere a los servicios militares, así como reclutamiento, formación, nombramientos y procedimientos disciplinarios.

Con Decreto interministerial de 8 de junio de 1989, las unidades del Cuerpo que desempeñan tareas de índole técnico-operativo han sido constituidas en Guardia Costera y, por tanto, representa una articulación de este Cuerpo.

El Cuerpo de las Capitanías de Puerto desempeña funciones de orden técnico y de policía, de orden administrativo, de orden militar, de policía judicial y las dimanantes de acuerdos internacionales (control de la inmigración clandestina por mar; administración de los bienes públicos marítimos y vigilancia sobre las actividades que se llevan a cabo; control de los amarres y del tráfico por las aguas marítimas; vigilancia de todas las actividades en el interior de los puertos; seguridad de la navegación; participación en la policía militar y en la defensa de los puertos y de las costas; etc.).

Sin perjuicio de las tareas fundamentales y las dependencias arriba citadas, y, en su caso, los olvidos, estos cuerpos garantizan, de un modo diferente, formas de colaboración también con el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Recursos Agrícolas, Alimentarios y Forestales, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Transportes, el Ministerio de Telecomunicaciones, el Ministerio de

Bienes Culturales y Ambientes, el Ministerio de Sanidad, el Departamento de Protección Civil y los gobiernos regionales.

La realidad de la policía urbana, presente con cuerpos municipales o agentes individuales en casi todos los municipios italianos, fue reorganizada con la Ley-marco 65/1986, sobre el ordenamiento de la policía municipal de 7 de marzo, de la que se están exigiendo importantes reformas desde hace tiempo. El personal, de ambos sexos, puede inscribirse en sindicatos de la función pública, sin ninguna limitación, incluido el derecho de huelga.

Para los dependientes de todas las categorías de las Fuerzas Armadas, incluida también el Arma de Carabineros y la Guardia de Finanzas, existen organismos representativos —COBAR, Consejo Básico de Representación; COIR, Consejo Intermedio de Representación; COCER, Consejo Central de Representación— formados mediante elecciones libres y que desempeñan la función de interlocutores frente a las respectivas cúpulas políticas y militares, establecidos por la Ley 382, de normas generales acerca de la disciplina militar.

También a este propósito, hay que señalar una reciente resolución del Consejo de Estado (1.142/1998) publicada el 18 de septiembre de 1998, en la que se considera inconstitucional la actual prohibición, para el personal militar de las Fuerzas Armadas, de organizarse sindicalmente y que sin duda abre nuevos escenarios que habrá que considerar.

Concluyendo el breve panorama de la situación de las fuerzas de policía, se puede recordar que están en estudio modificaciones legislativas que, a corto plazo, deberían permitir el acceso a todos los niveles del Arma de Carabineros y de la Guardia de Finanzas a personal femenino, así como a los de todas las Fuerzas Armadas.

Así pues, para resumir la situación actual en materia de fuerzas de policía, tras las leyes de reforma citadas, existen dos fuerzas principales de policía encargadas principalmente del mantenimiento del orden y de la seguridad pública: Policía Nacional (con ordenamiento civil) y Arma de Carabineros (con ordenamiento militar), que también tiene tareas de policía militar. En la actividad de estos dos cuerpos participan, por lo que compete a otros, y que se caracterizan por diferentes misiones específicas de instituto: Guardia de Finanzas (con ordenamiento militar), encargada de la lucha contra el contrabando y los delitos fiscales; Policía Penitenciaria (con ordenamiento civil), encargada de la vigilancia de todas las cárceles no militares y al traslado de los presos; Cuerpo Forestal del Estado (con ordenamiento civil), encargado de la defensa del medio ambiente; Cuerpo de las Capitanías de Puerto (con ordenamiento militar), encargado del control de los puertos, de las costas y de la navegación; a éstos hay que añadir las policías municipales (civiles), presentes en casi todos los municipios italianos, que dependen sólo de éstos y no de las autoridades centrales.

Por simplicidad, he evitado citar a otros cuerpos de policía «menores», pero en cualquier caso presentes a diferente nivel, y a los guardias jurados privados que engloban toda la vigilancia privada, efectivamente muy numerosos y que, desde hace tiempo, reivindican nuevos derechos y competencias. A excepción de éstos últimos, todos los miembros de estos cuerpos tienen atribuciones

como agentes u oficiales de policía judicial, de seguridad pública, de policía fiscal y de policía militar, en una maraña de tareas y de competencias un tanto complejas.

La tabla siguiente trata de esquematizar los puntos principales relativos a las diferentes fuerzas de policía italianas a finales de 1998.

Figura 1. Fuerzas de policía italianas a finales de 1998.

	Policía Nacional	Arma de Carabineros	Guardia de Finanzas	Policía Penitenciaria	Cuerpo Forestal	Guardia Costera	Policías municipales
Plantilla en millones	101	112	64	32	10	11	60
Estatus	Civil	Militar	Militar	Civil	Civil	Militar	Civil
Competencias	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Local
Acceso a las mujeres	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Sindicato	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Órganos de representación	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Derecho de huelga	No	No	No	No	No	No	Sí
Auxiliares de aislamiento	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

5. LOS SINDICATOS DE POLICÍA EN ITALIA

En el momento de la aprobación de la reforma, los sindicatos del personal de la Policía Nacional eran el SIULP y el SAP.

El primero, Sindicato Italiano Unitario de los Trabajadores de la Policía, se situaba en posiciones coincidentes con las de las Confederaciones CGIL-CISL-UIL y consideradas por sus críticos como demasiado politizadas y de «izquierda»; el segundo, Sindicato Autónomo de Policía, con menos relaciones con los partidos políticos y las organizaciones sindicales, era considerado por sus detractores como demasiado cercano a la Administración y atento a sus indicaciones.

Las diferencias entre estos dos sindicatos eran sobre todo de carácter histórico y doctrinal. El SIULP teorizaba y afirmaba su relación ideológica y estratégica, orgánica y privilegiada, con las Confederaciones CGIL-CISL-UIL, con las que, antes de la reforma y en los años siguientes, tuvo una colaboración siempre estrecha y que, a veces, se convertía en una verdadera subordinación. Por su parte, el SAP reivindicaba su autonomía, entendida como apertura a todas las fuerzas políticas y sociales, en total equidistancia de los partidos políticos y de las organizaciones sindicales. Esta actitud se proponía acercar a todos los componentes de la vida nacional, sin barreras ideológicas, sin prejuicios y sin relaciones privilegiadas.

Más allá de los errores y de los comportamientos de cada uno, de la buena y de la mala fe, no es fácil apreciar la total veracidad de las críticas hechas. Estas

divisiones y diferencias se mostraron aún más aleatorias en los años siguientes, cuando las cualidades de cada uno de ellos contribuyeron a redefinir posicionamientos menos formales.

En julio de 1981, las elecciones para el Consejo Nacional de la Policía Nacional asignaron el 75 % de los votos al SIULP y el 25 % al SAP; en 1985, la elección de los miembros del Consejo de Administración de la Policía Nacional dio los mismos resultados.

En los años siguientes, se fundaron la Asociación Nacional de Funcionarios de la Policía (ANFP), que hoy cuenta con un millar de miembros, y algunos sindicatos «menores» en cuanto a número de miembros; esta «parcelación», totalmente en línea con la realidad europea de los sindicatos de policía, representaba una novedad en la realidad italiana, hasta entonces caracterizada, tanto antes como después de la reforma, por una especie de «dualismo histórico» SIULP-SAP.

A este propósito, Maurizio Marinelli asigna una «dignidad» representativa de carácter nacional, además de a SIULP y a SAP, también a la FSP (Federación Sindical de Policía), constituida por LISIPO (Sindicato Libre de Policía), SODIPO (Solidaridad de Policía) y COISP (Coordinación para la Independencia Sindical de Fuerzas de Policía), y al SIAP (Sindicato Italiano Miembros Policía), e indica a otra decena de sindicatos que define «carentes de mayor representatividad a nivel nacional»; entre ellos, señala a uno que durante dos años consecutivos tuvo treinta y cuatro y veintidós miembros respectivamente en todo el territorio nacional.

Para terminar, en 1998, fue fundada la Asociación de los Mandos de la Policía Nacional Asociados, que reagrupa a unos doscientos cincuenta miembros, reservada a los mandos de la policía del censo de jefes (mandos intermedios, jefes superiores y dirigentes generales), dirigida a «defender de manera asociativa al escalafón de la función ejercitada por los jefes y por las autoridades de seguridad pública».

Para sintetizar el cuadro arriba descrito, puede resultar útil, pidiendo disculpas por los posibles errores, ofrecer una tabla que, con mucho trabajo, he podido reconstruir partiendo de los datos enviados anualmente por el Ministerio del Interior a las organizaciones sindicales y de los ofrecidos por Maurizio Marinelli, y que permite seguir con suficiente precisión la marcha en el tiempo de las inscripciones a éstas.

Por simplicidad, he recogido cada uno de los datos referentes a SIULP y a SAP, unificando los de todos los demás sindicatos.

Es posible observar cómo, a excepción de los primeros años posteriores a la reforma, si bien con algunas variaciones porcentuales significativas, la mayoría de los policías, en cualquier caso, siempre se ha adherido, al menos formalmente, a un sindicato, habiendo variado el porcentaje de los no afiliados del 24,4 % al 32,1 % de la fuerza administrada. Estos porcentajes coinciden, en grandes líneas, con los ofrecidos por Jean-Claude Monet acerca de la sindicalización de los policías franceses (70 %) y de los españoles (80 %).

Entre los afiliados, la mayoría relativa siempre ha estado, aunque con marcha fluctuante, del lado del SIULP; desde un máximo del 47,6 % a un mínimo del 28,9 % de toda la fuerza administrada, y desde el 84,2 % al 38,5 % de la fuerza sindicalizada. El segundo sindicato en el plano numérico, el SAP, ha oscilado desde un máximo

Figura 2. Porcentajes de: fuerza no sindicalizada, fuerza sindicalizada, afiliados al SIULP, afiliados al SAP, afiliados a otros sindicatos.

* Porcentaje de los afiliados sobre el total de la fuerza administrada.

** Porcentaje de los afiliados sobre el total de la fuerza sindicalizada.

Año	Fuerza adminis- trativa	Fuerza no sindica- lizada	Fuerza sindica- lizada	SIULP		SAP		Otros	
				*	**	*	**	*	**
1982	71.386	43,5	56,5	47,6	84,2	8,9	15,8	0,0	0,0
1983	71.589	41,2	58,8	43,9	75,1	13,6	22,7	1,3	2,2
1984	73.519	39,4	60,6	42,8	70,9	16,2	26,7	1,6	2,4
1985	71.251	36,0	64,0	43,1	67,3	19,1	29,8	1,8	2,9
1986	73.527	37,6	62,4	39,4	63,2	20,7	33,2	2,3	3,6
1987	72.445	35,4	64,6	38,8	60,1	22,0	34,0	3,8	5,9
1988	78.476	31,5	68,5	38,9	56,8	24,3	35,5	5,3	7,7
1989	82.331	29,0	71,0	37,8	53,2	25,1	35,3	8,1	11,5
1990	85.132	26,6	76,4	37,2	50,7	27,3	37,2	8,9	12,1
1991	89.151	27,0	73,0	36,9	50,6	26,1	35,8	10,0	13,6
1992	89.368	24,4	75,6	36,7	48,5	25,8	34,2	13,1	17,3
1993	96.516	31,4	68,6	32,8	47,8	21,8	31,8	14,0	20,4
1994	102.715	32,1	67,9	30,5	44,9	20,2	29,7	17,2	25,4
1995	104.187	25,0	75,0	28,9	38,5	22,9	30,5	23,2	31,0
1996	104.265	25,9	74,1	29,1	39,2	21,5	29,1	23,5	31,7
1997	101.977	24,9	75,1	29,2	38,9	21,1	28,9	24,8	33,0

del 27,3 % a un mínimo del 8,9 % de toda la fuerza administrada, y desde el 37,2 % al 15,8 % de la fuerza sindicalizada. El conjunto de los demás sindicatos muestra un crecimiento casi constante, pasando del 1,3 % al 24,8 % de toda la fuerza administrada, y del 2,2 % al 33,0 % de la fuerza sindicalizada.

Si bien siempre es muy difícil formular análisis seguros en este ámbito, se pueden considerar fisiológicas las variaciones de los dos sindicatos mayoritarios. Por lo que se refiere a la mayor parte de los afiliados a los sindicatos «menores», se puede observar cómo, al menos porcentualmente, parece que proviene unos años del conjunto de los «no sindicalizados» y otros, de las filas de los dos sindicatos mayores. Un análisis más profundo permitiría tal vez puntualizar estas migraciones en relación con momentos especiales de descontento y de malhumor por parte de estos policías.

De hecho, no se puede olvidar que no es infrecuente y, en cualquier caso, mucho mayor que otros sectores profesionales con una tradición y una concienciación más consolidadas el fenómeno de la «migración sindical», cuando no de la verdadera creación de nuevos sindicatos como reacción a la ausencia de respuesta por parte de la organización sindical de pertenencia a una verdadera o presunta exigencia, petición o controversia poco más que individual, cuando no a la elección a cualquier pretendido cargo sindical.

Para muchos, la organización sindical no es otra cosa que un patronato asis-

tencial dirigido ante todo a la tutela del individuo y de sus verdaderas o presuntas injusticias sufridas; una sanción conminatoria, un traslado no concedido, una promoción no obtenida son otros «ultrajes», que el sindicato de pertenencia ha de solucionar lo más rápidamente posible. Y si un sindicato no puede o, a veces, no quiere intervenir, se cambia de sindicato, pasando con la máxima tranquilidad de un sindicato progresista a uno conservador o viceversa, para volver quizás otra vez al de partida. Para seguir la crónica, es necesario explicar que esta migración, a veces verdadera trashumancia, se produce no raramente también entre las tres diferentes «áreas de referencia» (que encabezan CGIL, CISL y UIL respectivamente) dentro del mismo SIULP.

Por otra parte, este concepto de sindicato como «taxi», que hay que utilizar para el trayecto necesario, naturalmente a un precio político, se extiende a una parte no pequeña de los policías italianos. Aquellos que tienen mayores expectativas y ambiciones no lo usan para un traslado o una pequeña promoción, sino como un verdadero medio para hacer carrera, de otro modo imposible. A menudo intocables, gracias a un cargo sindical, han dado mucho la impresión de co-gestionar y negociar su futuro y el de otros, instaurando mecanismos que han contribuido mucho a reducir el nivel de la propia policía y el de la organización sindical, y a alejar de la segunda, cuando no también de la primera, a aquellos que no consideraban que tuvieran que doblegarse a estas lógicas de sistema.

6. LA REFORMA TRAICIONADA

Si las críticas, que escuecen en la piel de quien ha creído en la reforma o ha basado su comportamiento en valores de solidaridad, seriedad y honestidad sindical, pueden ser explicadas con la aleatoriedad y con las debilidades del género humano, vale la pena analizar en qué medida ha sido aplicada correctamente la Ley 121/1981 y ha incidido sobre la Policía Nacional y sobre la Administración de la seguridad pública en su conjunto.

Este análisis puede partir del examen de los siete puntos anteriormente recordados como principales de la mencionada reforma.

La inserción de las mujeres en la policía se está llevando a cabo con dificultades tal vez menores de lo que se habría podido temer en un principio y, a mi juicio, con resultados muy positivos. Lo que en todos los campos laborales se reconoce como una globalidad superior en términos de compromiso y, a menudo, de capacidad por parte de las mujeres, también se puede encontrar en este sector, y si aún existen limitaciones en el desarrollo de las carreras de las mujeres, sustanciales y no formales, se puede pensar que se podrán superar de aquí a pocos años. En 1994, las mujeres representaban el 10 % del total del personal de la Policía Nacional.

Por lo que se refiere a la plantilla en su conjunto, es interesante comparar los valores de 1994 con los de 1998.

Se puede apreciar cómo, mientras las categorías superiores han permanecido invariables, las inferiores han sufrido profundas modificaciones, llegando, desde el

Figura 3. Las categorías en las fuerzas de policía italianas.

Categoría	1994	%	1998	%
Jefes	915	0,9	923	0,9
Comisarios	2.990	2,8	2.980	2,8
Inspectores	8.868	8,4	24.000	22,8
Subinspectores	21.328	20,3	20.000	19,0
Agentes y auxiliares	71.181	67,6	57.336	54,5

punto de vista populista, a un ejército con muchos «capitanes» y pocos «soldados» (hay 1,3 agentes y auxiliares por cada inspector y subinspector). Esta situación estructural se ve agravada en el plano operativo por el hecho de que, al no haberse llevado a cabo una reforma paralela de los empleos y de las funciones, la mayor parte del personal ahora ya desempeña tareas de oficina, reduciendo, en el plano numérico y en el cualitativo, la proporción de personal empleado en la calle y en el control del territorio.

Las modalidades de selección y de reclutamiento sin duda se han mejorado, estableciendo nuevos criterios, entre ellos la posibilidad de prestar servicio en la propia región de origen, y la preparación específica de personal selector que se ha de emplear en esta actividad. El gran número de solicitudes presentadas con ocasión de cada concurso garantiza siempre un número elevado de candidatos, entre los que sería posible identificar a personas con un óptimo nivel cultural, psicológico y de motivación. Las intervenciones externas en los procedimientos de selección y los derechos de parentesco, natural o adquirido, restan fundamento a los métodos y el nivel de partida del conjunto de los candidatos.

La actividad formativa ha hecho que se registren, al menos en el plano teórico, mejoras notables, cuando no temporales. Tras la reforma, se ha prolongado la duración de los cursos para agentes, se han completado los programas de estudio, se ha incluido un curso básico de lengua inglesa para todo el personal, se han potenciado los edificios y las estructuras didácticas. Por otra parte, se han buscado formas de colaboración con la Universidad y con organismos formativos del sector privado que han llevado a diseñar nuevas figuras profesionales como el *formador* y el *tutor* y a llevar a cabo estudios sobre las nuevas características de la formación en la policía y sobre las posibilidades de ponerlas en práctica. En su caso, las dificultades pueden ir ligadas a las reducciones de balance y a la necesidad de superación de la mentalidad, no específica de la policía italiana, que considera que este trabajo se aprende con la práctica y que, por consiguiente, la actividad formativa es un momento útil, cuando no peligroso, de la vida del policía.

También por lo que se refiere al tratamiento económico y al horario de trabajo, se ha avanzado mucho. Si bien, teniendo en cuenta el riesgo medio ligado a este tipo de trabajo, los sueldos son aceptables en los niveles más bajos, sin embargo son claramente inferiores a las responsabilidades jurídicas y de gestión desempeñadas por los funcionarios del grado dirigente o de dirección.

Siguiendo en este tema, se puede considerar demasiado reducido, cuando no

totalmente inexistente, el desvío de retribución entre las distintas categorías del personal, con las consiguientes ausencias de motivación, pérdida de dignidad y falta de responsabilización de las personas más concienciadas y comprometidas.

En cuanto a las fuerzas de policía con estatus militar, se puede mejorar, por ejemplo, el sistema de los alojamientos para el personal, muy limitados en el plano cuantitativo y en el cualitativo; la actual situación, entre otras cosas, limita mucho los traslados. También los horarios de trabajo se pueden considerar en su conjunto más que dignos y respetuosos con las exigencias de cada uno.

El problema de la desmilitarización de la policía, considerado por la izquierda como un punto clave de la reforma, se ha aplicado de un modo fácil y rápido.

Por mi parte, salvo el hecho de una justa homogeneización respecto al programa de las realidades nacionales, consideraba y considero que se trata de un falso problema. Lo importante no es tanto el tipo de ordenamiento de un cuerpo de policía, sino el modo en el que se organiza y el personal gestionado. La funcionalidad de la estructura no depende del estatus del personal, sino de un conjunto de factores que van desde la voluntad política del Gobierno y del Parlamento, a la preparación de la alta dirección del cuerpo, al convencimiento del respeto debido a cada subordinado, al funcionamiento de la cadena de mando y a las capacidades de dirección de que se está investido, a la previsión y a la organización de estructuras logísticas y de equipamientos dignos, al compromiso diario y a la rectitud de ánimo y de intenciones. La demostración de esto viene del hecho de que en Italia, como también en otros países, funciona un sistema binario enclavado sobre una policía civil y una militar, con posibles superposiciones e incomprensiones no consiguientes al distinto estatus, sino a la existencia de dos cuerpos de policía *tout court*; prueba de ello es que en países en los que no existen cuerpos de policía militar aparte de las Fuerzas Armadas, las incomprensiones, las desavenencias, la competencia y las superposiciones existen entre diferentes cuerpos, todos ellos con estatus civil.

Para terminar, parece presuntuoso invocar a una mayor transparencia de los cuerpos civiles respecto a los militares; en todas las realidades en las que hayan surgido situaciones poco o, incluso, demasiado claras, civiles y militares se entrecruzan y superponen sin diferencias de ninguna clase, y si se quiere buscarle el punto débil a los cronicones más problemáticos, no son las policías militares las que salen perdiendo. Independientemente de todo juicio histórico y político, dobles mandos, fidelidad e infidelidad, *affaires*, *bavures* o verdadera subversión no han sido nunca patrimonio de cuerpos específicos, civiles o militares, sino de organizaciones, núcleos, grupos, subgrupos, «cordadas», «familias» y centros de poder oficiales, alternativos o separados, que pueden ser calificados muy diferentemente. La aparente transparencia democrática de determinadas «comisiones de investigación» y de los consiguientes «informes de conclusiones» no han tranquilizado ni convencido nunca más que el riguroso silencio y el secreto militar impuestos por generales y almirantes.

Por otra parte, sin duda se puede entender y justificar el hecho de que los artífices de la reforma, que habían vivido y vivían diariamente su propio estatus militar, revistieran de especial preeminencia al problema de la desmilitarización del

Cuerpo de Guardias de Seguridad Pública. Esta estructura, militarizada contra toda lógica y contra voluntad en 1943, el día después del armisticio, con las debidas excepciones, había cambiado artificialmente y aún conservaba, de la estructura y de la mentalidad militar, lo peor y a los peores. Otro ejemplo de que la militarización no representaba ni constituía un valor de por sí negativo viene dado por el hecho de que algunos de los mejores jefes de policía y prefectos actualmente en servicio proceden de la antigua Academia de Oficiales del Cuerpo de los Guardias de Seguridad Pública y que, nacidos profesionalmente con las estrellas, han sabido transformar sus capacidades y conocimientos al servicio de los ciudadanos y de la organización de la que forman parte.

Aún hoy, algunos de los jóvenes funcionarios de la Policía Nacional más capacitados proceden de la carrera cuatrienal del Instituto Superior de la Policía, organizado según la mejor tradición de las academias militares.

Dejando sentado todo esto, para entender lo que la reforma y la consiguiente desmilitarización han aportado a las mejoras en el trato del personal de la policía, basta con leer posibles «historias de vida», hablar con quienes han trabajado en la policía durante los años cincuenta a setenta, aunque se trate de situaciones que no tienen una relación directa con el estatus de *militaridad*, sino que sólo se ven agravadas, o comparar las críticas y las observaciones contenidas en el libro blanco de 1976, redactado a cargo del Comité para el sindicato de policía, con la realidad actual en la misma ciudad.

Consecuencias secundarias de la situación actual, a veces recogidas como primordiales por los ciudadanos, han sido y aún siguen siéndolo, el desorden formal (poco cuidado del uniforme y del aspecto personal —el uso de la gorra se ha convertido en una opción), el poco respeto de las jerarquías y las carencias organizativas que una estructura militar trata siempre de reducir y minimizar. Precisamente por estos motivos, a veces, aunque no siempre, formales, y existiendo dudas, obviamente injustificadas del todo, acerca de la supremacía de un Cuerpo respecto al otro en relación con la democracia y la fidelidad a la Carta Constitucional, no es raro que los ciudadanos tiendan a demostrar su preferencia por un cuerpo de policía con estatus militar respecto a uno con estatus civil.

El ejemplo del uniforme no constituye obviamente un reconocimiento vacío en clave militarista, sino que se refiere a un concepto mucho más democrático, eficazmente señalado por Dominique Monjardet, según el cual «el uniforme no es el traje de guerrero de una policía soberana que evoca al ejército y simboliza la potencia, sino, por el contrario, la exteriorización de la calidad de la policía, en el sentido de que ésta se pone a disposición y bajo el control de todos». Por mi parte, considero que el poco correcto y, a menudo, mal uso del uniforme por parte de numerosos policías, es una prueba negativa en no pocos aspectos, y como tal hay que apreciarlo; una mala concienciación de la pertenencia a una estructura de primordial importancia de la colectividad, reducida corresponsabilización de esta pertenencia, limitada disposición frente a los ciudadanos y poca consideración de uno mismo.

Salvo un razonamiento de principio, tan respetable como opinable, en mi opinión, el error ha sido el de confundir a la organización militar de la estructura con el estatus militar del personal. La primera no reviste en sí ningún aspecto negativo y,

de hecho, toda fuerza de policía ha de mantener una, en la forma y en la sustancia (uniforme, jerarquía, armamento, cadena de mando, etc.); el segundo, sólo si y cuando se utiliza para una incorrecta gestión del personal, la abolición de sus derechos y todo lo que se refiere a unas relaciones interpersonales correctas antes aún que laborales o sindicales. Siempre han existido y existen aún hoy en el mundo cuerpos «militares» que funcionan mucho mejor y son más democráticos y respetuosos de los propios miembros y de los propios ciudadanos que muchas policías, «civiles» en el estatus, pero no del todo en el resto. Ese resto, precisamente, que depende del contexto en el que opera, del tipo de interés y de control ejercido por la clase política, por sus máximos dirigentes y así sucesivamente hasta abajo.

El uso de las fuerzas de policía y el trato, a menudo salvaje y a veces inhumano, de que fue objeto el personal en el periodo entre la inmediata segunda posguerra y la reforma, sin duda se vio facilitado por su estatus militar, pero atribuible principalmente a la voluntad de la clase política, a su cultura y a su preparación.

En el ámbito de la policía, así como en otros ambientes socioculturales del país, existe, por otra parte, una forma innegable y ni siquiera velada de «presunción» frente a todo lo que es militar, tanto si éstos son los «primos» carabinieri, los jefes de policía provenientes de la antigua Academia de los guardias de Seguridad Pública o los más jóvenes funcionarios salidos de la carrera cuatrienal del Instituto Superior de Policía, como si, precisamente, alguien hubiera decretado una determinada superioridad de lo «civil» sobre lo «militar», si bien no está muy claro si en términos de educación, civismo, democracia, cultura, honestidad, dedicación o cualquier otra cosa.

Quien ha tenido la oportunidad de formar parte de una estructura militar seria, ha podido apreciar su espíritu, su claridad de objetivos, las modalidades organizativas y jerárquicas. Las órdenes escritas, la determinación de las responsabilidades, la existencia de consignas, la indiscutible cadena jerárquica de mando, si bien no le quitan nada al individuo, lo tutelan y lo dirigen al mismo tiempo, en un marco muy difícilmente aceptable por quien de lo vago y de lo indeterminado, de la ausencia de órdenes precisas, ha hecho un estilo de vida y se sirve de ello para absolver y condenar, premiar y castigar en términos de paternalismo y clientelismo, a los amigos y a los enemigos.

Uno de los aspectos considerados en su momento como básicos en el conjunto de la reforma, e indicado como digno de hacer que el sistema italiano de investigación lleve a cabo esporádicos saltos hacia delante, era la institución de la figura del inspector, sacada de la realidad de policías extranjeras (francesa, inglesa, alemana) y cara a la iconografía del aficionado a lo «policial», tanto en papel como en película. La realidad actual es muy distinta respecto a las expectativas iniciales; tras una primera fase, en la que cursos especiales, abiertos a jóvenes diplomados procedentes de fuera y dotados de gran motivación, han creado un determinado número de buenos investigadores, el escalafón ha ido poco a poco recogiendo a personas de diferente nivel no preparadas para esta misión. El golpe final a la categoría ha venido dada por una sentencia del Tribunal Administrativo de la región del Lazio (1.219/1991), confirmada por el Consejo de Estado (986/1991) y por el Tribunal Constitucional el 12 de junio de 1991 (277/1991) que,

sobre la base de un recurso de un grupo de suboficiales del Arma de Carabineros, estableció una equiparación entre los suboficiales de los Carabineros y los inspectores de la Policía Nacional. Como consecuencia de ello, el Decreto ley 197/1995, de 12 de mayo, referente a la reorganización de las carreras del personal no dirigente de la Policía Nacional, ha aumentado el número de inspectores, que han pasado de siete mil a veinte mil, con un incremento inmediato de casi el 300 %. Esta situación ha llevado a no pocos adelantamientos jerárquicos, a la mortificación de la profesionalidad de quien tenía a sus espaldas años de actividad de policía judicial, había superado concursos y soportado incomodidades por culpa de traslados, esto en beneficio de personas que, no habiendo nunca superado un concurso formal, ni recibido cursos formativos o desempeñado en su pasado profesional una actividad específica de policía judicial, recibían *ipso facto* una investidura oficial y las consiguientes responsabilidades.

Sin querer entrar en el tema de la antigua, y aún sin resolver, cuestión de si la profesión del policía, y aún más del investigador, se aprenden mejor con años de escuela o en la práctica, corriendo detrás de los ladrones y siguiendo el ejemplo de los colegas más antiguos, se puede decir, sin lugar a dudas, que la resolución a que arriba se hace mención, además de haber desequilibrado al conjunto de la plantilla hacia arriba, corriendo el riesgo de construir un gigante con los pies de barro (cincuenta y siete mil agentes y auxiliares, veinte mil subinspectores, veinte mil inspectores y cuatro mil comisarios y jefes), sin duda ha creado un descontento nada desdeñable y una reducción global de la profesionalidad, así como un sentido de frustración, de pérdida de motivación y de niveles significativos de *burn-out* en todos aquellos que se han visto penalizados por esta reforma.

Tras este deslizamiento hacia abajo del escalafón de inspector respecto a lo marcado por la Ley 121/1981, no es difícil suponer que, en este juego al alza —y ya se pueden observar los primeros indicios— se encontrará alguna *escamotage* para revitalizar a los «frustrados» de esta categoría, en detrimento de la categoría superior de los comisarios, continuando una perversa espiral cuyo final parece arduo prever.

En este momento, considero que la de los comisarios es la franja más débil y es sobre la que repercuten gran parte de las tensiones, y de las disfunciones, de todo el sistema. Poco respetados, con razón o sin razón, por los subordinados jerárquicos; a menudo abandonados por los superiores; poco gratificados en el plano económico respecto a otras categorías en relación con las responsabilidades jurídicas y de gestión que están obligados a tener; insuficientemente representados por un sistema sindical que, como se ha dicho, demasiado a menudo identifica la razón y el error con los números y los porcentajes, los comisarios concentran en sí mismos el máximo de la frustración y de la insatisfacción en una realidad laboral en la que casi todos están frustrados e insatisfechos.

Seleccionados, reclutados y formados para desempeñar un papel de organización y gestión de una realidad compleja, se encuentran encasillados entre el inmovilismo de una dirección en la que el término *management* tiene el significado de una bestia, y que sólo les exige una obediencia acrítica, cuando no una aquiescencia cómplice y una estructura imposible de gestionar por límites, carencias y

obstáculos de toda índole, donde han de navegar entre impopularidad, amenazas, humillaciones y vómitos de dignidad personal.

Por otra parte, también a nivel superior, la realidad no se presenta mejor; basta con pensar en que el nombramiento de cualquier jefe de policía es «concertado» entre el Ministerio y las organizaciones sindicales centrales o locales, en un juego de vetos cruzados, porfías y «venganzas», políticas, profesionales y personales. Es fácil imaginar con qué impulso un alto funcionario de policía inicia su trabajo en una determinada ciudad, si sabe que se le juzgará sobre todo en base a su aquiescencia, ductibilidad, disponibilidad y color político, más que por sus características personales y profesionales y por los resultados obtenidos.

En una realidad de «todos caballeros», de voluntad y consiguiente imposibilidad casi total de aplicar castigos por cada tipo de ausencia y de delito, de gestión paralela de estructuras y oficinas a base de conocidos, amistades, parentescos, intereses, complicidades, miedos y receptáculos, donde ni siquiera las condenas penales son suficientes para suspender y alejar del servicio a los interesados, resulta difícil diseñar una realidad que defienda a todos aquellos que, en su trabajo en la policía, han creído y, a pesar de todo, creen en una situación en la que sean, no digo premiados y privilegiados, pero al menos no castigados, ni sometidos a mofa y separados.

Espero que esta rigidez que hace referencia a posiciones personales, sin duda marginales en esta época de laxismo y victimismo, no parece exagerada. Salvo un valor absoluto de cualquier comportamiento en materia de honestidad y seriedad, considero que a los exponentes de categorías específicas se les debe exigir un plus de características especiales.

Así como un planificador ha de garantizar un estado físico inmune de patologías infectivas; un trabajador infantil, la ausencia de tendencias pedófilas; un cartero, un suficiente alfabetismo, así también creo que la honestidad y la rectitud de un trabajador de las fuerzas del orden ha de estar por encima de toda tentación y de cualquier sospecha en las grandes y en las pequeñas cosas, en los delitos, pero aún más en los «favores» y en los «privilegios» no escritos, sino adquiridos en el tiempo.

Para terminar, por lo que se refiere a la coordinación, o al menos a la racionalización del empleo de los distintos cuerpos de policía, es algo que también está muy lejos de ser aplicada. Intereses de todo tipo, fugas hacia delante, proyectos y resistencias se han manifestado durante todos estos años, manteniendo un *terreo statu quo* y reduciendo las esperanzas también de los más optimistas.

Así, las investigaciones se cruzan y se superponen; los «casos» importantes reclaman a todos y los avisos para las «trivialidades» caen a menudo en el vacío, los aeropuertos son vigilados por Policía Nacional, Arma de Carabineros y Guardia de Finanzas; las costas, por barcos de Policía Nacional, Arma de Carabineros, Guardia de Finanzas y Capitanía de Puerto, así como las escalas portuarias; pero las islas en las que están situadas instituciones penitenciarias, por los de la Policía Penitenciaria y las que son parque natural, por los barcos del Cuerpo Forestal del Estado; el orden público es garantizado por Policía Nacional, Arma de Carabineros, Guardia de Finanzas y Policía Municipal; el servicio en el interior de los

Tribunales lo llevan a cabo Policía Nacional, Arma de Carabineros y Policía Penitenciaria; los rastreos de bosques y zonas rurales son efectuados por Policía Nacional, Arma de Carabineros, Guardia de Finanzas y Cuerpo Forestal del Estado; los cielos son surcados por helicópteros y aviones ligeros de Policía Nacional, Arma de Carabineros, Guardia de Finanzas, Guardia Costera y Cuerpo Forestal del Estado, además de por los de los Bomberos, de las Fuerzas Armadas y Urgencias Sanitarias; en caso de calamidades naturales, además de los Bomberos y Protección Civil, y en caso necesario, de unidades de las Fuerzas Armadas, llegan Policía Nacional, Arma de Carabineros, Guardia de Finanzas, Guardia Forestal y Policía Municipal; las intervenciones especialmente laboriosas se reparten entre GIS (Grupo de Intervención Especial) de los Carabineros y NOCS (Núcleo Operativo Central de Seguridad) de la Policía Nacional, y, a otro nivel, entre ROS (Agrupamiento Operativo Especial) de los Carabineros, SCO (Servicio Central Operativo) de la Policía Nacional, GICO (Grupo Investigador para la lucha contra la criminalidad organizada) de la Guardia de Finanzas, y, el último que ha surgido, GOM (Grupo Operativo Móvil) de la Policía Penitenciaria; y, ya para terminar, los diferentes números telefónicos de emergencia a disposición de los ciudadanos (113, 112, 117, 115, 118 y 1515) hacen referencia a Policía Nacional, Arma de Carabineros, Guardia de Finanzas, Bomberos, Urgencias Sanitarias, Cuerpo Forestal del Estado y Capitanía de Puerto.

7. CONCLUSIONES

Después de esta serie de críticas quizá despiadadas, pero que considero correctas y motivadas, en cualquier caso, querría recalcar, para evitar equívocos, que considero la reforma de 1981 totalmente positiva en su contenido y buen punto de partida para una modificación real de la gestión de la seguridad pública en Italia. La amargura y la severidad de los juicios dirigidos sobre todo a esa parte que he conocido y apreciado mejor —y con quien creo que he colaborado realmente dentro de los límites de mis capacidades—, se justifican con el haber seguido este proceso desde finales de los años setenta, creyendo en él quizá más de lo necesario y viendo cómo era frenado progresivamente sin aparentes vías de escape.

Tal vez debería haber tenido más en cuenta lo que prudentemente subrayaba Alberto Bernardi aún antes de que fuera aprobada la ley de reforma: «de otra ilusión también conviene guardarse, si no se quiere poner en manos de los opositores de la reforma un arma más: pensar en que la sindicalización y la desmilitarización tengan el poder taumatúrgico de transformar, de un día para otro, a la policía. Es suficiente con echar un vistazo a lo que sucede en otros países, donde estos dos problemas ya se han resuelto hace tiempo; nos daríamos cuenta de que, en líneas generales, aquellas policías no son mucho mejores que la nuestra. Sindicalización y desmilitarización representan el aspecto cualificador de la reforma, pero no logran transformar a la institución si no se incluyen en un marco político y vienen acompañadas de una forma diferente de ejercitar las funciones de la policía...».

Por su parte, ya en 1982, mientras en la moción de conclusiones de su 1º Congreso se leía que «el SIULP se pone claramente el objetivo de ser un sindicato con grandes propuestas», Riccardo Ambrosini, que había sido uno de los autores de la reforma, y que evidentemente conocía bien el ambiente, recordaba «el riesgo de vivir una gestión prosaica de la existencia, una normalización decepcionante, en la que prevalecerá la lógica burocrática del poder en sí mismo, del compromiso a toda costa, del reparto de puestos y poltronas, que apagará todo entusiasmo, toda vitalidad».

Con ocasión de la 1ª Conferencia de organización del SIULP, en mayo de 1985, su secretario general, Francesco Forleo, ponía de manifiesto que el SIULP debía dar mayor fuerza a las propuestas, por ser realmente sujeto político e interlocutor válido sobre los problemas de orden y de seguridad en el país... es necesario poner aparte, una vez por todas, esa manía de contarnos, para tener en cambio una confrontación real en nuestro interior. Así pues, cambiar esos malos vicios que han caracterizado algunos momentos de nuestra vida y usar nuestra energías para construir...».

Por mi parte, después de haber efectuado un estudio sobre una muestra de agentes de policía, a cinco años del inicio de la reforma, indiqué como «causas concomitantes de su limitada aplicación:

- la ausencia de voluntad política real por parte de todos los partidos, en su conjunto y en sus singularidades, de llevar a cabo concretas, significativas y duraderas modificaciones en la estructura y en el espíritu de la policía;
- las luchas internas y las incomprensiones entre los diferentes miembros del cuerpo;
- la pluralidad de ideas y de intenciones existentes en el seno de los sindicatos de policía;
- la solidaridad y el apoyo, a menudo sólo formales frente a estos últimos, por parte de otras organizaciones de defensa de los trabajadores;
- el desinterés y la desconfianza con los que la mayoría de los ciudadanos de toda índole y grado afrontan aún el tema de la policía».

En la misma ocasión, yo pude evidenciar cómo las críticas más significativas expresadas contra el SIULP por los policías de la muestra se referían sobre todo a la insuficiente preparación de los cuadros sindicales (42 %), a la limitada colaboración con los demás sindicatos de policía (29 %), a la necesidad de sustituir a los cuadros sindicales (12 %) y de aumentar la colaboración con las Confederaciones CGIL-CISL-UIL (12 %); por el contrario, se esperaba poco una mayor colaboración con los partidos políticos (5 %).

Estas críticas contra los cuadros sindicales por parte de los afiliados se han revelado correctas y se han ido justificando cada vez más con el paso del tiempo. La misma «unidad» sindical entre las tres confederaciones ha revelado de hecho un debilitamiento de la estructura, tanto por las cada vez más continuas referencias a «áreas» y «subáreas», y a la necesidad de reparto y de rotación de los cargos en base al carnet de pertenencia y no a las capacidades de la persona. Todo

ello ha llevado a tentativas de hegemonización y de colonización, en las que han participado alegremente sobre todo algunas Confederaciones, comprometiendo en ello todos los recursos pertinentes, en total desprecio de quien trataba de dirigir todo esto hacia un recorrido político más correcto. A las ya citadas migraciones de un sindicato a otro, se han añadido peores trashumancias de un área a otra dentro del mismo sindicato, a veces durante el curso de asambleas y votaciones. A este propósito, Enrico Corti, desde lo alto de su plurianual militancia sindical, recuerda cómo, con ocasión de un reciente Congreso del SIULP «la práctica de la caza al delegado, con cuya comparación el delito del voto de intercambio es poca cosa, ha prevalecido sobre las necesidades políticas unitarias de la organización». Todo ello, obviamente, ha ocurrido en detrimento de la mínima democracia interna del mismo sindicato y en la separación cada vez mayor de las exigencias de los afiliados olvidados de la periferia, salvo las intervenciones extemporáneas tan corporativas que sobrepasan por la derecha a las de los sindicatos denominados autónomos.

También sostiene Corti que «demasiado a menudo no se ha sabido separar el papel de dirigente sindical de la formación autoritaria piramidal típica de la policía, así el secretario del sindicato se siente más jefe de policía que sindicalista y quien no está de acuerdo con él es un enemigo al que hay que llamar al orden con la zanahoria o con el palo. Esto tiene como consecuencia que... aparece débil el papel del sindicato sobre las cuestiones de la moralidad y de la legalidad interna de los aparatos... el debilitamiento de los valores ideales de moralidad y transparencia puede recaer en la misma organización sindical».

Comentando el episodio del secuestro de Aldo Moro, a propósito del aspecto técnico del asunto y de los límites mostrados por el aparato, Giancarlo Leher escribía: «nadie parece preocuparse —si no los subordinados, que son los primeros que pagan los errores técnicos— puesto que los dirigentes civiles y militares, entre otras cosas, distraídos por la burocracia, por la carrera y, a veces, por dudas y competencias, en cualquier caso, no osan manifestar su propia perspicacia con iniciativas personales y, por tanto, responsabilizantes.

Se trata de una situación que a distancia de veinte años se puede encontrar aún inmutable: inteligencia, vivacidad intelectual, buen sentido, independencia y espíritu de iniciativa en los subordinados son características que preocupan a la Administración y requieren buscar en los grados de abajo a quienes las poseen.

Franco Fedeli, desde siempre alma del Movimiento y del proceso de sindicalización de la policía, escribió a propósito del ataque referido al carácter democrático de este sindicato que las causas principales había que buscarlas en:

a) una coestión, no como compromiso necesario sino ventajoso que el sindicato, por su naturaleza, siempre debe hacer, sino como compromiso a favor de subalternidad a la mala administración que luego es siempre la antecámara de las peores desviaciones autoritarias;

b) un corporativismo presente en todos los grandes sindicatos de masa, pero que si se acredita, se vuelve inevitablemente manipulable por parte de piezas desviantes de la jerarquía;

c) una lucha por la carrera y unas malas costumbres tendentes al clientelismo que, por desgracia, han sido siempre normales en la Administración pública, pero que hoy en la policía llevan a la restauración autoritaria».

Esta situación, favorecida desde siempre, ha sido utilizada por la Administración que ha logrado poco a poco vaciar de todo significado noble a la reforma en cuestión, instituyendo de nuevo, si acaso habían desaparecido, mecanismos de gestión basados en clientelismo de toda índole.

Considero que el momento más significativo en el reconocimiento de esta crisis profunda atravesada por el denominado Sindicato Unitario de Policía consiste en las declaraciones efectuadas oficialmente con ocasión del congreso «Qué modelo para las políticas de la seguridad», que se celebró en Roma el 3 de junio de 1998. En aquella ocasión, la CGIL consideró oportuno destacar cómo pretendía evocar directamente para sí la gestión de los problemas relativos a la seguridad.

El Sindicato Unitario de Policía, por definición «progresista», desde hace tiempo ya está ausente de toda actividad de carácter propositivo, en el ámbito de sus competencias, replegando sus posiciones internas, cuando no sólo corporativas.

En el momento actual, si bien no se puede considerar una característica principal de esta realidad, el sindicato unitario debe ser considerado la última entidad que ha de implicarse en una tentativa seria de reforma de la realidad-policía, precisamente porque su situación interna, el alejamiento de la realidad y su involucración en el *statu quo* no le hacen un actor fiable en una operación de tal dificultad y relevancia.

Un ejemplo, el último en el momento en que escribo, pero sin duda el penúltimo cuando esta aportación llegue a la prensa, está constituido por lo ocurrido en una gran e importante ciudad del norte de Italia. Una radio local invita a un funcionario de la Policía Nacional a hablar sobre los problemas del orden público y una serie de «oyentes» telefona señalando las carencias de las fuerzas de policía, la desunión entre Policía Nacional y Policía Municipal, e invocando más orden y represión hacia extracomunitarios y toxicodependientes. A los pocos días, los sindicalistas de izquierda reconocen en aquellos «oyentes» a otros policías, «gentuza» y «de derechas»; y en seguida ha saltado el escándalo. El SIULP pide expedientes para éstos últimos; el alcalde de la ciudad, confundiendo los papeles y haciéndose la ilusión de mandar también en la Policía Nacional, pretende la expulsión del funcionario presente en la transmisión; el jefe de Policía habla de gestos «goliardescos». Nadie tiene la humildad y el buen sentido de poner en evidencia que existe una situación de desunión entre una parte de los funcionarios de policía, los legisladores y la realidad diaria, y un consiguiente malestar que, a causa de una determinada situación, evidentemente, no puede ser exteriorizado con instrumentos más democráticos —admitiendo que una radio no sea suficientemente democrática— y menos aún representando a las organizaciones sindicales y a los superiores jerárquicos.

En 1986, al término de la citada investigación, yo concluía que «lo que aún puede evitar al SIULP la fase de la «paquidermización», por la que al menos han pasado las demás organizaciones sindicales y políticas en general, es su juventud como sindicato. Si cinco años son pocos para incidir de un modo significativo en

una realidad compleja y difícil, también lo son afortunadamente para «arruinarse» totalmente, perder de vista esos principios y esos ideales de respeto y de democracia que caracterizan a toda fase preinstitucional».

Yo estaba soñando: el SIULP se ha «paquidermizado» ampliamente y la carcasa del paquidermo emana hedores desagradables. Creo que es el momento, para quien tenga el olfato y la conciencia sensibles, de que busque otros compañeros de camino, mirando, más que a las etiquetas y a los regímenes políticos, a la seriedad de intenciones y a la rectitud de las personas. Si están dispuestos a pagar el precio de la cantidad de carnets y de las delegaciones a cambio de una mayor calidad, se podrán encontrar formas de actividad rígidamente ligadas a una determinada área política o, tal vez, según el ejemplo de realidades extranjeras —como las define Monjardet, «federaciones mórbidas, de geometría variable»— a agrupaciones funcionales de tipo federativo sobre la base de objetivos específicos o de denominadores comunes más generales y que permitan, en la más amplia libertad, alianzas y homogeneidad de intenciones y de objetivos.

Como salta a los ojos de toda persona de buena voluntad, en cualquier caso, es necesario resolver el actual «pendularismo» desarmónico de un determinado sindicalismo, alternante entre un extrapoder absurdo y una ausencia total de cualquier problema relativo a la seguridad del país o del personal y de la organización-policía. Si luego esta realidad específica se inserta en una reestructuración más amplia de la representatividad sindical de todo empleado público, esto sólo será motivo de mayor satisfacción. Como ahora ya comienza a sostenerse por varias partes, por ejemplo, se ha de revisar el derecho de huelga, de manera que su disfrute no contraste con los derechos de los ciudadanos-usuarios.

Por mi parte, considero que en un país *soi-disant* civil y democrático se puede llegar a poner en discusión también el verdadero derecho de sindicalización en el sector del empleo público, teniendo en cuenta el hecho de que los interlocutores de los empleados públicos (ministros, alcaldes, directores generales, consejeros, jefes de personal, etc.) sólo son la emanación directa de los ciudadanos, única contraparte, desde cualquier punto de vista, de esta clase de trabajadores.

Esta situación permitirá, a quien quiera actuar bien dentro de la Policía Nacional, hacer frente a los innumerables problemas a medio y largo plazo que esperan una solución y llenar de significado a importantes palabras vacías. Con este propósito, me limito a señalar algunos de ellos, sobre los que un sindicato constructivo podría aportar soluciones importantes, cuando no fundamentales:

- diseño del perfil del «buen policía» europeo en los umbrales del tercer milenio;
- diseño de un correcto equilibrio de prevención y represión en el marco de la gestión de la actividad de policía;
- elección de un sistema de policía totalmente centralizado o parcialmente descentralizado, inscrito o no en un sistema de seguridad que incluya formas de participación ligadas a situaciones de «*police communautaire*», «*flotage*», etc.;
- concertación; con quién, cómo y para qué;

- parámetros de valoración del trabajo de policía, decidiendo si es mejor privilegiar muchos arrestos, trascendentes y, en cualquier caso, cuantificables, o más bien actividades preventivas, poco contabilizables o poco gratificantes, dejando a un lado gráficos o estadísticas, tranquilizadoras y aleatorias;
- actividad de selección, formación y adiestramiento;
- reestructuración de la actividad de inspección interna a la policía, según criterios que garanticen un mínimo de credibilidad;
- información de los ciudadanos y relaciones con los medios de comunicación;
- drástica reducción de las escuchas injustificadas, en su mayor parte costosos *status symbols*, y de las guardias estáticas, también inútiles y absorbentes de personal valioso;
- nuevos criterios en la gestión del orden público, que garantizan la posibilidad de intervenciones más represivas en defensa de la mayoría de los ciudadanos, muy a menudo «rehenes» de minorías insignificantes y que, por ejemplo, por lo que se refiere a competiciones deportivas como partidos de fútbol —hoy reino indiscutible de la más amplia impunidad para violencias de todo tipo— prevean el pago de todos los gastos referentes a las fuerzas de policía (extraordinarios, traslados, vehículos, daños, etc.) a cargo de las entidades deportivas interesadas;
- determinación de porcentajes para la representación y la constitución de organizaciones sindicales;
- clarificación de las relaciones con los medios de información, suponiendo una figura de portavoz de prensa, si acaso «laico» respecto a la institución, como ocurre en algunas realidades extranjeras;
- modificar la cultura de la organización y de la decisionalidad desde la intervención excitante dictada por la emergencia a la planificación construida sobre el conocimiento y sobre la programación;
- traslado periódico, obligatorio al menos para determinadas progresiones de carrera, de los comisarios y de los jefes, para evitar que éstos permanezcan veinte años en la misma ciudad, con las consecuencias que todos pueden imaginar.

BIBLIOGRAFÍA

- AMBROSINI, Riccardo. *Intervención*. Roma: 1º Congreso nacional del SIULP, 24-27 de abril de 1982.
- BERNARDI, Alberto. *La riforma della polizia*. Turín: Einaudi, 1979.
- CANOSA, R. *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*. Bolonia: Il Mulino, 1976.
- CARRER, F. *I poliziotti in Liguria a cinque anni dalla Legge di riforma*. Venecia: Marsilio, 1987.
- CARRER, F. «Le syndicalisme policier en Italie». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 199, 8, 1992.

- CORTI, E. «SIULP: stravolto il modello organizzativo». *Polizia e Democrazia*, 13, 1, 1997.
- FEDELI, F.; PALIDDA, S. «Ridiamo forza al sindacalismo di Polizia». *Polizia e Democrazia*, 3, 4, 1996.
- FEDERACIÓN PROVINCIAL CGIL-CISL-UIL-GENOVA. *Comitato genovese per il sindacato di polizia. Libro bianco sulla Polizia a Genova*, s.e. Génova, 1976.
- LEBNER, G. «Via Fani, non tragedia ma sconfitta militare». *Città & Regione*, 96, 10-11, 1979.
- MARINELLI, M. *La polizia nella storia sociale*. Brescia: Centro Nacional de Estudios e Investigaciones sobre la Policía, 1994.
- MARINELLI, M.; MAZZEI, A.; SANNINO, A.; SGALLA, R. *SIULP, oltre il sindacato*. Brescia: Centro Nacional de Estudios e Investigaciones sobre la Policía, 1994.
- MONET, J.C. *Polices et sociétés en Europe*. París: La Documentation Française, 1993.
- MONJARDET, D. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París: éd. La Découverte, 1996.
- PACELLI, M. «Nota introduttiva». En *La riforma della polizia. Progetti di legge e iter parlamentare della legge 1 aprile 1981, n. 121*. Cámara de los Diputados, Secretaría General, Oficina para la Información Parlamentaria. Roma, 1983.
- PALOSCIA, A. *I segreti del Viminale*. Roma: Newton Compton, 1994.