

MAXIMILIANO LASÉN PAZ
Coronel de la Guardia Civil

1. INTRODUCCIÓN

La Guardia Civil se congratuló de haber participado en la 6.^a reunión, de marzo de 2001, del «Comité de expertos de ética y problemas asociados a la policía» que dio a luz el texto definitivo del Código europeo ético de la policía, en el que se recogen las dos tradiciones de cuerpos policiales europeos:

- la nórdica anglosajona, de policías civiles;
- la mediterránea, con cuerpos policiales de naturaleza militar y civil.

Efectivamente, carecería de sentido el marginar los cuerpos militares que representan el 50% o más de la fuerzas de seguridad de estos Estados democráticos.

También se apreció disponer de un abanico más amplio en las posibilidades de mecanismos de representación y defensa de los intereses profesionales, en aras a los diferentes estadios y ritmos de las transiciones democráticas de los países que componen o van a componer próximamente la Unión Europea. Todo ello abona la vocación de crear un instrumento de mínimos que contenga, sin embargo, la suficiente capacidad orientadora para asegurar un espacio de seguridad interior europea con la homogeneidad necesaria en lo fundamental, al mismo tiempo que se respeta la diversidad de culturas y tradiciones de cada sociedad y de sus cuerpos policiales.

2. EL ITINERARIO DE LAS TRANSICIONES

La experiencia de la Guardia Civil es rica en transiciones. Dentro del mismo régimen de la monarquía liberal se libró de su disolución a los diez

años de vida (bienio liberal) gracias a los eficaces resultados contra el bandolerismo. La Gloriosa revolución de 1868 sólo supuso la disolución de la Guardia Civil Veterana, que mantuvo Madrid en calma hasta la llegada de las tropas victoriosas en el Puente de Alcolea, disolución que también afectó a los Mossos d'Esquadra por su actuación en Barcelona.

El Reglamento de 1871 modificó su organización para hacerla más dependiente de los Gobernadores Civiles, potenciando el mando provincial de la Comandancia. La Primera República (1873) la pone bajo el mando exclusivo de Gobernación y de los gobernadores civiles y quiso elevar sus efectivos a treinta mil, lo que no impidió la participación de unidades de la Guardia Civil en el golpe de Pavía (1874). Su continuidad durante la Restauración (1875-1931) acentúa la dependencia militar del Cuerpo, al mismo tiempo que amplía sus competencias y despliegue, significándose como fuerza de orden público frente a los movimientos de masas obreras.

La Segunda República se limita, en un primer tiempo, a reestructurar ligeramente los Puestos y efectivos y hace depender el cuerpo de Gobernación, retirando los símbolos monárquicos y mejorando notablemente las retribuciones (50% más que los militares del mismo empleo), luego llevará la dotación a los treinta mil hombres.

Franco, descontento con su papel global en el «alzamiento» y más con el de los Carabineros, fusiona ambos Cuerpos en la Guardia Civil Nueva en marzo de 1940, una auténtica refundación volviendo a formar parte del Ejército, tratando de borrar como en el resto de la nación su relación con el pasado histórico, no sólo con cambios simbólicos en uniformidad y divisas, sino con una depuración en cascada que ejecuta cada nivel de empleo sobre el siguiente, de General a Suboficial, sobre la conducta con respecto al levantamiento antes, en y después del 18 de julio. Las clases de tropa, siempre sospechosas de insuficiente adhesión, son encuadradas y disciplinadas por una jerarquía que es sometida a la dirección de un Estado Mayor militar hasta 1991.

La transición a la democracia supone su desenganche constitucional de las Fuerzas Armadas, aunque manteniendo una fuerte vinculación a través del Ministro de Defensa, que la LOFCS consagra en 1986 en materia de personal y misiones militares, compartiendo con Interior la propuesta de nombramiento de Director General, selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, lo que subordina al Cuerpo en muchos casos a los intereses del Ejército en cuestiones de personal y limita la agilidad para las adaptaciones de organización y funcionamiento que requieren el concurso de ambas autoridades. Desde 1987 se sitúa a la cabeza del Cuerpo un director general civil, en 1988 se abre el reclutamiento a la mujer y desde 1991 el Estado Mayor militar es sustituido por las tres subdirecciones generales de Operaciones, Personal y Apoyo al mando de un guardia civil.

La historia de la Guardia Civil es la de una continuidad, con retoques en la organización y despliegue, de una institución policial que se acredita

como instrumento para el poder militar en los diferentes gobiernos y regímenes liberales como analiza López Garrido (1982) que el régimen totalitario reforma en profundidad para adaptarla a su *ordine nuovo*, acentuando su dependencia militar, pero que la democracia recibe tal cual, dejando su transformación a los principios del Estado democrático al hacer del tiempo, influido por las sentencias judiciales, los medios de comunicación y otras presiones externas (Amnistía Internacional, Comité contra la tortura, ATIME, etc.), beneficiado del crédito de su instrumentalidad probada - «descubrimiento» de la Guardia Civil por el PSOE- y al efecto demográfico del relevo generacional.¹

Lo que da una adaptación de ritmo lento en la transición a la democracia, que para Ballbé (1983) «mientras no se lleve a cabo la labor de formación democrática del personal policial» no se les podrá atribuir el mal funcionamiento del servicio —distinguiendo entre la policía y los policías—, pues en el tránsito de policía del Estado a policía de la sociedad, de fuerzas de orden público a protectores del libre ejercicio de los derechos y libertades, la socialización de los neoprofesionales ha dependido más que de otra cosa de la cultura y estructuras existentes, ocupadas por los veteranos, con su mentalidad, hábitos profesionales, motivaciones y principios no modificados. Proceso que en los países candidatos se está acelerando por intermediación de las policías de los países occidentales, tutelando la reforma y adaptación a la cultura democrática, que en algunos casos como el de la RDA se realizó pasando por una profunda depuración que describe F. Jobard (2000), y del que la adopción de este Código ético será, sin duda, su culminación.

La experiencia de la Guardia Civil en sus ciento cincuenta y ocho años es, pues, la de haberse ido adaptando a las sucesivas demandas de servicio público que el Estado y la sociedad le reclamaron. El éxito organizativo y funcional de la Guardia Civil no estuvo tanto en los sucesivos reglamentos militar y de servicio, que la fueron adaptando a las misiones y coyunturas político sociales que atraviesa como en disponer, ya desde 1845, de la Cartilla del Guardia Civil, donde se establece el

1. Estructura de edades del Cuerpo

Empleos/Edades	Menos de 40 años	De 40 a 50	Más de 50	Total
Oficiales	921 (32,7%)	827 (29,4%)	1.061 (37,7%)	2.809
Suboficiales	1.846 (30,4%)	2.827 (46,6%)	1.391 (22,9%)	6.064
Cabos	4.747 (80,6%)	893 (15,1%)	249 (4,2%)	5.889
Guardias Civiles	35.870 (68,7%)	10.034 (19,2%)	6.268 (12,0%)	52.172
Total	43.384 (64,8%)	14.581 (21,9%)	8.969 (13,3%)	66.934

Los datos del cuadro corresponden al 31 de diciembre de 2001. Menos del 15% del personal del Cuerpo tiene 50 ó más años, pero en esta edad está el 37,7% de la oficialidad del Cuerpo, porcentaje en el que se incluyen la mayor parte de los Tenientes Coroneles, y el 100% de los Coroneles y Generales, que proceden de otro mundo cultural que la mayoría, el 64,8% del personal, que tenía menos de 20 años a finales de 1981.

código deontológico que impregna la cultura de la institución de generación en generación. Código que es aprendido de memoria, que se lleva consigo en el servicio, que es comentado diariamente en las «academias» (Ahumada instituye la formación continua para elevar el nivel del Guardia Civil, primando la calidad sobre el número en el reclutamiento)² y que es exigido en el comportamiento cotidiano, mediante una disciplina que se pretende paternalista hasta la última Guerra Civil, y de imposición draconiana después, mérito de Camilo Alonso Vega, que en su largo mandato, 1943-55, impulsa también la estructura docente del Cuerpo, factor socializante, desde academias de Guardias hasta las de Oficiales, donde hoy se instruye en los deberes constitucionales y deontológico a más de 3.500 alumnos.³

3. LOS VALORES CORPORATIVOS

Ahumada, a través de las recomendaciones expuestas en sus circulares y sintetizadas en los artículos de la Cartilla, realiza lo que es el último hallazgo del *management* moderno, la dirección por valores. Utiliza aquellos valores que son coherentes con las necesidades de construir el cuerpo de Guardias Civiles que cumpla las funciones que se expresan en sus reglamentos para la sociedad y el Estado liberal existentes. Así exhorta a la higiene, aliño y policía (arts. 2.º, 8, 9, 10) en un tiempo donde la salud es un bien precioso, por un lado, además de reforzar la moral mediante el buen aspecto, en una sociedad donde el atuendo goza de un fuerte valor simbólico, anticipando el valor que hoy se da a la imagen.

Dedica al trato social los artículos 3, 4, 5 y 11 al 18, importancia que da al trato correcto y respetuoso con la población y autoridades, en momentos de servicio o de ocio, indispensable en un servicio de proximidad en que «la persuasión y la fuerza moral» son las primeras armas del Guardia Civil. Estilo de trato que impone hoy también la LOFCS. Los artículos 6 y 7 señalan que «será siempre un pronóstico feliz para el afligido» y de quien favorezca con su servicio sólo debe esperar un recuerdo de gratitud como antídoto de la corrupción. Virtudes necesarias para enfrentarse a situaciones de emergencia en incendios, inundaciones, epidemias u otros peligros (art. 33, 34 y 35) que amenacen a sus conciudadanos en una España pobre, sin recursos, en que la Guardia Civil se tiene que hacer cargo de una seguridad universal, pero que se asemeja mucho a la acción que tiene que desarrollar hoy el policía de proximidad, más allá de la persecución del delincuente, en

2. Propuesta de aprobación del Decreto de 13 de mayo de 1844 poniendo bajo la dependencia del Ministerio de la Guerra la organización de la Guardia Civil: «De la especie de hombres que se propone es indudable que prestarán 6.000 más servicio que 12.000 de otras menos pagados y por consecuencia de no tan buenas cualidades». Enrique Matínez Ruiz, *Creación de la Guardia Civil*, Ed. Nacional-1976, p. 391.

3. *Revista Guardia Civil* n.º 703, de noviembre de 2002, p. 19.

la resolución de conflictos, en la prevención de situaciones de peligro, colaborando con otras instituciones asistenciales, educativas, sanitarias, etc. La honradez y moralidad que se demandan en el artículo 2.º son necesarias para quien va a ser tentado por la penuria, en un Estado con una economía que no garantiza los sueldos a sus funcionarios y que mantendrá prácticamente el mismo sueldo del Guardia Civil hasta 1902.

Fomenta la formación continua del Guardia Civil en una sociedad con un 75% de analfabetos, de la que se nutre la recluta militar del Cuerpo. Ahumada regala al Guardia Civil en el primer artículo de la Cartilla que «el honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil». Entonces sólo tenían honor los Oficiales, la mentalidad estamental estaba todavía vigente en muchos aspectos y el honor es una aportación de primer orden al estatus del Guardia Civil, clave de bóveda y cierre del conjunto de valores que construirán la Institución a través de los años. Pero hoy el honor es un valor generalizado por la Constitución (art.18.1) a todos los ciudadanos, con una ley explícitamente dedicada a salvaguardarlo.

Y han quedado atrás la obediencia debida que hacía al guardia civil irresponsable si cumplía bien y fielmente las órdenes, hoy responsable personal de sus actos. Como el dejar bien sentado el honor de las armas, hoy herramientas a utilizar en condiciones muy restrictivas y siguiendo los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.

Valores permanentemente actualizados mediante una constante actividad pedagógica a través, sobre todo, del ejemplo del veterano hacia el neoprofesional. El poder de esta socialización sobre el terreno lo tenemos en la secuencia de la película *Belle Époque*, de la pareja de la Guardia Civil formada por suegro y yerno, en que éste da muerte al veterano por no cumplir la legalidad, que su experiencia le había enseñado a flexibilizar según las circunstancias, y el suicidio del yerno que toma conciencia de la brutalidad realizada al reaccionar compulsivamente guiado por su sentimiento interiorizado del deber. Así La Cartilla constituyó el elemento que amalgamó la Guardia Civil a su refundación en 1940, dándole continuidad en su funcionamiento cotidiano. Una cultura profesional que hoy sufre los embates de la postmodernidad, de una recluta urbana, de una sociedad que abandona los valores que dieron cohesión a la sociedad industrial moderna y a sus instituciones.

La experiencia de la Guardia Civil muestra que el Código adquiere importancia para la institución cuando es interiorizado y forma parte de la cultura corporativa, lo que se logró reiterando los mecanismos de una pedagogía eficiente, sosteniéndolos en el tiempo. El Código europeo de ética de la policía será más que una declaración de intenciones no sólo por ser divulgado y adaptado en cada país, sino cuando comentado, tratado, discutido, interpretado, objeto de seminarios como el actual de la Escuela de Policía de Cataluña, acompañado de las liturgias de actos conmemorativos, presentaciones, etc. Llegue a impregnar las actuaciones personales y la vida institucional de las organizaciones policiales.

Es una evidencia la proliferación de códigos de conducta para todo tipo de instituciones en estos últimos años en que como descubre R. Inglehart (1998) asistimos a un cambio hacia valores postmodernos en el mundo occidental, que se caracteriza por la desconfianza hacia las instituciones de la sociedad industrial, como la policía, fuerzas armadas, parlamento, iglesias y hasta la nación.⁴ Por eso no es ocioso el preguntarse para que contexto queremos una policía europea que esté articulada por este Código ético, inspirado en la profundización de los valores democráticos de nuestra sociedad.

4. POLICÍA PARA QUE SOCIEDAD: LOS ESCENARIOS

A nivel mundial la globalización que ha venido de la mano de un neoliberalismo que Luttwak bautiza como *turbocapitalismo*, imponiendo el asalto al Estado del bienestar, privatizándolo en gran medida, al mismo tiempo las medidas de deslocalización de empresas, de flexibilidad en el trabajo, de crecimiento del capital especulativo —con su cascada de crisis— en perjuicio del productivo ha dado lugar a un empobrecimiento de las masas de asalariados que trabajan más por menos y sin garantías de continuidad, mientras que se enriquecen más los que más tienen, esta brecha económica también afecta a los países, empobreciéndose los más pobres, aumentando la diferencia con el primer mundo, que les succiona su riqueza e hiperexplota su mano de obra a precios irrisorios y en condiciones de semiesclavitud como se describe en el *bestseller* de N. Klein (1999), cuarto mundo que también aparece en las bolsas de exclusión de las periferias de las ciudades y de explotación inmisericorde del inmigrante en el primero.

Las consecuencias inmediatas de la precariedad y de la inseguridad sin horizontes de futuro en que se sitúa gran parte de las poblaciones ha sido el crecimiento imparable de la delincuencia desde los años setenta a las que se han venido dando unas respuestas represivas, en principio, con aumento de efectivos policiales, de los que da cuenta Monet (1993) y de crecimiento de la población encarcelada y, en un segundo momento, dobladas de políticas legitimadoras de la actividad policial, policía de barrio, de proximidad, atención al menor, coproducción de la seguridad con otros actores sociales,⁵ políticas meramente paliativas en una situación global que las desborda, pues el marco nacional o local de actuación no neutraliza la acción de fondo que genera la mundialización de la precariedad, sobre todo donde no se puede recurrir a la «familiarización» de la economía, que describe Adelantado (2000) para nuestro país, como col-

4. Constata Inglehart que la confianza en la policía bajó en 16 de los 20 países de los que tiene datos, España entre ellos, desde 1981 a 1991, p. 294.

5. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, «Políticas de seguridad y prevención en Europa durante los años noventa», n.º 11-diciembre de 2002.

chón frente al paro, los costes de vivienda, salud o educación que permitan subsistir a los más jóvenes y los más viejos sin caer en la miseria. Otro efecto inducido por esta rapiña global es la socialización del miedo, la *bunkerización* de zonas residenciales, la proliferación del ejército privado de protección -desde el Leao de chácara de los escaparates de las tiendas brasileñas, al guardaespaldas del ejecutivo en su vehículo blindado. Las diferencias combinadas de riqueza y de pobreza están dando lugar a potentes flujos migratorios contra los que los Estados pretenden blindarse para seleccionar, dejando pasar a los bien calificados que empobrecen más al país de origen —informáticos hindúes, profesionales argentinos—, mano de obras barata —braceros marroquíes o peones polacos—, y mujeres para atención doméstica de niños y ancianos que dejan el afecto de sus hijos y su familia para darlo a cambio del salario, que retorna a su familia⁶ para lo cual se potencian policías de inmigración y fronteras.

La globalización, generando el Estado mínimo, crecientemente privatizado en beneficio de las potentes corporaciones transnacionales, ha dado lugar a la reacción consecuente de la mundialización, de la movilización de la opinión para poner coto al desastre que se venía provocando, reacciones severamente reprimidas con un alarde de fuerza cuyo paradigma fue la reunión de Génova, amurallando, segregando parte de la ciudad para da seguridad al lugar de la reunión. Alardes de fuerza excesivo que se han venido en todas las grandes cumbres desde Seattle a Sevilla pasando por Nueva York, Barcelona, Goteborg o Davos y que obliga a preguntarse por el papel que se le está haciendo jugar a la policía de amedrentador de la población, de teatralizar al público como enemigo, de criminalizar el derecho a la manifestación, cerrando incluso las fronteras como censura N. Klein (2002).

Es el Estado débil, moralmente débil que se enfrenta a su población a la que ha contribuido a pauperizar bajo el señuelo de sostener los puestos de trabajo, que han volado al tercer mundo, quedando sólo la marca o el campo baldío encasa. En muchos países del Tercer Mundo el Estado ha desaparecido sustituido por los Señores de la Guerra —Somalia, Afganistán, Congo, Colombia...— que con sus ejércitos privados viven de la rapiña, el secuestro, la ayuda humanitaria, el tráfico de armas, de estupefacientes, mediante la instauración de un régimen de terror, no ocupan el terreno, ocupan las personas, el poder político. M. Kaldor (2001) generaliza el concepto de este tipo de organización para la depredación a la delincuencia de los gethos y las *banlieues* donde se instaura el *caid*⁷ que vive de la extorsión, administrando la violencia, pero también la distribución de

6. A. Russell Roschild, «Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional», cadenas que afectan al 2% de la población mundial: los emigrantes, que prestan servicio de asistencia a la población del primer mundo. (*En el límite. La vida en el capitalismo global*. A. Giddens/W. Hutton. Barcelona: Tusquets-2000).

7. En los países del norte de África, jefe, tanto de cargos militares como de cargos civiles [nota de la redacción].

las subvenciones sociales y de los tráficos ilícitos, creando áreas de *non-droit* que escapan a la acción policial del Estado en las *banlieues* de las ciudades francesas según Roché (2000. Más evidente han sido las dos acciones de la paralización de Río de Janeiro por el terror impuesto desde la cárcel por el narco Fernandinho Beira-Mar.⁸

Pero el modelo no se termina en la delincuencia urbana, en los Balcanes, serbios y croatas desataron una guerra de terror para lograr la limpieza étnica, provocando la huida de la población no deseada, ocupando sus bienes, borrando los signos de su cultura, iglesias, mezquitas, bibliotecas, monumentos, pero también asesinando a los hombres del diálogo, a las personas con autoridad moral. Esta nuevo tipo de guerra lo aplica EEUU en Afganistán y luego en Iraq con bombardeos aterradores, como Señor de la Guerra por excelencia para asegurar los beneficios económicos deseados sin respetar la legalidad internacional, dando licencia para matar a la CIA, secuestrando a personas en la base de Guantánamo, negándose a someter sus acciones a la Corte Penal Internacional, comportándose como un Estado delincuente, con desprecio absoluto de la opinión mundial y la manipulación de la propia. Modelo de actuación que el Estado de Israel perfecciona respondiendo con disparos a las pedradas de la Intifada, derrumbando casas, destrozando conducciones eléctricas o de agua, mobiliario urbano, sedes de la Autoridad para desnudar a la población palestina de sus referencias como comunidad, levantando muros de exclusión que la expulsan y dificulta su relación.

Los desastres provocados por la desregulación, la información asimétrica, el capitalismo de amiguetes y las empresas delincuentes con el apoyo de Estados diminuidos subordinados a la fe neoliberal han hecho surgir la necesidad de un cierto control, de una regulación que sea también de ámbito *glocal*,

a) por un lado, con Ph. Cohen (1999) relegitimando el Estado como garante de cohesión, lo que implica su modernización y su incardinación en los contextos locales,

b) por otro, con Giddens (2001), es necesario avanzar hacia un sistema de normas, acordado a nivel internacional, normas cosmopolitas, reorientando las instituciones ya en funcionamiento (ONU, FMI, Banco Mundial, OMC, INTERPOL...) para crear la gobernanza mundial que propone Giddens en este mundo *glocal*, frente al bélico choque de civilizaciones de Huntington que daría lugar a los bloques en torno al estado-núcleo, guardián del orden internacional como se pretende EEUU, o las «islas de civismo» en la «anarquía que viene» del pesimista D.S. Kaplan, aprovechando el concepto kantiano de «universal hospitalidad»⁹ como explica M.

8. *El País* del miércoles 26 de febrero de 2003, contraportada.

9. Kant, Emmanuel. *La Paz Perpetua*. Espasa-Calpe, 1982, p. 114).

Kaldor (2001) para cuya administración mundial propone un tipo de fuerza policial multilateral que pacifique las áreas dominadas por los «señores de la guerra», creando las condiciones para la recreación de la autoridad y las instituciones locales, que permitan las condiciones de poner en pie un sistema de economía y vida autosostenible, administrando un uso de la fuerza gradual ajustada a las circunstancias, para lo que los ejércitos no están entrenados y la policía civil precisa la previa pacificación, esta tercera fuerza tiene el perfil de una gendarmería internacional, la «fuerza robusta» de cinco mil hombres que se demanda formar a la Unión Europea en la cumbre de Tampere.

El escenario mundial de interrelaciones lo expresa U. Beck (1986) definiendo la sociedad actual como la sociedad del riesgo, la socialización o democratización de los riesgos y peligros porque afectan a pobres y ricos, riesgos globales que traspasan las fronteras de los Estados, ya sean la contaminación nuclear producida localmente en Chernobil, o la polución de kilómetros de costa y fondos marinos por vertidos de hidrocarburos, o la expansión de enfermedades como el sida, o la hecatombe automovilística mundial, la contaminación alimenticia, los transgénicos, los productos farmacéuticos defectuosos, la violencia urbana, efecto invernadero, disminución de la capa de ozono, deportes de riesgo,... que demandan una extensión de la actividad preventiva, de alarma, de reducción o control del riesgo, una carga policial añadida desde el nivel local al transnacional.

La generalización de Internet desde mediados los años noventa, creando la red mundial, ha permitido, frente a Davos, generar Porto Alegre; frente a la Guerra de EEUU, una resistencia de la opinión mundial. Un nuevo instrumento que se escapa todavía al control de los Estados y que nos convierte en ciudadanos del mundo al comunicarnos personalmente, aboliendo el tiempo y el espacio en una relación de proximidad, que las policías intentamos no se convierta tampoco en instrumento de abuso de unos seres sobre otros. Instrumento que tiene su origen militar, para facilitar el control instantáneo y la transmisión de datos en tiempo real, muy útil también, por tanto, para el control y seguimiento de flujos y de personas por un gran hermano policial salvando las fronteras.

¿Qué notas aporta el contexto europeo al contexto global? Unas instituciones de gobernanza materializadas en las instituciones europeas del Tribunal de Justicia, Parlamento, Comisión y Consejo, además del Banco Central Europeo, el Consejo Europeo y su Tribunal de Derechos Humanos, EUROPOL, OLAF... y la Convención trabajando para una Constitución común. También se trabaja en la construcción de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que se blinda progresivamente frente al exterior mediante el sistema Schengen de señalamientos de personas, la creación de una policía común de fronteras y de control aduanero integrado. La cooperación policial estimulada para poder controlar la delincuencia organizada, el blanqueo de capitales, los fraudes comunitarios, el tráfico

ilegal de personas, ha dado lugar ya a la «euroorden» que salva los trámites de la extradición, la intercomunicación de mandos policiales en CEPOL y las reuniones anuales de directores de los cuerpos policiales. Se está haciendo un trabajo intensivo de formación de las policías de los países candidatos en diversos proyectos, con trabajos de investigación como el de la Fundación francesa March Bloch desde Berlín o los intentos de coordinación de los Institutos de investigación policial y de criminología a nivel europeo. El Instituto Sociedad Abierta y la Fundación Ford han patrocinado el proyecto Policía en Transición¹⁰ para los PECO, cuyos resultados culminaron en las dieciocho Recomendaciones de Budapest, aceptadas en 1999, que constituyen un manual de actuación para esas policías, con el objeto de hacer respetados y operativos los derechos humanos en las democracias constitucionales, lo que allana su camino para la adopción del Código europeo de conducta de policía.

Pero también sufren en Europa contaminaciones alimentarias como las «vacas locas» o el «pollo a la dioxina» o las terneras engordadas al clembuterol por insuficiencia de los controles sanitarios en beneficio de la cuenta de resultados, se subvenciona la agricultura impidiendo la competencia exterior, no se controla la calidad de los buques que transportan materias peligrosas que han producido en dos años vertidos como el Erika y el Prestige. La Unión Europea quiere rebajar a la mitad para el 2010 los cuarenta mil muertos anuales en accidentes de circulación, las mafias balcánicas y del Este dominan los tráfico ilegales de vehículos de lujo y la prostitución. La producción y distribución de drogas de diseño es europea. Aparecen partidos neonazis y de corte xenófobo, los barrios periféricos de París, Londres y otras ciudades europeas sufren explosiones de violencia al concentrarse en ellos la marginalidad a la que no terminan de dar respuestas las políticas de corte social ni policiales, la violencia escolar crece porque el sistema no ofrece expectativas ni solución a la precariedad de vida de los barrios. Gran parte de los medios de comunicación están cartelizados o monopolizados, Berlusconi es el paradigma de su control, por lo que la opinión pública se moviliza al margen del cuarto poder gracias a Internet, como al margen de los sindicatos de clase y de los partidos, instituciones que están en caída libre de credibilidad como muestra la Encuesta Mundial de Valores analizada por Inglehart (1997).

El enfoque sobre el escenario español de las diecisiete comunidades autónomas en tránsito hacia la democracia, añade nuestro peculiar sistema policial asimétrico, con evidentes dificultades de coordinación por las interferencias de celos políticos sumados a los celos corporativos, que van siendo superadas con lentitud, la política de convenios con los ayuntamientos que abre el acuerdo de la FEMP (septiembre de 2002) con el

10. El proyecto de Policía en Transición se puede encontrar en: www.ihf-hr.org/hungary/police

Ministerio del Interior abre la vía para potenciar la colaboración con las policías locales en que gana la seguridad del ciudadano y la eficacia de los cuerpos policiales, impulsando la labor de las juntas de seguridad y los consejos. El problema perverso del terrorismo de ETA que ha constituido uno de los frenos a la democratización del país y una amenaza de sufrimiento en todo el Estado, escenifica los límites de la cooperación europea respecto al terrorismo hasta que el 11-S ha hecho evolucionar el paradigma policial soberanista hacia el de la cooperación, pero que el retraso en aplicar la «eurorden» por Francia como respuesta al alineamiento de España con EEUU en la guerra a Iraq, puede fragilizar.

La dimensión nacional del SEPRONA pudo dar una respuesta rápida al control de los piensos y control de la enfermedad de las «vacas locas». Convertidos en Frontera Sur europea, sufrimos el tráfico masivo del hachís marroquí y de la inmigración irregular procedente de Africa por el Estrecho y Canarias con la secuela de cadáveres a nuestras puertas, construyendo un sistema integrado de vigilancia que fortalece nuestra frontera azul y dando los primeros pasos para operaciones¹¹ conjuntas de interdicción, recomendaciones de la Cumbre de Sevilla (junio de 2002), previas a la construcción de la policía europea de fronteras. Se potencia la lucha contra la delincuencia organizada que trafica y explota personas en el trabajo y la prostitución, que introduce cocaína de América o heroína de oriente, también contamos con un importante mercado de falsificación de marcas y productos audiovisuales. Las triadas chinas, las organizaciones criminales Rusas o albanokosovares, las bandas de rumanos, los sicarios colombianos, entre otros grupos de delinquentes organizados se han hecho un hueco en nuestro país en los últimos años, globalizando las transacciones ilícitas y las conductas criminales.

También tenemos nuestro capitalismo de amiguetes, un nivel de corrupción importante en el ranking internacional, ayudada por una insuficiencia de la inspección administrativa en los diversos sectores: trabajo, agencia tributaria, transportes... que la facilitan. ¿Cuántos del los accidentes laborales son verdaderos delitos? Año tras año España está en cabeza de la accidentalidad laboral. La actividad de las delegaciones de transportes de muchas autonomías se pusieron en marcha cuando los especialistas de la Agrupación de Tráfico comenzaron a remitir denuncias. La familiarización de nuestra economía ha paliado los efectos de la desregulación y la precariedad laboral, aunque no lo suficiente para evitar la caída de la natalidad. A pesar de los escándalos en el ámbito de la construcción y de su relevancia económica, no parece importante la investigación en este sector del fraude fiscal, estafas, blanqueo y dinero negro que hace circular. Se visibiliza la violencia doméstica que otros países mantienen en la

11. Operación «Ulises» sobre el Mediterráneo (enero/febrero 2003) y Canarias (abril-2003).

intimididad. Cincuenta o sesenta millones de turistas cada año constituyen una importante demanda de seguridad.

El nivel local forma parte de los escenarios más amplios y el trabajo en este ámbito produce también efectos mariposa, pues la captura de un delincuente internacional ocurre en un lugar concreto como un vertido venenoso o el descubrimiento de un producto prohibido que origina la caída de una red internacional de distribución y la preservación de la población, su seguridad, tiende a ser geográfica, aunque es creciente la necesidad de la seguridad virtual en el ciberespacio de las transacciones electrónicas. Y en el nivel local han tenido lugar las más importantes innovaciones en prevención del delito y atención a la víctimas y al ciudadano, realizando el concepto de proximidad en la concertación con otros actores sociales, innovaciones que también han alcanzado en Madrid a la privatización de la formación del policía local para el acceso y la promoción, lo que no ha dejado de escandalizar a una parte del sector.

Esta diversidad inclusiva de escenarios con sus riesgos y sus retos proporcionan los elementos de guía para la reflexión sobre el papel de la policía hoy, con una posición cada vez más central de la seguridad en el discurso político y en la realidad cotidiana, a la que se asocia siempre la policía, al quedar minimizadas las instituciones clásicas de control social de la religión, la escuela y la familia. Más allá de ley y orden se demanda un servicio de proximidad, de atención al ciudadano, a las diversas categorías, en sus múltiples necesidades como jóvenes, ancianos, conductores, víctimas, aislados, inmigrados, deportistas, viajeros... Ante estas demandas Ferreira (1996) sugiere tres modelos para extraer la organización policial de una comunidad concreta:

a) Policía de prevención del delito y preservación de la paz pública, en que la policía debe asegurarse la cooperación activa de la comunidad, que dirige y controla las actividades de la policía,

b) Policía de comunicación, portadores de valores de la tradición, son agentes de consenso para que las comunidades sean más cooperativas, realizando su actividad en interacción con la población para que provea a su seguridad,

c) Policía ingeniero social, actividad policial que hace comunidad, penetra en todos los aspectos de la sociedad y desarrolla unas relaciones influyentes, dando forma a obligaciones que ayudan a construir la comunidad.

Lo que para Stanfield (1996), con una visión más pesimista, se concreta en el modelo del «espectro policial», combinación de las tres formas de policía: el vigilante (*community policing*), para las necesidades de los pobres, la pública, de las clases medias de la sociedad industrial, la privada para cubrir las enormes necesidades de seguridad de las élites.

5. LA FORMACIÓN EN VALORES

Lo importante no es tanto la formación técnica como el modelo de personalidad y conjunto de valores que debe sostener y orientar al personaje, solicitado por la sociedad y por el Estado en pérdida de credibilidad. Qué educación policial para una sociedad que se quiere democrática, al mismo tiempo que se le niegan los instrumentos para serlo desde el poder económico, de organización totalitaria, pues «el miedo a la democracia está muy arraigado y el camino de los demócratas implica la lucha constante y muchas veces la derrota», dice N. Chomsky (2000). ¿Qué educación para el policía que sirve a su comunidad cuando su organización sirve, prioritariamente, a las demandas políticas del poder que gobierna? La sociedad de que formamos parte, incluye ya este proyecto en construcción del «espacio de libertad, seguridad y justicia europeo», aunque negando la pretensión de construir una «fortaleza europea», al mismo tiempo que se proclama una sociedad insegura con mentalidad de fortaleza asediada, sobre todo tras el 11-S, a la que se intenta impedir la entrada de los «consumidores defectuosos». Una sociedad que no cree en la curación sino en la inhabilitación como explica Z. Bauman (2001). Se demanda del Estado simultáneamente la privatización y hacer frente a sus consecuencias (más seguridad ciudadana para impedir las protestas de las víctimas de la desregulación y la privatización), a un Estado que preside la reproducción del orden sistémico, habiendo dejado esta función en manos de las fuerzas del mercado que, al estar desreguladas, ya no se hacen políticamente responsables de sus actos. Los desastres naturales no existen —decía Sartre— pero hoy los desastres naturales se han convertido en el prototipo y el modelo de todas las miserias que aquejan el mundo (burbujas financieras, «vacas locas», Palestina, Teatro de Moscú, legionela, neumonía atípica, sida, efecto invernadero, contaminación de aire, vertidos en las aguas, hecatombe del tráfico...).

Partiendo de las premisas de que «las ideas que organizan la moral no son universales, siguen siendo parciales», adaptadas al caso concreto teoriza A. Valcárcel (2002) y que «ningún derecho podrá mantenerse en ausencia de una fuerza coactiva que lo haga valer», pues al no existir el Estado angelical de Derecho la policía debe de mantener su capacidad controlada, y autocontrolada de coerción, y en coherencia con el criterio de que la «estructura subyacente a la democracia es un contrato en que cada uno renuncia a algo y obtiene algo», «régimen —define Castoriadis (1995) con Aristóteles— en el que los ciudadanos son todos capaces de gobernar y de ser gobernados», la democracia se presenta como un régimen de flexibilidad y de autolimitación. Pero también un régimen en el que la «corrupción generalizada que se observa en el sistema político-económico contemporáneo no es periférica o anecdótica, se ha convertido en un rasgo estructural, sistémica de la sociedad en que vivimos», que anticipa los escándalos de la globalización neoliberal de Enrón, del saqueo de Argentina et allí, —

por no citar los propios—, lo que demanda su tratamiento explícito en el ámbito policial, cuya posición es central para frenar o consentir el delito, pero también, y más allá, para presentarse ante la sociedad como un bastión de lucha, como una institución en la que se visibilice la virtud ciudadana. Aunque parezca que hoy nadie sepa lo que es ser ciudadano, incluso lo que es ser hombre o mujer, disueltos los roles sexuales.

Con la fe de que un cambio es posible si se produce la fase de densidad política que reclama la humanidad para superar este desconcierto de la globalización sin gobernanza global, para salir de «la apatía y de la privatización que caracteriza las sociedades industriales modernas». Privatización que destruye el espacio público al mismo tiempo que los tipos antropológicos que han condicionado la existencia misma del sistema capitalista —continúa Castoriadis—: jueces incorruptibles, funcionarios íntegros y weberianos, educadores vocacionales, obreros de conciencia profesional... creados en relación a valores considerados entonces incontestables: honradez, servicio al Estado, transmisión del saber, trabajo bien hecho... valores hoy fuera de cotización. Por eso, con Bilbeny (1997), el peligro a conjurar hoy es el de que «prosperen individuos informados pero indiferentes, inteligentes pero crueles», caracterizados por la apatía moral, la ausencia de pensamiento, la clausura de la sensibilidad y la capacidad de juzgar.

La crisis de valores es la crisis de los significados que mantienen a la sociedad unida. Es necesario encontrar una ética definida de otra manera, que proporcione criterios que puedan guiar si no la intervención, al menos los actos y comportamientos particulares. La apertura de sentido de la actividad humana implica el rechazo de toda autoridad que no da cuenta y razón, por eso la exigencia de *accountability* está claramente explicitada en el capítulo VI de nuestro código europeo, «ante el estado, los ciudadanos y sus representantes». Pues, paradójicamente, las pseudodemocracias occidentales contemporáneas, siguiendo el discurso de Castoriadis, han convertido en gran parte en hecho privado la esfera pública: las decisiones verdaderamente importantes se toman en secreto, en los pasillos del gobierno, del parlamento, de los aparatos de los partidos.

El procedimiento de elaboración del Código europeo y su divulgación, abierto a la participación de todos los cuerpos policiales y las instituciones interesadas de todos los países lo rescataría a la participación democrática. Pues la idea de que un régimen democrático pueda recibir, *prêt à porter*, individuos democráticos que lo harían funcionar es una superchería.¹² El cultivo del ambiente democrático debe ser un objetivo central también de las políticas de seguridad, algo que debe ser tenido muy en

12. De la Conferencia de C.Castoriadis »La démocratie comme procédure et como régime-1994, recogida en *La Montée de l'insignifiance*-1995.

cuenta en los países en transición como el nuestro y los candidatos. Ninguna sociedad puede existir sin bienes sociales comunes, los valores compartidos, sostenidos por un trabajo institucional explícito como el proclamado en el Código ético, ayudando a los ciudadanos, policías incluidos, a ser efectivamente autónomos en esa *city* democrática en la que todos tengan la oportunidad de gobernar sus propios asuntos colectivos y privados.

«El régimen democrático, sigue Bauman (2001), por si sólo no promueve —y, mucho menos, garantiza— la transformación de la tolerancia en solidaridad, es decir, en reconocimiento de la miseria y de los sufrimientos de otras personas como responsabilidad propia y de la mitigación o eliminación de la miseria como deber propio». La cercanía de estas situaciones a la profesión policial nos convierte en un valedor de primera mano de estas personas que sufren, como lo hacen de manera inmediata cada día los Guardias Civiles que asisten a los que pasan el estrecho en pateras o los policía de proximidad en su trabajo cotidiano.

Pero las instituciones policiales deben de tomar conciencia del debilitamiento del Estado, de la tendencia al estado mínimo, en que se aprecia un condicionamiento mutuo y un fortalecimiento recíproco entre la globalización y la territorialización para crear Estados débiles, que no obstante sean Estados, reducidos al (provechoso) papel de comisarías locales, que aseguren el mínimo orden requerido para el desarrollo de la actividad empresarial, pero no temibles como posibles frenos efectivos de la libertad de las corporaciones globales. Por eso, además de estar con M. Walzer (2001) para reclamar que la organización de la sociedad proporcione «canales institucionales para que puedan expresarse los conflictos y desacuerdos que el desacuerdo produce», hay que reflexionar sobre el papel que en este contexto realizan las policías, y la necesidad de su anclaje profundo en la sociedad a la que sirven.

Los valores que promueven las Reales ordenanzas de 1978 como «regla moral», anteriores en el tiempo a los principios básicos de actuación y que se complementan o refuerzan mutuamente como orientadores de la conducta del Guardia Civil, tiene por objeto «exigir y fomentar el cumplimiento del deber inspirado en el amor a la patria y en el honor, disciplina y valor», que son los valores expuestos en el primer artículo, expresando que «todo militar deberá conocer y cumplir exactamente las obligaciones contenidas en la Constitución» (art. 26), como no podía ser menos. Ajustar la conducta al respeto de la persona y al bien común (art. 7), la ejemplaridad como modelo de cooperación ciudadana (art. 22), debiendo ser cortés y deferente en su trato y relaciones con la población civil, evitando toda molestia innecesaria (art. 42). El artículo 34 expresa claramente sobre la obediencia debida que «cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas, en todo caso

asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión» con redacción casi idéntica a la del párrafo d) del artículo 5.º que recoge los principios básicos de actuación de la LOFCS, cuyos valores constituyen el eje elemental de nuestra profesión, y que el régimen disciplinario sanciona en caso de conculcación.

Aunque es una organización basada en la jerarquía, la disciplina y la obediencia a las leyes, la culminación del hiato entre las normas que rigen la institución y el correlativo ajuste de la conducta de sus miembros está siendo lento, falta de las decisiones pertinentes para utilizar los mecanismos de adaptación: la enseñanza, la apertura a la sociedad, la evaluación de la situación interna y de las relaciones y satisfacción social con objeto de implementar medidas concretas. No ver ha sido la técnica que ha permitido prolongar las resistencias al cambio.

6. NUEVOS VALORES

Pero la actividad en la sociedad actual no se puede entender ni realizar al margen de los valores que el mundo actual impone:

- la *destradicionalización*, de U. Beck (2000), que implica nuevos modelos de familia, de relaciones afectivas entre sexos, de las costumbres localistas, de las comidas, de la urbanidad, etc.;
- la creciente *individualización* que se manifiesta en una sensibilidad extrema de la propia intimidad, la autorrealización, la autoexpresión, de la calidad de vida personal;
- la *fragmentación* de la existencia en múltiples parcelas desconectadas: trabajo, ocio, familia, amistad...;
- la *transparencia*;
- la *democratización*, y
- la *desinstitucionalización*.

Son valores de las sociedades desarrolladas, los valores postmaterialistas de Inglehart (1998), donde no se cree en las instituciones tradicionales que gobernaban la vida en la sociedad industrial (clase social, partidos, iglesias, sindicatos, parlamentos, naciones, policía...) ni en la respetabilidad de las personas que las encarnan.

Los gobiernos, las autoridades no están para ordenar, sino para cumplir lo que la opinión pública demanda, así »la aquiescencia de los subordinados se considera ahora esencial» (Caplow, 1995), falla la lealtad institucional, el espíritu de cuerpo. La *proximidad* como experiencia vital es el valor de la sociedad del riesgo, todos estamos en el mismo barco del peligro catastrófico (alimentario, farmacológico, contaminante, demográfico...); la democratización del riesgo de U. Beck (1996) afecta tanto a ricos como a pobres, traspasa fronteras, pasa de lo local del emisor a lo

global del receptor y viceversa, el ambiente local sufre los peligros globalizados (delincuencia transnacional, difusión de la droga, contaminación del aire...), por eso es un valor que se incluye en el de la *calidad*, que preside las relaciones de la administración democrática y que persigue el servicio público de seguridad, en que *la prevención*, valor del que se nutrió secularmente el servicio peculiar del cuerpo, es también su forma de producción actual más significativa frente a los riesgos emergentes y declarados.

El nuevo espíritu de la época: hazte rico, olvídate de todo menos de ti mismo. La competencia sin freno y la ambición de dinero están destrozando nuestro sentido comunitario, y casi todo el mundo es presa del miedo, de la depresión o de la inseguridad (Chomsky, 2000). Añade Sennet (2000), «nada a largo plazo» es el principio que corroe la confianza, la lealtad y el compromiso mutuos» (...). »La lealtad a la empresa ha muerto» (...) En el régimen flexible las dificultades cristalizan en un acto particular: el acto de asumir riesgos» y vaticina que «un régimen que no proporciona a los seres humanos ninguna razón profunda para cuidarse entre si, no puede perseverar mucho tiempo su legitimidad» y lo estamos viendo.

Bolstanki (1999) nos da su percepción del rechazo de la jerarquía en los noventa, que como consecuencia de la elevación general del nivel de educación se ha convertido en un modo de organización obsoleta en la empresa. La gente no quiere mandar ni ser mandada, puesto que la organización moderna está constituida de especialistas »eruditos» debe ser una organización de iguales, de colegas, de asociados. Lo que es válido para la organización policial, ya que cada puesto de trabajo tiene su responsabilidad y en democracia nadie es más que nadie, como en religión y todos tiene que trabajar para el mismo fin y cada vea más bajo el concepto de red, de flexibilidad para adaptarse a los cambios tecnológicos y sociales, lo que a su vez demanda polivalencia para poder utilizar otros recursos sin quedar prisionero de la especialización para realizar nuevas conexiones.

7. NUEVO PARADIGMA POLICIAL

Parece como si las policías estuvieran condenadas a permanecer al margen de los cambios o, bien, se espera que su función, neutral y apolítica, esté al margen de la sociedad, cumpliendo su función principal de fuerza coactiva del Estado, como acredita la propia peripecia vital de la Guardia Civil, que Ballbé (1983) explica dentro de la continuidad militarista del orden público en España, o la continuidad policial antes, en y después del régimen de Vichy francés, continuidad que experimentaron los Mossos d'Esquadra también hasta la Revolución de 1868, a pesar del despliegue centralizador de la Guardia Civil, y recuperados por la Restauración hasta la versión ampliada de hoy. Estas continuidades deben ser puestas en

cuarentena¹³ para que las policías se adapten en profundidad a las exigencias de la sociedad democrática. Para realizar correctamente su función de coproducción de la seguridad con la ciudadanía, de prevención de riesgos, de remoción de obstáculos que oprimen los derechos y la calidad de vida del ciudadano en la vida cotidiana, la institución policial no puede ser instrumento ciego, debe de estar integrada en la sociedad del conocimiento, aportando su saber específico, debe de poder estar en situación construirlo y de contribuir a las políticas a través de canales de participación ciudadana e institucional. Lo que exige una policía permanentemente bien formada e integrada en su comunidad, que le exige cuentas y la controla. Como expresan los directores de Policía en su 13.^a Conferencia de mayo de 1996, *Policing the Future*, la policía tiene que adaptarse a los cambios de la sociedad de la información con sus avances tecnocientíficos, la mundialización, la exclusión social, el debilitamiento de los controles informales y una demanda de renovación democrática.¹⁴

La coproducción de la seguridad es el concepto que describe, por un lado, la cesión de poder soberano de la policía a otros actores con los coopera, pero es también el reconocimiento de que la seguridad es un producto complejo, más allá de la lucha contra la delincuencia. En la sociedad del riesgo, la policía asocia su saber a otros para ejercer una responsabilidad compartida y multidisciplinar en la defensa de la calidad de vida ciudadana. La demanda es la de una policía más sabia, no sólo en procedimientos y técnicas de prevención y seguridad, debe poseer una visión ajustada del entorno socioeconómico y político, de las amenazas locales, regionales y globales sobre su comunidad, debe tener conciencia de que forma parte de la red de seguridad, de su deber de proporcionar continuidad al sistema policial y social de seguridad, demandando y transmitiendo a otros nodulos información y apoyo. En la crisis de valores, el policía puede y debe ser un referente social de la ciudadanía, desde su posición del observador y participante social, lo que le supone responsabilidades añadidas de *accountability* frente a su comunidad, y exige un reequilibrio a favor de la comunidad de sus obligaciones corporativas como fuerza coactiva.

El crecimiento de la seguridad privada marca una tendencia a la enfeudalización policial de los poseedores de bienes por un lado, que se corresponde con la tendencia a la autoorganización de su seguridad de las clases desposeídas (*neighbourhood watch*) por el otro (Stanfield, 1996). La policía pública ha visto de esta manera como se reduce su campo de acción, que amenaza su legitimidad en el Estado mínimo por ambos desbordamientos. Sólo el salto cualitativo a una policía de excelencia en el

13. Coloquio interdisciplinar sobre la transformación de las policía europeas en las transiciones democráticas, Centro Marc Bloch, franco-alemán, de investigaciones sociológicas, Berlín, enero-2000, recogido en *Les Cahiers de las Sécurité Intérieure* n.º 41, IHESI-2000)

14. Varona Martínez, Gema. «La policía como símbolo de la fuerza pública en las sociedades multi-culturales». *Eguzilore*, 14, SS, 2000, p. 177.

plano de sus conocimientos e integración social podría salvar el hiato de su función pública, dejando atrás su mero valor de fuerza pública para reconvertirse en ingeniería social pública, guiada y controlada por principios democráticos y de solidaridad humana (Ferrerira, 1996).

Si conceptos como eficacia y eficiencia policial, de connotaciones administrativas de éxito represivo, ya han sido ajustados a sus límites por los de respeto a la legalidad y la deontología. Puestos en solfa el corporativismo y burocratismo policial como aberraciones funcionales. El concepto de proactividad estamos viendo a donde puede llevar como en los asesinatos preventivos de supuestos o reales terroristas, ya sea en Palestina, en el teatro de Moscú o en la fantasía de S.Spielberg, *Minority Report*, que recoge un concepto que ya está difundido y aceptado, que no sólo amenaza la vida cotidiana con sus anticipaciones de sospecha, ya se ha hecho realidad al por mayor en el ataque «preventivo» a Iraq como máximo argumento para justificar su ocupación. Igualmente, la policía de proximidad puede deslizarse a proximidad policial para el control social y no para mejorar la calidad de vida de su comunidad. También debemos ver a donde llevan las nuevas herramientas policiales de videovigilancia, escuchas, bases de datos y procedimientos como el agente encubierto, premiar la delación... Por eso es necesario repensar para que sociedad y para que Estado, para que políticas se está trabajando, y cual es nuestra contribución como policías a una comunidad democrática.

8. EL TRABAJO DOCENTE EN LA GUARDIA CIVIL

El volumen de alumnos sobre los que trabaja el sistema docente del cuerpo pasa cada año de los cinco mil, entre las enseñanzas de formación y las de perfeccionamiento, acercándose a un 15% de los efectivos si se suman los cursos y jornadas de actualización,¹⁵ por lo que el esfuerzo docente que se realice para afirmar inequívocamente una cultura en pro de los derechos humanos, de anticorrupción y de desarrollo de talentos democráticos en el ejercicio profesional, tendría reflejo casi inmediato en toda la Institución.

Ya que las Reales ordenanzas disponen como marco con respecto al adiestramiento y la enseñanza, que debería tener presente también la organización de la enseñanza en el cuerpo, el de «procurar que los alumnos o subordinados alcancen madurez en su personalidad, mediante el desarrollo del espíritu creador, la capacidad de análisis crítico, el sentido de equipo, la propia iniciativa y la inquietud por el constante y progresivo perfeccionamiento» (art. 146). Pero «la adquisición de claridad de ideas, dice Chomsky (2000), exige un alto nivel de claridad política, algo que la

15. *Revista Guardia Civil* n.º 703 de noviembre 2002, p. 19.

ideología dominante elimina por todos los medios —ya desde la escuela— y que se adquiere a base de cribar el flujo de información y relacionar unas piezas con otras», lo que no está en la metodología docente al uso en el Cuerpo, de mera adquisición de conocimientos, en que el profesor habla *a/* alumno no *con* el alumno, para ayudarlo a descubrir por si mismo la realidad de que se trate.

Entre los criterios para el desarrollo de una ponencia sobre «Política de recursos humanos», en una convención de mandos en septiembre de 1997, bajo el título de «La enseñanza en el siglo XXI» se proponen, entre otros aspectos:

60

- a) contribuir a la revalorización del personal,
- b) acentuar los aspectos deontológicos en el tratamiento de cada materia o práctica, así como las conductas profesionalmente adaptadas,
- c) sensibilizar en la protección del ejercicio de derechos y libertades,
- d) promocionar personalidades adaptadas a la sociedad democrática, plural y humanista,
- e) proponer a la Institución como eje de valores democráticos;
- f) adiestrar para la resolución de problemas, poniendo el acento en la calidad de la intervención;
- g) adiestrar en la cooperación ciudadana, integrando técnicas de participación ciudadana,
- h) desarrollar la investigación social sobre la propia institución;
- i) formar a los formadores y los equipos directivos docentes para salir de las carencias que presenta la enseñanza al respecto;
- j) disponer de una administración docente que pueda impulsar, apoyar, planificar, dirigir y evaluar los diferentes procesos de formación.

El discurso de la continuidad se refleja en 1999 en la opinión que emite ante la Subcomisión de Modelo Policial el subdirector de Operaciones: «La seguridad ciudadana es un valor excesivamente trascendente como para permitirnos experimentar con modelos policiales radicalmente innovadores o rupturistas. La política de reformas moderadas, que tan buenos resultados ha dado en nuestro país para la adaptación de otras muchas instituciones a las nuevas realidades políticas, sociales o económicas, debe ser, una vez más, la norma a seguir».

El trabajo actual en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Lasén, 1994; Amnistía Internacional, 2001) desde el sistema docente del cuerpo adolece de la debida continuidad sobre el terreno, pues todavía resulta una docencia insuficientemente articulada con la vida práctica profesional, algo que se espera pueda contribuir a mejorar la generalización de los medios informáticos para garantizar una formación permanente de calidad. Por otro lado necesita todavía una mayor apertura hacia el profesorado y el entorno civil. La enseñanza tiene efectos multiplicadores de las

capacidades individuales cuando dispone de un profesorado cualificado y ejemplar, de un plan de estudios bien estructurado y en continuo *feedback* con el terreno, un método interactivo y dispone del suficiente *timing* para que los conceptos y adiestramientos puedan ser interiorizados. En otro caso no se aprende, se memoriza para pasar las evaluaciones. El discurso magistral carece de credibilidad frente a las informaciones que circulan entre el alumnado y que son desconocidas para el profesorado, además, el alumno es incapaz de digerir la masa de información nueva que recibe, si no aprende a diferenciar los niveles de importancia para su ejercicio profesional y para la comunidad.

El choque con la nueva sociedad en transición democrática dejó sin liderazgo explícito a las nuevas promociones por parte de una gran parte de los mandos, formados en otra cultura y con menor nivel educativo que la nueva recluta, lo que permitió una cierta iniciativa, tanto en el servicio en el que aparece una clara «inversión jerárquica» como encuentra D. Monjardet (1996) para la Policía francesa, que se manifiesta bien en la toma de iniciativas poco controladas o en su inhibición por parte del Guardia Civil, que se encuentra cogido entre la falta de orientación o la intransigencia en forma de arrestos por parte de los mandos, que carecen de otros recursos para imponerse intelectualmente a sus subordinados. Esta falta de escucha y atención de parte de las demandas de los subordinados va a dar lugar, por un lado, a la aparición de asociaciones (SUGC, COPROPER y AUGC) perseguidas desde el Cuerpo por considerarlas como sindicatos encubiertos hasta su legalización, cuya criminalización interna ha servido de freno a la expresión de demandas de mejoras en los medios, organización, relaciones y estatus, y por otra, a un incremento de conductas de abandono, bajas sanitarias, rotación... consecuentes con la teoría de Hirschman (1970) sobre los efectos de tomar la palabra (SUGC *et al.*) y de defección ante la oclusión de los canales verticales de comunicación. A este aislamiento en el interior de la organización colaboró la atención primordial hacia los servicios contra ETA y el lento adiestramiento democrático de los cuadros de mando en los valores constitucionales, manteniendo viejas inercias valorativas respecto a la disciplina, la organización, la misión y el estilo de relaciones internas y con la ciudadanía.

Por eso no se aprovecha la Ley de personal del Ejército 17/1989, que daba una mayor flexibilidad al estatuto de personal, permitiendo el ingreso directo en todas las escalas, lo que permitiría una mayor integración con la sociedad a la que se sirve, pero se huye de esa contaminación, y en la Ley de personal de la Guardia Civil de 1999 se retrocede, cerrando esa posibilidad, ampliando a la sola promoción interna el ascenso de una escala a otra desde Guardia Civil. Este cierre de la institución sobre sí misma no es favorecedor de una mejor conexión con la comunidad.

También ha sido lento y todavía poco desarrollado el proceso de promover la colaboración de otras instituciones y entidades, según apunta el art. 6 de la LOFCS y abunda el artículo 36 (conciertos) y 44 (profesorado)

de la Ley de personal de 1999, para impartir enseñanzas y cursos, sobre todo en la enseñanza de formación en los centros propios, lo que, además de restringir la influencia de la sociedad en la formación de los neoprofesionales, impide ese control externo indirecto sobre la calidad de enseñanza que se imparte, privando a la organización docente de una fuente de superación y mejora. Aunque desde finales de los noventa se han establecido convenios de colaboración con universidades, anteriormente con el INAP y el Instituto Universitario Ortega y Gasset para diferentes cursos y masters, y para lanzar programas de investigación se creó en 1998 el Instituto Universitario Duque de Ahumada con la Universidad Carlos III y en 2002 el Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior con la UNED, además de una estructura interna de investigación, el CAP (Centro de Análisis y Prospectiva) y es numerosa la participación de personal del cuerpo de las unidades periféricas en conferencias, jornadas y cursos como asistentes o ponentes, que contrasta con el relativo aislamiento de la enseñanza en los centros docentes.

En la selección del alumnado para los cursos de acceso a la Guardia Civil, la mencionada Ley incorpora que no «podrán existir más diferencias por razón de sexo que las derivadas de las distintas condiciones físicas» (art.26.4), lo que ha permitido realizar pruebas físicas adaptadas a las condiciones de cada sexo a partir de las convocatorias del año 2000, ya que desde 1996 eran comunes. Asimismo se tiene en cuenta la situación de embarazo o parto de la mujer para posponer las pruebas físicas. La Ley permite la igualdad de pruebas físicas para el acceso de aquellas especialidades internas que lo requieran. El Real decreto 1115/1999 modifica el de 1995 sobre planes de estudios de las escalas de suboficiales y de cabos y guardias para reducir de dos años a uno el período de prácticas en unidades, que abarcará cuarenta y dos semanas.

La Orden general del cuerpo de 16 de julio de 2002, que deroga otras dos de 1998 sobre reorganización de la Jefatura de Enseñanza, le atribuye como nuevas funciones la de evaluar la calidad de la enseñanza, impulsa la investigación para el desarrollo de la docencia y desarrollar procedimientos de formación continua del personal, lo que representa un paso adelante para ofrecer un valor añadido a los centros para mejorar su calidad docente.

En la ficha del perfil que se elabora en febrero de 1998 para la selección del personal de especialistas fiscales, que se puede suponer el más expuesto a situaciones de corrupción, se citan cualidades personales referidas a conocimientos, habilidades, aptitudes físicas y mentales y rasgos de carácter, nada sobre actitudes en los 37 ítems. En las fichas para la evaluación de los alumnos de la enseñanza de formación para acceso a las diferentes escalas, publicadas en 1999, se evalúan conocimientos, aptitudes y capacidades del alumno y el «informe de carácter personal» que evalúa 18 ítems, entre las cualidades profesionales de tipo militar o específicas y cualidades personales, no hay ninguno referido a la conducta con el ciudadano, todos hacen referencia a la conducta corporativa. La evalua-

ción del guardia civil alumno en prácticas consta de 16 ítems, de los que sólo uno, «Trato con la población civil» hace referencia al trato con el ciudadano pero como población distinta a la militar, señalando como rasgos a observar: el trato correcto o digno de confianza con la población civil, sociabilidad, prestigio, si se hace respetar o abusa de su condición de guardia civil que le lleve a crearse enemistades y críticas que afecten a la institución que representa. En lo que se valora no el trato al ciudadano en sí, sino la repercusión del trato sobre la imagen corporativa.

No aparece por ningún lado la evaluación de actitudes o conductas en relación con la deontología profesional en su trato o servicio al ciudadano, salvo las referidas al prestigio o imagen corporativa, por lo que las propuestas de la conferencia elaborada al Jefe de Enseñanza en 1991 para acudir a Estrasburgo, eran un voluntarista deber ser, retomadas en 1994¹⁶ sobre la formación del Guardia Civil con respecto a los derechos humanos y libertades fundamentales, el año que Mandela vence al Apartheid, se pretendían un programa, pues las sesiones dedicadas a derechos humanos, que hasta 1990 oscilaban entre 2 y 17 según cursos, a una sesión por cada 53 como mejor ratio o por cada 128 como peor, en el informe de 1994 son ya una sesión de derechos humanos por cada 9 y por cada 45.

Cuyo programa proponía una pedagogía activa para: Crear

- la actitud, el hábito de actuar dentro del respeto de los derechos y libertades
- una conciencia moral fuerte de repugnancia a las acciones contrarias al respecto
- una conciencia de lealtad hacia la comunidad y
- una sensibilidad acrecentada para percibir la demanda social de nuestro servicio público.

Los objetivos implícitos se pueden conseguir mediante:

- una revisión continua de los planes de estudios para dar el tratamiento adecuado a las innovaciones,
- la reorientación de los programas para introducir su tratamiento transversal en todas las materias,
- la utilización de sentencias y textos internacionales con metodologías participativas y tareas de investigación,
- seleccionando un profesorado de prestigio,
- revisión del régimen interior de los centros para evitar que se lesionen en la práctica cotidiana (novatadas, abusos, arbitrariedades...) y se facilite la relación con el entorno social, del centro,

16. Lasén, Maximiliano. «La formación del Guardia Civil con respecto a los derechos humanos y libertades fundamentales». *Cuadernos de la Guardia Civil*, n.º 11-1994.

- introducir en los cursos cortos de especialización sesiones y cuestiones deontológicas que prevengan con respecto a las tareas o cometidos específicos,
- introducir el aspecto deontológico en la enseñanza de la planificación y
- mejorar los procesos de selección para garantizar contra actitudes contrarias por defecto psicológicos, culturales o de conocimiento.

Y se completaba con actividades para todo el Cuerpo, que comprendían

64

- la elaboración del Código deontológico;¹⁷
- creación de un grupo de trabajo permanente en la Jefatura de Enseñanza para el seguimiento e investigación en el terreno y del reglamento interno de los centros para proponer prácticas correctas y proponer los temas para la enseñanza de actualización, en cuya programación se incluya la discusión de casos relacionados con las demandas sociales y servicio que se presta en cada unidad,
- así como cooperar con la ORIS para la divulgación por medios de eslóganes o trípticos de conceptos del Código de conducta y de las demandas ciudadanas.

9. CONCLUSIONES

Por lo que se constata la lenta velocidad de la docencia, al percibir la respuesta que se da, con motivo de la última demanda de información de Amnistía Internacional al Ministerio del Interior (3 de noviembre de 2000), uno de los objetivos de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos (1995-2004), para realización del informe sobre «*La formación en derechos humanos de los Cuerpos de Seguridad y funcionarios de prisiones en España: ¿una asignatura pendiente?*» Que Amnistía Internacional publica en octubre 2001, sobre los diferentes aspectos de organización de la enseñanza y la dedicación en los planes de estudios de los centros a la formación en derechos humanos, carga lectiva en la materia, evaluación de la situación, conocimientos y actitudes de los alumnos según perspectivas jurídicas, operativas, éticas y psicosociales respecto, entre otros temas, al empleo de la fuerza, uso de armas, expulsión de inmigrantes y asilados y la obediencia debida. Informe que mantuvo reservas sobre los más variados aspectos.

17. Código que posiblemente vea su aparición en forma de «derechos y deberes del Guardia Civil», cuyo proyecto partirá del seminario que se celebra en el Centro de Estudios Constitucionales (Madrid) en abril de este año.

De sus doce recomendaciones cabe decir que la mayor parte constituyen sobre todo una crítica general al sistema docente del Cuerpo, pues la falta de evaluación situación de los derechos humanos, que también afecta al resto de las actuaciones, la falta de colaboración sistemática con ONG y otros órganos especializados en esta materia, también faltan en el resto de otros expertos civiles. Que Aranjuez presente unos datos preciso es porque su plan de estudios depende del exterior, de la Enseñanza Militar. Como hemos visto, no se evalúan actitudes en la enseñanza, porque no se trabaja por objetivos (conocimiento, habilidades, actitudes) como exige cualquier manual de didáctica o pedagogía, si no por contenidos de conocimiento y en las prácticas (habilidades) se dan pocas referencias técnicas y de procedimientos, salvo los burocráticos. No hay selección negativa interna, salvo mediante expediente disciplinario en firme. Hace falta una renovación de la metodología en todos los centros, a pesar de que está expresada en las directrices escritas de los planes de estudios, pero se carece de un profesorado especializado, pues se recluta de entre los miembros del cuerpo como un destino más. La formación práctica durante las fases lectivas es mínima y en unidades depende del mando y compañeros que los acorran, así que de todo ello sufrirá la formación en derechos humanos. Demanda Amnistía Internacional la inclusión de temas concretos en la programación que por su importancia y actualidad debería tener un tratamiento específico en una asignatura, que si el proceso docente fuese el adecuado no haría falta, pues se tratarían en cada materia y en sus prácticas, ya que en todas ellas el tratamiento de los derechos humanos y libertades fundamentales debe ser transversal, lo que no quita para que hubiese algunas conferencias monográficas para su encaje teórico. El seguimiento y evaluación de la formación para ver sus resultados en la práctica es una carencia del sistema de la que todo el mundo es consciente. La exigencia de un compromiso, más o menos formal, con los derechos humanos no está en nuestra cultura, si en la francesa, por ejemplo en que los alumnos hacen «contratos» voluntarios de dedicación o esfuerzo, y sería interesante y formativo que se extendiese la seriedad del compromiso.

La circular informativa de 30 de noviembre de 2001 en que la Dirección General del Cuerpo participa a toda la institución la aprobación del Código europeo de ética de la policía por el Consejo de Ministros de Europa, encuentra un antecedente en nuestro país en el informe final de la Subcomisión del Congreso de los Diputados sobre el nuevo Modelo Policial de diciembre de 1999, que expresa que «establecer un gran marco concordado por todos que delimite sustantivamente un código ético común para el conjunto de los actores policiales puede ser una iniciativa que instrumente la plena sintonía entre policía y sociedad» y con base en este Código europeo la Guardia Civil definirá el conjunto de deberes y derechos, pero cuya puesta en práctica necesitará el concurso de todos, de los titulares y del impulso externo, político y ciudadano, para que sea efectiva en el menor tiempo posible, pues la Guardia Civil representa un

activo social muy importante en presupuesto, efectivos y seguridad para los ciudadanos del país, que no puede ser infrutilizado por insuficiencia de los de mecanismos internos de adaptación.

BIBLIOGRAFIA

- ADELANTADO, J. (et al.) *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: UAB; Icaria, 2000.
- BALLBÉ, MANUEL. *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza, 1983, p. 98.
- BALLBÉ, MANUEL. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza, 1983.
- BAUMAN, ZIGMUNT. *La postmodernidad y sus descontentos* [2a edición]. Madrid: Ed. Akal, 2001.
- BECK, ULRICH. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998 (original alemán de 1986).
- BECK, ULRICH. «Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individualización, globalización y política». En: GIDDENS, A.; HUTTON, W. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets, 2001 (original de 2000).
- BILBENY, NORBERT. *La revolución de la ética, hábitos y creencias en la sociedad digital*. Barcelona: Anagrama, 1997.
- BOLSTANKI, LUC; CHIAPPELLO, ÈVE. *Le nouvel sprit du capitalisme*. París: Gallimard, 1999.
- CASTORIADIS, CORNELIUS. *La Montée de l'insignifiance, les carrefours du labyrinthe*. París: Seuil, 1995.
- CHOMSKY, NOAM. *La (Des)educación*. Barcelona: ed. Crítica, 2001 (original inglés del 2000).
- COHEN, PHILIPPE. *Protéger ou disparaître. Les élites face à la montée des insécurités*. París: Gallimard, 1999.
- FERREIRA, BERTUS R. «The use and effectiveness of community policing in a democracy» [article a www.ncjrs.org/policing]. Washington DC: National Institute of Justice, 1996.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. *Défection et prise de parole*. París: Fayard, 1995 (original en inglés de 1970).
- INGLEHART, RONALD. *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS, 1998.
- JOBARD, FABIEN. «Un et un font un: l'alchimie policière dans le Berlin en voie de réunification». A: *Polices Post-comunistes*. París: IHESI, 2000, p. 129.
- KALDOR, MARY. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001 (original de 1999).
- KLEIN, NAOMI. *No Logo, el poder de las marcas*. Paidós, 2001 (original de 1999).

- KLEIN, NAOMI. *Fences and windows. Dispatches from de Front Lines of the Globalization Debate*. Nova York: Picador, 2002.
- LÓPEZ GARRIDO, DIEGO. «La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista». Madrid: Crítica, 1982.
- LUTTWAKE, EDWARD. *Turbocapitalismo, quiénes ganan y quiénes pierden en la globalización*. Barcelona: Crítica, 2000 (original de 1998).
- MONET, JEAN-CLAUDE. *Polices et sociétés en Europe*. París: La documentation française, 1993.
- MONJARDET, DOMINIQUE. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París: ed. La Decouverte, 1996.
- STANSFIELD, RONALD T. «R-visioning community policing» [article a www.ncjrs.org/policing]. Washington DC: National Institute of Justice, 1996.
- SENNET, RICHARD. *La corrosión del carácter, las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 2000 (original de 1998).
- VALCÁRCEL, AMALIA. *Ética para un mundo global, una apuesta por el humanismo frente al fanatismo*. Madrid: ed. Temas de Hoy, 2002.
- WALZER, MICHAEL. *Guerra, política y moral*. Barcelona: ICE; UAB, Paidós, 2001.