

El impacto de la investigación en materia de policía en la toma de decisiones políticas

FRÉDÉRIC OCQUETEAU

Director del Departamento de Investigación
del Instituto de Estudios Superiores de Seguridad Interior (IHESI), París

107

1. ¿DE QUÉ TIPO DE INSTITUTO SE TRATA?

El objetivo de este documento es presentar algunas reflexiones prácticas a partir de mi experiencia como director de investigación en el IHESI desde 1998.

Hablamos de un instituto que tiene más de doce años, que se halla en una situación histórica de equilibrio precario y que en este momento vive una coyuntura favorable.

Esto se explica por tres factores que describo a continuación.

- a) *Una voluntad política*: un ministro quiere que su Ministerio disponga de un departamento de investigación, independiente del de los Estudios, para profundizar en el conocimiento de la trilogía siguiente, según las estipulaciones iniciales:
 - las «amenazas antiguas o nuevas»;
 - los «órganos de regulación policial» asociados a otras instituciones como las de justicia, municipio, defensa, sanidad, educación nacional, Hacienda, equipamiento, etc.;
 - la dialéctica y las interacciones de las amenazas y su gestión conjunta, en tiempo y lugares diferentes (a escala nacional e internacional); dimensiones de futuro y evaluación.
- b) *Medios presupuestarios propios* a disposición de un «Departamento de Investigación» que trabaja en colaboración con otros departamentos: Ingeniería y Consejo, Formaciones. Por otro lado, medios económicos exteriores aportados por la dotación del Ministerio de Hacienda a través del Ministerio de Investigación, y ayudas europeas (programas Falcone, Stop, Odysseus...).

- c) La *designación de un científico* especializado en temas de seguridad, cedido por el Ministerio de Investigación al Ministerio de Interior para dirigir, a tiempo completo, el Departamento de Investigación. Su cargo le garantiza una cierta independencia de pensamiento y una autonomía de acción en la investigación interna del Instituto (20 % de la producción) y en la negociación de las investigaciones externas (80 %) con equipos de científicos y universitarios. Para cumplir su misión de gestionar la política de investigación, recibe la ayuda de una secretaria, de tres investigadores científicos y de dos estadísticos.

2. LA NEGOCIACIÓN EN TORNO DE LOS EJES DE INVESTIGACIÓN Y DE LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN PARA LA ACCIÓN

Hay que tener en cuenta la existencia de un Consejo de Orientación en el IHESI que da forma a las necesidades de información de la dirección del Ministerio: unas necesidades que el Departamento de Investigación traduce, con la ayuda de un Consejo Científico (formado por universitarios e investigadores especialistas en temas de seguridad en sentido general).

A título informativo, me gustaría decir que las necesidades actuales de información, tanto de evaluación como de prospección, están condicionadas por las necesidades internas de Francia y porque hay que tener en cuenta las implicaciones de la construcción europea ampliada:

- a) La adaptación de las agencias de seguridad a las nuevas formas de delincuencia juvenil.
- b) ¿La «violencia urbana» es específica de Francia o es un fenómeno común en todos los países de la Unión Europea?
- c) Seguridad y urbanismo: las modalidades diversas de aproximación y los problemas entre los urbanistas y los policías.
- d) Nuevas formas de inmigración, integración y lucha contra las discriminaciones raciales. Consecuencias en el mantenimiento del orden (*policing*) y las prácticas policiales.
- e) Reflexiones y valoraciones de la eficacia de la reforma de la policía de proximidad (en el extranjero y en Francia).
- f) Impacto de las nuevas tecnologías de seguridad (televigilancia) sobre la delincuencia de la calle y la violencia urbana.
- g) Políticas de represión y prevención en la lucha contra las drogas ilegales, el blanqueo de dinero negro y la economía local relacionada con estos temas (comparación de Francia, los países del sur del mediterráneo y los PECO). Extensión a las nuevas modalidades de lucha contra otras formas de delincuencia económica y financiera.
- h) Información sobre los sistemas policiales de los países en transformación que pertenecen al antiguo bloque soviético.

La diferenciación entre estudio e investigación ha sido un reto importante. Esta distinción debe recordarse constantemente a las diferentes jerarquías, que no saben detectarla; el Departamento de Investigación no es una oficina de proyectos, contrariamente de cómo se ve a la BKA o al Home Office.

Por una parte, *un estudio* es el resultado de un encargo concreto articulado sobre la pregunta. Debe tener como resultado una respuesta funcional, tanto administrativa como políticamente: se trata de una reflexión *para* la policía.

Por otra parte, una *investigación* obedece a dos limitaciones: un protocolo que se ajusta a una petición establecida por el equipo que se encarga de ella, formulando una hipótesis que debe verificarse o que recoge las últimas novedades de una cuestión que, de momento, todavía conlleva pocos problemas. En ambos casos, obtenemos una forma más acertada de ver el problema, posiblemente mediante una reformulación, sin que deba responderse necesariamente a una cuestión concreta: se trata de una reflexión *sobre* la policía.

El reto de «traducir» las aportaciones de la investigación en actuaciones concretas es una cuestión básica; pero no la hace necesariamente el Departamento que encarga, controla, sigue y evalúa la investigación externa o subcontratada, sino que necesita «traductores» (investigadores de la policía que sepan anticipar, para las direcciones, las necesidades inmediatas de información y, por tanto, extraer los elementos de información aportados por la investigación si obedecen a otra lógica de conocimiento, que es la de un cúmulo de saber que lleve a nuevas preguntas).

El reto de la «transmisión» o la «valoración» de los resultados de la investigación «digeridos» internamente se plantea de dos maneras:

- a) Se vuelve a inyectar esta información a un público de lectores especializados. Esto se hace organizando coloquios, seminarios, a través de revistas internas, como los *Cahiers de la Sécurité Intérieure* (mezcla entre revista científica y de alta distribución, de la que soy jefe de redacción). Se encarga a los universitarios y científicos contratados una síntesis de su trabajo, para llegar a sensibilizar un público más amplio. De esta forma, hemos sensibilizado a los efectivos sobre el tema de la DEFT (delincuencia económica y financiera) para salir del problema del crimen organizado.
- b) Se redacta el resumen de una investigación en dos páginas para las direcciones y el ministro, pero este tema se escapa de nuestro control, ya que la única persona que tiene acceso directo a ella a través de la encuesta es el director del Instituto. No siempre llegan las reacciones sobre los trabajos (con o sin interés) al Departamento de Investigación.

El director de la investigación (con todo su equipo) se encuentra entre el mundo científico y la aplicación de la información con fines prácticos. Entendida ya esta postura concreta, podemos ejemplificar la pregunta planteada en el título de este documento.

3. EL IMPACTO DE LA INVESTIGACIÓN EN EL PROCESO DE DECISIÓN POLÍTICA

En teoría, podemos encontrar tres casos diferentes.

3.1 El impacto nulo (definitivo o a corto o medio plazo)

Puede suceder que las investigaciones contratadas no sean *validadas* por el Departamento de Investigación, al no corresponderse con el pedido (esto ha ocurrido tres veces en dos años). También puede pasar que sean validadas, pero que no pasen del informe, que no las valoren en la institución ni, menos todavía, fuera de ella.

Puede suceder que la Administración no entienda cómo una investigación ha tratado una cuestión concreta y que no le vea ninguna utilidad. La información queda más bien en el ámbito del mundo científico, que sus investigadores evalúan según otros procedimientos, aparte del rendimiento político de la investigación. A pesar de que el impacto del proyecto sea nulo, nunca pasará desapercibido en el ámbito científico.

También puede pasar que la Administración prohíba la publicación de una investigación que haya obtenido unos resultados considerados subversivos y peligrosos. En diez años, han aparecido tres casos de este tipo: el racismo en la policía, en el año 1991; la demostración de la necesidad de la categoría «consumidor y revendedor de drogas» como garantía de la perpetuación de una política autónoma de lucha contra una cierta delincuencia urbana asociada, en el año 1994; la evaluación de una reforma en curso sobre la policía de proximidad y el papel de los auxiliares de seguridad, en el año 1999.

Como testigo defensor de una investigación contra ciertas políticas, quiero describir este último ejemplo, que avalaba la política de movilización de los auxiliares de seguridad en la Policía Nacional (destacaba inversiones locales diferenciales en los dispositivos, mientras que el centro afirmaba que la reforma se estaba aplicando a escala nacional).

3.2 El impacto negativo a corto plazo, positivo a largo plazo

Describiré dos ejemplos que ilustrarán este aspecto.

En primer lugar, la experiencia de la adecuación entre las estadísticas policiales de la delincuencia y la primera encuesta de victimización nacional que intentaba hacer compatibles las categorías (1999). La sanción por parte de los medios de comunicación de la policía (minimización del contencioso en relación con la victimización real, por ejemplo), las consecuencias de una mala gestión pública de los resultados en el ámbito interno. ¿Volvemos a la casilla de salida o vamos para atrás? O pensamos en el futuro, ya que debemos ser más modestos en el aprendizaje recíproco de las aportaciones entre estadísticos independientes o internos.

En segundo lugar, el caso de un ministro que quiere que se le recuerde y quiere dejar su huella con una reforma solicita al Departamento de Investigación que le facilite elementos muy precisos para ayudarle a tomar una decisión política.

Está tan concentrado para que su reforma tenga éxito que se olvida de los consejos de prudencia. La reforma será un fiasco político total (planes departamentales de seguridad, 1992). Los investigadores, escarmentados, no se prestarán más a este tipo de juego.

3.3 Los impactos inciertos en la mayoría de investigaciones: el río Alfeo

La influencia de la investigación sobre los objetos de seguridad existe, como mínimo como *reto simbólico* para el último de los ministros franceses, preocupado por parecer (progresivamente) un nuevo maestro inteligente en lo referente a las cuestiones de seguridad interior, es decir, estar dotado, como el Ministerio de Justicia y de Municipios, de una herramienta de reflexión para su actuación cotidiana. Pero personificar esta influencia rodeándose de intelectuales es un ejemplo poco frecuente. El verdadero poder de decisión está en manos de los diversos directores de los gabinetes de dirección. En el mejor de los casos, este «pensador» de la policía se puede convertir en el consejero técnico de un director general o central. Un caso como éste se dio hace poco en Francia y duró tanto como el paso del director en cuestión por la DGPN.

Una posible influencia a largo plazo de las investigaciones que han sido demasiado innovadoras en un momento preciso, desde el punto de vista político y que, por tanto, no han sido útiles; debemos verlas como una memoria para el futuro, en el que tendrán influencia, ignorando el momento, el porqué o el cómo de su «resurgir» (imagen del río Alfeo). Reaparecen gracias a los guardianes de su memoria, cuando en el futuro otros actores políticos les pidan que reúnan información sobre el tema que en el pasado no tenía interés, para aumentar o reformar las prácticas claramente problemáticas en su día. Un ejemplo que hay que destacar sobre este fenómeno lo encontramos en las investigaciones sobre la seguridad privada en Francia.

4. CONCLUSIÓN

En conclusión, no siempre estamos en condiciones de evaluar el impacto de la investigación sobre las cuestiones de seguridad cuando llevamos a cabo las políticas públicas. Pero una cosa es segura: la investigación existe, está personificada, moviliza financiación y, cada vez más, tiene un pensamiento acumulativo. Una célebre teoría de la tendencia al incremento en el campo del pensamiento de las políticas públicas puede movilizarse con este objetivo: el carácter acumulativo del saber de la investigación provoca transformaciones al margen, y puede aportar un buen número de ideas difusas que se acaban utilizando un día u otro (véase el éxito del concepto de policía de proximidad, alternativa del de *community policing*).

Interesan cada vez más la comunidad científica, a pesar de que se muestra de maneras muy diversas en función del momento, los actores políticos, administrativos, sociales y civiles, con consecuencias inesperadas, lo que provoca que los políticos no tengan éxito con estas torpes estrategias de instrumentalización del

saber. Al mismo tiempo, dicha comunidad es consciente de su precariedad (financiera y de reconocimiento: siempre constituye un campo muy pobre en las ciencias humanas francesas), pero, a la vez, conoce sus objetivos y su fuerza. Puede mirar al futuro con una cierta confianza en la medida en que conduce a una nueva generación de investigadores hacia este campo; unos investigadores que nunca han tenido los reflejos crispados y paralizados de sus predecesores que, temerosos de legitimar lo «represivo» y lo que da «seguridad» sobre las cuestiones policiales y de seguridad, nunca han querido entrar en la caja negra.

Una hipótesis que hay que tratar durante este examen de conciencia, entre investigación e impacto sobre una política pública de seguridad, sería la siguiente:

- las investigaciones serán cada vez más valoradas y entendidas si no se introducen en el campo de una reforma pensada y preestablecida por el sistema político y administrativo;
- a la inversa, una investigación será vista todavía con más escrúpulos, con los reflejos de la deferencia, si aporta elementos que pueden confirmar la decisión preexistente. Todavía se rechazará más, se negará o se pondrá bajo sospecha si constituye un peligro para aquellos que llevan a cabo la política proyectada.

Pero el ejemplo más interesante no se encuentra tanto en esta alternativa como en el milagro de esta situación extraña en la cual el investigador del Ministerio del Interior es una especie de tráfuga, a menudo espía, incluso fiador, cuando se acepta que evalúa también un proceso de reforma con sus herramientas heterodoxas. Sigue el juego, no traiciona, pero está en guardia, ya que no se le tiene en cuenta en el «lenguaje estereotipado» de los auditores internos de las inspecciones habituales. Se le escucha con atención, pese a que la particularidad de su aportación se diluye entre las otras.