

Las experiencias francesas de policía de proximidad

FRANÇOIS DIEU¹

Profesor de Ciencias Políticas. Director del Diploma de Estudios Superiores Especializados Seguridad, Policía y Sociedad del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse

13

1. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLICIAL FRANCÉS

El sistema de policía francés se ha caracterizado tradicionalmente por dos elementos principales: el centralismo y el dualismo. La policía francesa es una policía de Estado, es decir, depende de la autoridad exclusiva del poder central (ejecutivo) y tiene como prioridad el mantenimiento del orden público. Su finalidad es detener y reprimir las manifestaciones de desorden y los ataques contra las normas de derecho. Como consecuencia de la centralización política y administrativa que data del Antiguo Régimen, la policía francesa ha conservado esta dimensión marcadamente coercitiva, al margen de la llegada del régimen republicano. Ello se refleja en la continuidad de una función de policía política que se atribuye explícitamente a uno de sus departamentos (Información General).

Con respecto al carácter dualista, éste procede de la existencia de dos cuerpos de policía diferentes, no por el marco jurídico de sus acciones, sino por su estatuto, su historia y su sistema de organización y funcionamiento: la Policía Nacional (cuerpo civil formado por unas ciento treinta mil personas) y la Gendarmería (cuerpo militar formado por unas cien mil personas). Existen numerosas diferencias entre ambos cuerpos policiales; por ejemplo, los miembros de la policía tienen derechos sindicales y, en cambio, los gendarmes no, ya que se trata de un cuerpo militar. Si se prescinde, por un lado, de las disposiciones específicas

1. Responsable de la crónica *Gendarmerie de Défense Nationale* y miembro del comité de redacción de *Droit et Défense*, es autor de *Gendarmerie et modernité* (1993), *Sécurité et ruralité* (1997), *Politiques publiques de sécurité* (1999), *La force publique au travail* (1999) y de numerosas publicaciones sobre el sistema de policía francés y las políticas de seguridad interna. Recientemente ha dirigido investigaciones sobre la policía de proximidad y sobre la corrupción dentro de la policía, por cuenta del Instituto de Estudios Superiores de Seguridad Interior (IHESI) y de la Dirección General de la Gendarmería. En la actualidad es responsable del grupo de diagnóstico del contrato local de seguridad de la región de Toulouse.

en materia de policía judicial (libertad de los magistrados de escoger uno u otro cuerpo, derecho de seguimiento para los investigadores), y, por otro lado, de las condiciones de actuación de las fuerzas móviles (Gendarmería móvil y compañías republicanas de seguridad) que pueden intervenir en todo el territorio, ya que constituyen una reserva general a disposición del gobierno, las tareas de seguridad pública se reparten entre los dos cuerpos de acuerdo con un criterio geográfico: la Gendarmería se encarga de las zonas rurales, mientras que la Policía es responsable de las zonas urbanas. El sistema de policía francesa presenta, por tanto, la singularidad (en comparación con los países anglosajones) y el lujo (teniendo en cuenta la supuesta racionalidad administrativa francesa) de ver cómo la autoridad confía el mantenimiento del orden público a dos cuerpos a la vez.

Contrariamente a la opinión más generalizada —que, por desconocimiento o incompreensión, tiende a legitimar o justificar este modelo de organización del sistema policial—, la existencia de este dualismo procede más de circunstancias históricas, del empirismo y del pragmatismo, que de la huella distintiva del régimen republicano. El dualismo del sistema de policía francés apareció durante la época del absolutismo monárquico, con el desarrollo de dos cuerpos: uno se responsabilizaba de la seguridad del campo (la policía montada, que en 1791 se transformó en la Gendarmería nacional) y otro se encargaba de la seguridad de las ciudades (la ronda y los intendentes de policía fuera de la capital y la lugartenencia general de policía en París, que originó en la época contemporánea las policías municipales nacionalizadas, origen, en 1966, de la Policía Nacional).

Posteriormente, este dualismo ha sido adoptado, con un cierto oportunismo, por el sistema democrático, el cual ha sabido detectar en la existencia de dos cuerpos de policía diferentes una aplicación latente, casi fortuita y premonitoria, del principio de separación de poderes. Los regímenes posteriores no se han planteado eliminar este dualismo, de modo que esta estructura del sistema de policía no es obra, característica o condición de la democracia, como lo podría indicar su expansión —cierta por motivos coyunturales— en el ámbito del mantenimiento del orden bajo el régimen de Vichy (con la creación, en 1941, de grupos móviles de reserva, a partir de los cuales se constituyeron, en el momento de la Liberación, las compañías republicanas de seguridad). Sin embargo, es posible encontrar (a posteriori) algunas de las justificaciones de este dualismo en los principios democráticos.

En un país como Francia, con una historia política relativamente tumultuosa, este tipo de organización del sistema de policía representa un obstáculo para la creación de un posible poder policial autónomo; salvo que los dos cuerpos se alliaran contra el poder legítimo, éste siempre podría, en caso de levantamiento de uno u otro, disponer de los medios indispensables para asegurar su libertad de movimientos, y también para reprimir el cuerpo rebelde y restablecer el orden público (además, siempre existiría la posibilidad, si fuese necesario, de recurrir al ejército).

Al mismo tiempo, esta organización supone una garantía de independencia para el poder judicial, que se basa en la capacidad que el Código penal otorga a los magistrados para solicitar la actuación de uno u otro cuerpo, de manera que

en los casos en los que son necesarios sistemas de investigación específicos, o bien en los que se puede cuestionar la competencia profesional de los investigadores, los magistrados pueden seleccionar uno de los cuerpos, en detrimento del otro. El dualismo de la policía, además de ser un factor de competitividad entre los agentes, es también el origen de incoherencias en la gestión administrativa y financiera, y también de tensiones entre los departamentos («guerras policiales») que a menudo tienen efectos nefastos en las investigaciones.

Sea como sea, y a pesar de que los informes muestren con frecuencia algunas disfunciones, el sentido común y las encuestas de opinión aportan un argumento de peso (pero poco científico) en favor de su mantenimiento: ¿por qué es necesario reformar un sistema cuya organización actual no se critica ni se cuestiona, un sistema que, en general, satisface a los ciudadanos y a sus gobernantes?

Al margen de todo lo dicho hasta ahora, el sistema dualista se ha visto también afectado por la tendencia general a cuestionar la supremacía del Estado nación europeo, tendencia que se ha hecho presente durante los últimos veinte años bajo la presión, por un lado, de las ideas de integración comunitaria y, por otro, por la promoción pública y social de los poderes locales. De esta forma, el desarrollo de políticas de seguridad comunitarias (Europol, Schengen), a pesar de no plantear —todavía— la creación de una policía única para todos los países europeos, afecta al sistema dualista de la policía francesa a causa de la evolución de las misiones conferidas a las aduanas,² y también por la primacía reconocida a la Policía Nacional en las instancias diversas de cooperación europea.³ Los métodos de descentralización administrativa han suscitado también un debate en torno al papel del monopolio del Estado central en la gestión de las políticas de seguridad, con la aparición de un movimiento de localización y de colaboración que ha culminado con la puesta en marcha, en 1998, de los contratos locales de seguridad (circular del 28 de octubre de 1997). Con respecto a la organización de la policía, este movimiento se ha traducido en una vuelta de las policías municipales, lo que ha provocado la intensificación de los debates y de las controversias sobre la legitimidad y la legalidad de su resurgimiento o recreación.⁴ Este resurgir se explica por diferentes factores: el aumento de la inseguridad en las ciudades, la utilización política de los temas de seguridad en las elecciones locales, la competencia que plantea el sector de la seguridad privada y la intervención menor de la Policía Nacional y de la Gendarmería en temas de seguridad de proximidad.

Si se tiene en cuenta que algunas personas ven a las policías subsidiarias como vestigios del poder local de la policía, estas policías municipales, a quienes recientemente se les ha otorgado un reconocimiento pero, a la vez y mediante la

2. Se puede percibir una presencia creciente de la policía en los sistemas de control fronterizo y el aumento de su implicación en la lucha contra el tráfico de estupefacientes.

3. Ello plantea un interrogante sobre el futuro de los cuerpos de policía de tipo militar y ha comportado su agrupación en redes de cooperación multilateral.

4. El movimiento en favor del control de la policía por parte del Estado, que se inició a mediados del siglo XIX y culminó casi por completo con la Ley del 23 de abril de 1941, provocó la transferencia al Estado de la responsabilidad del orden público en las ciudades.

Ley del 15 de abril de 1999, se les ha limitado sus atribuciones policiales, plantean numerosos interrogantes y reservas. La situación actual, tan opaca, de las policías municipales se caracteriza por la ausencia de unidad y de margen de maniobra, una organización embrionaria y heterogénea, la diversidad de las doctrinas de actuación y de las misiones, la posición problemática entre el sistema policial y la función pública territorial, poderes jurídicos ambiguos y limitados, la debilidad endémica de los mandos, un estatuto precario y controvertido, efectivos difíciles de calcular (alrededor de veinte mil agentes) y las acusaciones de politización o de incompetencia.

Sin embargo, todos estos elementos no impiden el desarrollo de estos cuerpos, cuya existencia y acción cotidiana transforma el dualismo policial francés en un pluralismo susceptible de nuevas evoluciones, siguiendo los actuales debates sobre la municipalización de la seguridad. Las propuestas de algunos parlamentarios para someter a la autoridad de los alcaldes los cuerpos de Policía y de Gendarmería responsables de misiones de seguridad pública podrían acabar con una incorporación de los policías municipales a sus filas, e incluso con la constitución de una policía de cariz municipal que reúna en un único cuerpo policías nacionales o gendarmes y policías municipales.

2. LAS EXPERIENCIAS FRANCESAS DE POLICÍA DE PROXIMIDAD

Al analizar este aspecto, es necesario tener en cuenta este contexto de pluralismo (dualismo) del sistema de policía francés. Cada una de las policías que actúa en territorio francés aplica el concepto y la realidad de policía de proximidad a su manera.

En el caso de la Gendarmería, es posible hablar, empíricamente, de una policía de proximidad secular, sin necesidad de que se la designe de este modo. En el caso de la Policía Nacional, se trata de prácticas policiales más o menos recientes que sí se denominan como tales, pero que sobrepasan en el sentido estricto las características de la policía de proximidad.

Finalmente, respecto a las policías municipales, estos cuerpos en vía de recreación se identifican cada vez más, en función de los habitantes de las poblaciones y de los responsables locales, con cuerpos de policía (de proximidad) al cien por cien. Efectivamente, la mayoría de las policías municipales han legitimado sus acciones asumiendo tareas marginales, aspectos de la actividad policial que la Gendarmería y la Policía Nacional más han descuidado, como la vigilancia y la presencia en los barrios residenciales, la intervención en problemas menores y en desórdenes vecinales, el contacto directo con la población, especialmente en sitios tan importantes para la vida social como son los alrededores de las escuelas, de los parques y los espacios verdes, el centro de las ciudades, las zonas comerciales y las vías de comunicación más transitadas. Pese a que se trata de una policía de proximidad relativamente improvisada, a menudo selectiva (con respecto a los sitios y momentos de sus intervenciones) y rudimentaria (a causa de sus medios y sus técnicas), responde a las expectativas de la población, quien

desea que se refuerce la presencia de la policía en la calle, aunque sea poco eficaz en el momento de prevenir delitos y reprimir a los infractores.

2.1 El concepto de policía de proximidad en el contexto político francés

Antes de analizar con más detalle la actitud de la Policía Nacional y de la Gendarmería con respecto al concepto de policía de proximidad, se debería definir a qué se refiere exactamente este concepto, el cual fue calificado con mucho acierto por el criminólogo del Québec Jean-Paul Brodeur como la aplicación ortodoxa del modelo anglosajón de policía de la comunidad (*community policing*). Podríamos definir la policía de proximidad como un modelo de gestión de la seguridad que actúa de manera muy próxima con la población y que responde, mediante una acción policial eminentemente preventiva, a las necesidades de protección de las personas y de los bienes. Si nos basamos en una óptica comunitaria de las relaciones sociales, este tipo de policía «blanda» y «proactiva», descentralizada (sus agentes y departamentos disfrutaban de mucha autonomía) y aceptada por la población favorece la persuasión y la prevención —y no el uso del poder coercitivo—, la comunicación y la colaboración con la gente (gracias a la multiplicación de patrullas de pie y a la aplicación de mecanismos de prevención de situaciones), la ampliación de los poderes de la policía para resolver problemas (se identifican los factores comunes con una serie de situaciones conflictivas a fin de obtener una respuesta no secuencial) y la adaptación de las prioridades de la policía a las expectativas de los ciudadanos (mediante encuestas para conocer las expectativas de la población y para evaluar la acción policial).

La primera referencia a este atractivo modelo de policía consensual aparece en los discursos oficiales franceses de finales de los años ochenta. En una declaración realizada ante el Consejo de Ministros el 20 de noviembre de 1991, Philippe Marchand, ministro del Interior, introdujo el término «policía de proximidad» en el vocabulario político, con lo cual le dio una orientación global, alejada de la división clara entre aspectos preventivos y represivos de la actividad de la policía:

«La seguridad cotidiana de los franceses requiere una policía de proximidad eficaz. Ésta debe tener una vertiente preventiva que quede incluida en la política de la ciudad, y una vertiente represiva para garantizar el orden público de forma permanente en todo el territorio francés.»

Meses más tarde, su sucesor Paul Quilès, dentro de su Plan de Acción para la Seguridad, convirtió la policía de proximidad en la prioridad de la acción de la policía urbana.⁵ Desde entonces, el concepto de policía de proximidad forma parte ya del vocabulario profesional e institucional, por no hablar de los textos periodís-

5. Este Plan, presentado el 13 de mayo de 1992, incorporaba medidas como el refuerzo de la vigilancia por manzanas de casas, la creación de unidades de policía judicial especializadas en la lucha contra la delincuencia, o la creación de servicios de protección para las personas de edad avanzada.

ticos y el lenguaje cotidiano. En cierta forma, la Policía Nacional se ha apropiado del término y, sin profundizar en su significado exacto y su relación con las diferentes experiencias en todo el mundo, lo ha convertido en el símbolo, el referente, la justificación y el eslogan de su reforma territorial y de su reorganización. Al contrario de todo lo dicho, la Gendarmería puede ser considerada como el cuerpo que ha actuado como policía de proximidad desde hace décadas, pero no ha sido capaz de hacer valer en la población ni en sus propios agentes el mérito de su acción (que, no obstante, ha sido efectiva) en este campo, de momento asociada a la idea de una policía moderna.

2.2 La Gendarmería

La proximidad es un elemento fundamental y, de alguna manera, significa el origen de la acción de la Gendarmería, sobre todo después de la sedentarización de la Policía montada a raíz del edicto del 9 de marzo de 1720, el cual supuso —como ha demostrado el historiador inglés Clive Emsley— una auténtica colonización del espacio que contribuiría en el proceso de unificación nacional. Más allá de su dimensión cultural y simbólica, esta proximidad se basa en dos elementos principales: uno de carácter estructural —la brigada territorial—, y uno funcional —la vigilancia general. Efectivamente, si se considera de manera objetiva a la Gendarmería como policía de proximidad es por su omnipresencia en el territorio, gracias a una densa red de brigadas territoriales y a la vigilancia general permanente que éstas garantizan.

Históricamente, la Gendarmería estaba compuesta sólo por brigadas, lo cual indica su singularidad y su globalidad. Las brigadas son la célula orgánica de primera línea y la estructura más pequeña (con un efectivo medio de seis a doce suboficiales). La estructura polivalente de la Gendarmería es la unidad de base implantada por todo el territorio (la «red»), como una tela de araña, ya que ejerce todas las misiones de manera casi autárquica. Es necesario destacar que la aparición de diversas formaciones especializadas en departamentos de la Gendarmería (policía de tráfico, investigaciones judiciales o vigilancia e intervención) no ha desposeído a las brigadas de sus múltiples competencias; por lo tanto, podríamos considerar que son los doctores de «medicina general» de la seguridad pública. El otro componente de esta acción de la policía de proximidad es la vigilancia general. Este tipo de tareas, que favorecen el conocimiento de los lugares y de las personas y garantizan una presencia tranquilizadora dentro del sistema social, son una realidad concreta dentro de la actividad del gendarme. A causa de su implantación territorial dispersa, la Gendarmería está físicamente cercana a las poblaciones rurales y, en menor medida, en las zonas periféricas de las ciudades, zonas que los agentes se esfuerzan por conocer, a fin de obtener la colaboración de lo que en el lenguaje de los gendarmes se llama «población sana». La vigilancia general comprende tres aspectos:

- la observación minuciosa de los lugares y de las personas para identificar cualquier indicio de infracción (cometida o prevista) y para disuadir a sus autores potenciales;

- el control represivo que obliga a respetar las leyes y los reglamentos, y
- el contacto con la población.

Los servicios de vigilancia general se realizan de día y de noche por parte de equipos de al menos dos gendarmes, y tienen una duración media de dos a cuatro horas, en función de las circunstancias y las unidades. La vigilancia general no se limita, ni mucho menos, a esta tarea minuciosa de observación y de prevención. También permite efectuar intervenciones urgentes y controlar la circulación. Además, puede responsabilizarse de la tramitación de los documentos de identidad y otros documentos oficiales. La vigilancia general es, conjuntamente con la brigada, la auténtica imagen de la Gendarmería, pero se distingue de esta última por el hecho de ser móvil e itinerante. La vigilancia general tiene una importancia simbólica considerable, ya que da visibilidad a la institución y a sus representantes, hace cercana y accesible la figura del gendarme y contribuye a que forme parte de la vida cotidiana de las poblaciones donde viven, agrupados en cuarteles, los gendarmes. Actualmente se plantean dudas sobre si es necesario hacer evolucionar este punto de vista tradicional de la vigilancia general proteiforme (cajón de sastre); esto es, que permite cumplir a la vez diferentes misiones, las cuales se podrían llevar a cabo con más eficacia mediante un esfuerzo de especialización. Aunque sus objetivos (dar seguridad, prevenir, disuadir, conocer, informarse e informar) continúan siendo válidos en el aspecto operativo y social, parece que los medios, los métodos, e incluso la denominación de esta actividad necesitan claramente una adaptación, una transformación.

En términos generales, podemos observar una erosión de la policía de proximidad realizada por la Gendarmería, a causa de la presión de diferentes factores. Entre ellos figura, en primer lugar, la constante disminución de la población afectada por este tipo de acción, tanto en lo que se refiere a las poblaciones de zonas rurales, por el éxodo en masa que experimentan, como en los grupos de población que viven en las periferias de las zonas urbanas, ya que estas zonas se están transformando en ciudades o parcelas dormitorio, intercaladas con zonas comerciales e industriales, de manera que están desiertas durante el día porque sus habitantes trabajan en el núcleo urbano más próximo. Por este motivo, el contacto entre los gendarmes y la población es menos frecuente y menos espontáneo. Si exceptuamos el caso concreto de la actividad de los policías de tráfico, las personas ven un gendarme en muy pocas ocasiones. Si desean dirigirse a la brigada al llegar a casa después de una jornada de trabajo, tienen que hacerlo antes de las seis de la tarde, porque, si no, pueden hallar la puerta cerrada. Para los gendarmes, la situación no es muy diferente, dado que sólo pueden tener contacto con las personas a primera hora de la noche, momento en que la gente desea más el descanso de su casa que su conversación.

Otro factor es el aumento constante del individualismo en las relaciones sociales, que tiende a reducir la relación entre los individuos, y todavía más si resulta que la relación es con las fuerzas del orden. Esta erosión se percibe con más facilidad en relación con la actividad de vigilancia general. A causa de la motorización del servicio y del aumento constante de misiones y departamentos,

por un lado, y del incremento del individualismo en las relaciones sociales, por el otro, el contacto con la población —que supone la principal fuerza de la Gendarmería— tiende a desaparecer. Esta alteración del contacto humano produce que en la actualidad los gendarmes no puedan beneficiarse de la situación privilegiada que antiguamente les facilitaba la proximidad con el ciudadano y les convertía en un personaje familiar, temido y querido a la vez, con quien se bromeaba respetuosamente. Pese a que no parece que se cuestione el principio de vigilancia general, esta modificación de su contenido tiende a anular una parte de su utilidad en la recogida de información (cualquier carencia en este ámbito puede tener consecuencias nefastas), de conocimiento profundo de la circunscripción (para ello el gendarme sólo puede contar con él mismo, aparte de algún que otro registro de la brigada o alguna que otra experiencia adquirida por sus compañeros), y también de respuesta contra la inseguridad (el distanciamiento entre el gendarme y el ciudadano es, de hecho, la cuna en donde se gesta y crece el sentimiento de inseguridad).

El tercer factor, muy vinculado con el anterior, es el carácter cada vez más represivo de las normativas de tráfico, porque ello provoca el «miedo a los gendarmes». Sobre ellos recae la impopularidad de estas medidas represivas (justificadas por la intención de solucionar la terrible situación en las carreteras), lo que dificulta todavía más el contacto entre los ciudadanos y el gendarme.

El cuarto factor explicativo también produce el mismo efecto, el fenómeno global de «urbanización» de los gendarmes. La gran mayoría de agentes reclutados en los últimos años no son, como ocurría antes, hijos de agricultores que habían decidido abandonar el trabajo del campo para seguir una carrera militar al servicio de la ley y del orden. Actualmente, el gendarme procede de un entorno urbano que determina en esencia sus valores y sus aspiraciones. Esta situación provoca algunos problemas de adaptación cuando un agente debe trasladarse, con toda su familia, a una brigada ubicada en una zona rural alejada de los principales centros urbanos.

El último factor, y sin duda el más importante, es la falta de medios para mantener esta relación privilegiada entre gendarme y ciudadano. Esta situación es el resultado de dos fenómenos: la disminución de la disponibilidad de los agentes, a causa de la reducción de las multas llevada a cabo después de la crisis del verano de 1989, y de los problemas de efectivos que vive la Gendarmería a causa de la implantación territorial en forma de red, impuesta por la propia organización, la cual obliga a mantener importantes efectivos por todo el territorio, hasta en las zonas rurales más apartadas, mientras que, objetivamente, la Gendarmería no dispone de los medios necesarios para cumplir correctamente la acción de policía de proximidad en los lugares del territorio con más población que están bajo su responsabilidad.

2.3 La Policía Nacional

Para este cuerpo, la policía de proximidad evoca también antiguas prácticas. Desde mediados del siglo XIX, y basándonos en el Decreto del 17 de septiembre de

1854, todo el sistema de seguridad pública de la capital se sustentaba en el principio del *flotage*, es decir, la vigilancia continuada de una parte del barrio (una manzana de casas) por parte de los mismos agentes. Podemos considerar que el desarrollo de esta práctica durante los años setenta y ochenta fue el precursor de la difusión del concepto de policía de proximidad. De esta manera, después de haber afirmado que «era necesario aprovechar cualquier ocasión para personalizar las relaciones entre la policía y el ciudadano», el informe Peyrefitte (1977) recalca que «la integración de la policía en la sociedad se tenía que hacer siguiendo este sistema de vigilancia por manzanas de casas». Es pertinente el hecho de que la policía tenga presencia sobre el terreno y contacto directo con la población, teniendo en cuenta la cada vez mayor implicación que este ente tiene en los dispositivos políticos de las ciudades y la necesidad de compensar, hasta cierto punto, el efecto de la profesionalización y de la motorización del cuerpo. No obstante, la práctica del *flotage* ha dado unos resultados relativamente exiguos, sobre todo a causa del escaso número de agentes destinados a estas misiones: en 1998, unos tres mil ochocientos funcionarios (es decir, un 4 % de los efectivos policiales), con el apoyo de dos mil policías auxiliares, eran responsables de la vigilancia de casi dos mil seiscientas manzanas de casas. Ello provoca que la imagen de estos agentes sea muy poco valorada en el seno de la institución, que haya poca motivación dentro de la plantilla, que no existan posibilidades de actuar en los barrios más conflictivos y que se destinen estos agentes a otras tareas.

Durante la prolongación del coloquio de Villepinte (1997), en la reunión del Consejo de Seguridad Interior del 27 de enero de 1999, el Gobierno decidió desarrollar y generalizar las prácticas de policía de proximidad. Esta amplia reforma, iniciada en la Prefectura de Policía de París con la creación de la policía urbana de proximidad, estuvo precedida de una etapa de experimentación que se realizó en dos fases. En la primera de ellas se seleccionaron cinco circunscripciones «piloto» (Nîmes, Châteauroux, Les Ulis, Garges y Beauvais) para poner en marcha en la primavera de 1999 las nuevas prácticas que, en una segunda etapa, debían extenderse en sesenta y dos ciudades antes de acabar el año. Tomando como base estas experiencias, y después de unos debates de ámbito nacional durante el mes de marzo de 2000, el Gobierno decidió extender esta organización a todos los departamentos franceses, a fin de que se aplicara antes de acabar el año 2000 en todas las circunscripciones de policía.

La policía de proximidad representa una reforma amplia de la Policía Nacional, más allá del argumento simple de la presencia policial sobre el terreno. Se trata de una importante reorganización de los departamentos y de las prácticas profesionales con el objetivo de reconquistar el territorio de una forma material a la vez que simbólica. Esta policía de proximidad está organizada por territorios, cuyo objetivo es crear una especie de red sobre el tejido urbano, inspirada en la acción de la Gendarmería. En muchos sentidos, esta policía de proximidad actúa como policía de sectorización: cada circunscripción de seguridad pública se organiza en diferentes sectores (distribuidos por barrios) que se convierten en los lugares donde se llevan a cabo las misiones de la policía. Se abren comisarías (*postes*) de policía y se designan agentes polivalentes (*proximiers*) los cuales tienen el apoyo

de los otros departamentos en el ámbito de la intervención, la información y la investigación. Respecto a la organización y la gestión de los recursos de la policía, significa una verdadera «revolución», porque se introducen conceptos nuevos, como pueden ser el de la gestión por objetivos, la resolución de problemas o la evaluación de las expectativas de la población y de la eficacia de las acciones de la policía.

Dada la reciente creación de esta policía de proximidad (por sectores), no es posible todavía evaluar su impacto sobre la delincuencia y el sentimiento de inseguridad, y tampoco es posible analizar su relación con la población y la imagen de la policía. En el aspecto de la delincuencia, incluso puede darse la paradoja de que, por lo menos al principio, aumente el número de delitos denunciados en las circunscripciones de seguridad pública. El aumento de la presencia de los agentes sobre el terreno y su implicación mayor para combatir los desórdenes, los actos incívicos y los delitos pequeños puede provocar que aumente el número de personas que decidan denunciar actos de delincuencia, cuando antes no lo habrían hecho por desconfianza y escepticismo con respecto a la policía. A pesar de que esta presión sobre el porcentaje de delitos que son denunciados, sobre las «cifras negras» de la delincuencia, demuestra un aumento de la confianza en la policía, también es cierto que es difícil apreciar y valorar la situación real. Sin duda alguna, es difícil que la población, los elementos de decisión locales y los responsables institucionales acepten que la creación de la policía de proximidad se traduzca, ni siquiera temporalmente, en un aumento de las cifras de la delincuencia, indicadores que son estudiados y publicados cada año, y con repercusión en los medios de comunicación y los políticos.

3. EL FUTURO DE LA REFORMA

Si dejamos de lado esta necesaria prudencia en el momento de evaluar las experiencias de policía de proximidad de la Policía Nacional, también podemos identificar una cierta resistencia y escepticismo por parte de los funcionarios de policía, no sólo en lo que hace referencia a los objetivos y la filosofía de esta reforma, sino también (y por encima de todo) en lo que se refiere a los medios necesarios. En efecto, esta presencia mayor (inmobiliaria y física) sobre el terreno supone la movilización de numerosos efectivos suplementarios, que actualmente proceden de la plantilla destinada a otros servicios (sobre todo de agentes de seguridad), de nuevas destinaciones internas dentro de los distintos departamentos de la policía y de medidas de fidelización de las fuerzas móviles (compañías republicanas de seguridad y escuadras de Gendarmería móvil).

Esta carencia de efectivos parece ser el talón de Aquiles de esta reforma, al menos mientras no se consiga destinar a estas tareas grupos enteros (modificación de las zonas del territorio correspondientes a la Policía Nacional y a la Gendarmería) o bien se produzca un aumento notable del presupuesto. Es necesario tener en cuenta que para reforzar la presencia de la policía en el territorio, sin tener en cuenta el aspecto de su eficacia operativa, se debería disponer de un

volumen de personal importante para destinar patrullas a vigilar cada sector (a pie o en vehículo) y atender a las personas en las diferentes comisarías.

En Francia, como ocurre en muchos otros países, la policía de proximidad (aspecto indispensable de la actividad policial) y sus prácticas heterogéneas y heterodoxas se han convertido en un elemento de debate público, un modelo, un objetivo para la política policial, con el riesgo de que su éxito o su relativo fracaso perjudiquen los objetivos fundamentales de esta policía de proximidad. A raíz de ello, y como reacción opuesta, podría aparecer la intención de sustituirlo por otro modelo que, en oposición, pueda favorecer la aparición de prácticas más represivas y más radicales para combatir la delincuencia.