

REFLEXIONES EN TORNO A LA VIGENCIA DEL MODELO FRANCÉS DE POLICÍA

GONZALO JAR COUSELO

Teniente Coronel de la Guardia Civil
Doctor en Ciencias Políticas

DENTRO de la clásica división de sistemas de organización policial en Europa, el modelo francés ha sido considerado como el paradigma de los *centralizados*, frente al imperante en el mundo anglosajón, caracterizado éste por una fuerte descentralización tanto del nivel de decisiones en dicho ámbito como de dependencia directa de los múltiples Cuerpos existentes en el mismo. Sin embargo, dado el carácter monográfico de este trabajo y que esa tradicional distinción es cada vez menos pertinente —en los últimos tiempos se percibe una tendencia a la convergencia de ambos modelos—, convendría profundizar un poco más en las características que permitan abordar el estudio desde una perspectiva más concreta que la que se deriva de una diferenciación tan genérica como la anteriormente expuesta.

Para ello, y siguiendo a *D. Monjardet* —quien, a su vez, bebe de la teoría desarrollada por *Loubet del Bayle*—, el modelo francés de policía se incluiría dentro del que este último denomina "*autoritario*", caracterizado por su implantación en un sistema político con una débil dinámica societal, entendida ésta como la capacidad de la sociedad para conseguir determinados fines por sí misma, y dominada por una organización política mucho más fuerte que aquélla. Como afirma el primero de los autores citados, ese prototipo de modelo autoritario se encuadraría en el que de manera eufemística los anglosajones denominan "*continental*", cuyos rasgos característicos serían:

- Fuerte centralización de las decisiones en el poder ejecutivo estatal.
- Absoluta prioridad de las funciones relacionadas con el orden público.
- Una función institucional de policía políti-

ca, en la línea tradicional que en su momento implantó *Fouché*, o al menos con posibilidad de influir en las decisiones del poder político.

En ese sentido, y desde un punto de vista más sociológico, cabría señalar que la peculiaridad más significativa de este tipo de sistemas, y por ende del francés, vendría definida por una amplia y fuerte autonomía operacional de los Cuerpos de policía, en la línea de lo que los analistas, sobre todo anglosajones, han venido en denominar '*policía discrecional*'—de ahí su cuestionado carácter democrático—, término que, por cierto, sus colegas franceses no acaban de aceptar de buen grado a causa de las connotaciones de tipo político que se pueden derivar para los responsables de dichas instituciones.

A pesar de esos recelos, existe un acuerdo bastante generalizado a la hora de establecer una serie de premisas en las que se ha venido fundamentando ese modelo. En principio, como ocurre en todos los supuestos que se pueden dar, el mismo se inserta en un sistema político estatal concreto, donde las decisiones se adoptan de forma centralizada y cuya estructura organizativa gira en torno al núcleo principal de la Administración del Estado. De ello se deriva que, a pesar de la reciente reaparición de un fenómeno tan ajeno a los franceses del siglo XX como es el de la proliferación de Policías Municipales, las políticas de seguridad pública se elaboren desde los órganos centrales y que los Cuerpos encargados de ponerlas en práctica sean casi exclusivamente de ámbito estatal y con jurisdicción sobre todo el territorio nacional.

De cualquier manera, sirvan estas primeras líneas al menos para establecer el marco de análisis que se desarrollará a continuación y, además, para tratar de entender que, dentro de las evidentes coincidencias que suelen darse en la práctica policial de todos los países, surgen una serie de peculiaridades que conforman cada uno de los sistemas imponentes en los mismos, a cuyo estudio son dedicadas las páginas siguientes.

LOS ORIGENES DEL ACTUAL SISTEMA

Como no podía ser de otra forma, al igual que ocurre en el resto del mundo, la policía francesa es una consecuencia de su historia y de su cultura que, en este caso concreto, permaneció durante mucho tiempo invariable. En esa línea historicista, el argumento que ha servido para sostener el entramado de seguridad interno se vincula directamente con una tradición caracterizada por la muchas veces obsesiva preocupación por el mantenimiento del orden, derivada de situaciones de violencia e inestabilidad política surgidas de la confrontación, nada pacífica, entre absolutismo y constitucionalismo, lo que sirvió para generar lo que *Roach* calificó de '*colaboración estrecha entre Policía y Estado*'.

Por su parte, *Emsley* achacaba el fenómeno de la centralización al carácter absoluto de la antigua monarquía francesa, frente al tradicional constitucionalismo de la inglesa, dentro de la puesta en práctica del ya clásico principio básico centralista de '*una nación, un Estado*'. No es de extrañar, pues, que la Policía francesa haya jugado un papel trascendental dentro de la Administración, estatal por supuesto, al convertirse en el brazo firme y efectivo del que se servían los distintos Gobiernos para ejercer un mayor o menor control social en cada momento, de ahí el interés de muchos estudiosos especializados en cuestiones que tratan de relacionar organizaciones complejas, como puede ser la Policía, y control administrativo.

Desde sus inicios el aparato policial francés se verá impregnado, a diferencia del inglés, de un inequívoco estilo militar, sobre todo a través del ejercicio del mando con un fuerte componente autoritario y la ininterrumpida presencia de una fuerza como la Gendarmería Nacional, con escasas influencias sociales externas, manifestado fundamentalmente en la función de control del orden público y donde la figura del '*prefecto*'—encargado de dirigir y coordinar a los distintos Cuerpos de Policía— ocupa un lugar central y preferente.

En realidad, tal y como plantea *Gleizal*, este tipo de organización policial trataba de

responder desde el primer momento a la necesidad de conciliar unos principios que, de entrada, podrían considerarse contradictorios: por un lado el de *unidad*, plasmado en la dirección y control desde el centro del sistema, y por otro el de *diversidad*, en la medida que habría de abarcar a todo el territorio nacional, con las especiales características que definen cada una de las regiones francesas. Como afirma el mismo autor, se trataría de una dialéctica en la que, frente a lo que sucede en otro tipo de democracias liberales, se opta por "*dar prioridad a la unidad*", conformando un modelo de Policía centralizada o, si se prefiere, "*estatalizada*", es decir, administrada por el propio Estado, manteniéndose históricamente esa línea de continuidad a lo largo de los dos últimos siglos. Aunque eso convertía inexcusablemente a la Policía en un instrumento de poder político, el grado de complejidad alcanzado en su desarrollo posterior acabaría por hacerla más resistente a las inevitables presiones políticas.

Si bien, durante casi todo el siglo XIX, las fuerzas de seguridad francesas se articulan orgánicamente a nivel municipal, bajo la permanente supervisión del prefecto que ejerce su poder de tutela, el elemento centralizador del sistema lo aportará la omnipresencia a lo largo de todo el territorio de la Gendarmería Nacional. El Código Municipal de 1884 atribuía al alcalde la misión de velar por la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, pero los influyentes reformadores de ese siglo defenderán con mucha firmeza el carácter estatal de la Policía como medio para lograr una mayor eficacia de la misma, a través de la mejora de los sistemas de selección y formación así como de la planificación de la carrera profesional; por contra, se produce una progresiva burocratización del aparato policial y, en definitiva, de la aparición de un incipiente corporativismo, considerado por el mismo Gleizal como "*verdadero motor de la autonomía policial*", evolución que, en cualquier caso, se producirá de manera lenta.

Todo lo expuesto, y muchas otras razones, sirven a Fogel para poner de manifiesto cómo un cierto sector de la doctrina anglosajona pueda seguir manteniendo que la existencia

de una Policía centralizada constituiría una amenaza para la libertad democrática —se llega a hablar expresamente de "*modelo totalmente antidemocrático*"—, al no ser capaz de adaptar unos procedimientos bastante rígidos y convencionales a los principios democráticos que exige su funcionamiento en una sociedad libre. De la necesidad de una policía más próxima a los problemas de los ciudadanos habrá ocasión de hablar más adelante.

En un interesante trabajo, en el que procedía a una revisión crítica del sistema policial francés —el de Napoleón y Fouché, todavía vigente al permanecer invariable su estructura básica y la filosofía de trabajo de los agentes—, D. K. Das comenzaba por reconocer que, si bien el legado histórico de una rígida organización administrativa podía conducir hacia un sistema autoritario y en exceso controlador, la observancia de la realidad cotidiana en dicho país no ponía en evidencia tal planteamiento, en la medida que las decisiones relativas a los temas de seguridad interior se habían puesto en manos de mandos bien formados y con alto nivel cultural —generalmente, al frente de los Cuerpos policiales se sitúa personal ajeno a los mismos—, con lo que, a pesar de los riesgos de centralización, no se llegó nunca a producir el "*abismo entre la Policía y la Comunidad*" y, por el contrario, dichas instituciones han venido gozando a lo largo de la historia de un mayoritario apoyo popular.

Para avalar ese posicionamiento no duda en echar mano de la opinión de diversos autores estudiosos del tema. Así, tras recordar cómo ya el propio *Tocqueville* resaltaba el interés creciente de la ciudadanía francesa de la época acerca de las cuestiones relacionadas con la seguridad pública —resultado de un deseo compartido de disponer cada día de una Policía mejor—, y cómo la eficacia de ésta servía para un mayor reconocimiento de la misma, ratificaba esa línea de pensamiento con la teoría defendida por *Stead*, según la cual, a diferencia de lo que ocurre en el área anglosajona —donde, ciertamente, los ciudadanos jamás han apostado por su Policía—, en Francia "*juega un papel importantísimo en la Administración general*", de ahí que pueda

establecer un estimable nivel de relaciones con la sociedad a la que sirve.

A fin de constatar una vez más esa orientación democrática de la Policía francesa, algo que en los países del sur europeo nunca se ha cuestionado, *Berkeley* hablaba ya en 1969 de la implantación en las instituciones policiales de órganos de participación para los propios agentes —la '*Comisión Administrativa Paritaria*' o los '*Consejos de Disciplina*' pueden ser buenos ejemplos—, en tanto *Bayley* afirmaba que el caso francés ilustra de manera convincente el principio de que "*la democracia es compatible claramente con ciertas estrategias de control*", toda vez que, además de la supervisión burocrática a que está sometida la Policía —ministro y prefectos—, en su trabajo diario importan más los contactos personales que las rígidas disposiciones estatutarias. Llegar a comprender por qué las organizaciones policiales francesas siguen siendo democráticas y responden a las necesidades de la comunidad a la que sirven exige, a juicio de *Das*, un análisis de la importancia que las tradiciones nacionales, los valores y las creencias representan para sus ciudadanos, de ahí la necesidad de utilizar ese enfoque cultural e histórico al que se ha hecho referencia con anterioridad.

En ese sentido, y a pesar de que parezca una obviedad, convendría recordar que no se puede hablar de controles mecánicos ejercidos sobre los miembros de los Cuerpos de policía, en la medida que las distintas Constituciones republicanas han previsto la existencia de "*salvaguardas institucionales*" contra los posibles abusos de poder que pudieran surgir desde los aparatos de seguridad. Aunque pueda ser cierto que los policías franceses desempeñen sus cometidos impregnados del ya comentado '*estilo militar*' —*Gleizal* asegura que por encima de todo está el "*respeto al orden público*"—, ello no impide a este mismo autor considerar que, a la hora de hablar del modelo francés, hay que reconocer que se trata de una "*Policía democrática con un fuerte ascendente todavía*" en la sociedad.

ANTECEDENTES PROXIMOS

Una de las grandes paradojas que se descubren cuando se entra con cierto rigor en el estudio del modelo francés de Policía es la de que, frente a un planteamiento político-constitucional de preeminencia del Estado respecto a otros niveles administrativos más bajos, la realidad práctica hasta época bien reciente pareció contradecir esa idea básica de centralización toda vez que, salvo el despliegue por todo el territorio de la Gendarmería, la mayor parte de efectivos policiales civiles se encuadraban en el ámbito municipal, sin mecanismos que sirviesen a la interconexión de todos ellos y, en definitiva, a la eficacia del sistema.

El primer instrumento legislativo que sirve a lo que *Monjardet* denominó "*movimiento de estatalización de las fuerzas de Policía*" en Francia aparece en 1941, con la denominada '*Ley Vichy*', en referencia al régimen establecido a consecuencia de la invasión nazi de dicho país. Lo que se contempla en esa norma es un reforzamiento del poder de los prefectos, la implantación de unidades de policía estatal en todas las ciudades de más de 10.000 habitantes y una medida que tendrá una gran trascendencia para el futuro del sistema como fue la creación de la Escuela Nacional Superior de Policía, algo que permitirá comenzar a considerar una cierta idea de autonomía y profesionalización del aparato policial.

Sin embargo ese proceso, ahora sí novedoso, de centralización de efectivos a nivel nacional tardaría todavía algunos años más en producirse, coincidiendo con los importantes movimientos migratorios que llevarán a mucha gente de las zonas rurales hacia las grandes urbes. Este sí será un factor que condicionará de manera determinante la evolución del sistema de seguridad interna en Francia, como se ha puesto de manifiesto recientemente en los suburbios metropolitanos, lugares donde se concentran la mayoría de inmigrantes. Al mismo tiempo, la permanencia de múltiples y diversos Cuerpos de Policía Municipal había provocado frecuentes casos de corrupción institucional y personal

—*Monjardet* habla de “*patronazgo y confusión entre agente electoral y autoridad policial*”—, de ahí que, en 1967, se adopte una de las decisiones que más favorezca a esa idea tan perseguida de la estatalización de las fuerzas de policía francesas: la fusión de la Policía Municipal de París en una Dirección General única y centralizada de Policía Nacional.

Con ello se consigue que, a partir de entonces, todos los policías adquieran la condición de funcionarios del Estado, dentro de una administración policial única, centralizada y bajo la autoridad directa del ministro del Interior, si bien, por contra, provocará la ruptura de los vínculos, orgánicos e institucionales, que hasta entonces los agentes habían mantenido con sus conciudadanos. La dicotomía entre el policía comunitario, o de proximidad, y el suficientemente alejado de los riesgos que entraña la figura anterior surgía en toda su crudeza dando lugar a un debate que, como habrá ocasión de comprobar, todavía no se ha cerrado de manera satisfactoria para todos los intereses en conflicto.

Aparte de que una excesiva implantación rigurosa del modelo centralista implicaba vaciar de responsabilidad en la materia a los escalones inferiores administrativos, autores como *Vogel* sostienen que las deficiencias argüidas a favor de ese proceso estatalizador, y en contra de la pervivencia de las Policías Municipales, no se pueden atribuir en exclusiva a éstas, como lo habían demostrado ya los tristemente célebres casos de corrupción de policías estatales en ciudades como Marsella y Niza en la década de los años treinta.

Por vez primera la Policía francesa aparecía con una especificidad propia en todo su conjunto, en la medida que se trataba de una institución cuyos principios básicos de funcionamiento seguían al dictado los que habían inspirado durante los dos últimos siglos a la Administración en la que estaba integrada; sin embargo, como asegura *Gleizal*, ya no iba a ser posible “*seguir funcionando según el modelo centralista*”, pues la Policía, además de dedicarse a mantener el orden, necesitaba adecuar su actuación cada vez más a los principios del Estado de derecho —es decir, el escrupuloso respeto a la legalidad—, así como

un mayor sometimiento y control por parte de las jurisdicciones administrativa y judicial.

La persistencia en los procesos de centralización y burocratización no impedirán, a partir de la década de los setenta, que se comiencen a detectar los primeros cuestionamientos abiertos del sistema policial francés, al mismo tiempo que en el resto de la Administración, coincidiendo con un enriquecedor debate en torno al concepto de seguridad, en la medida que se pasa del tradicional planteamiento basado en la idea fundamental del mantenimiento del orden público a otro mucho más abierto y participativo, vinculado de manera directa a los problemas de inseguridad que padece el hombre de la calle (violencia social, temor a ser víctima de un delito, etcétera).

Es así como el Gobierno conservador entonces al frente del ejecutivo decide crear, en 1976, la denominada ‘*Comisión Peyreffitte*’, con el exclusivo encargo de proceder a un estudio profundo de todos los aspectos relacionados con la violencia, la criminalidad y la delincuencia, cuestiones que, en dicho momento y en la medida que suponían una acerva crítica al sistema tradicional imperante, le otorgan al debate un carácter casi revolucionario. El documento elaborado por dicha Comisión —titulado ‘*Respuestas a la violencia*’— no pasa de ser un mero diagnóstico de la situación, como se recoge en alguna de sus conclusiones: “*Un sentimiento de inseguridad ha aparecido, que puede incluso engendrar violencia, en una sociedad donde la norma jurídica no aglutina ya un consenso general y donde a algunos le tienta la idea de hacer justicia*”.

A falta de la necesaria propuesta de soluciones para resolver el problema, lo único que se resaltaba era la necesidad de dar respuesta a todas las inquietudes sociales detectadas durante la elaboración del informe. En realidad, el mismo *Gleizal* considera que el debate a estas alturas trascendía ya los enfoques institucionales para encarar dicha problemática y de lo que se trataba era de dilucidar el dilema que se planteaba al confrontar los conceptos de “*seguridad y modernización*”. Si para algo había servido la citada Comisión

era para sacar a la luz la necesidad ineludible de proceder a una reforma institucional de la Policía, algo para lo que los sucesivos gobiernos conservadores no parecían estar preparados, de ahí que la llegada de la izquierda al poder, en 1981, abriese las puertas a la esperanza de la necesaria transformación del sistema policial.

Poco tiempo después de formarse el primer gobierno socialista, los responsables de Interior, con el ministro G. Defferre a la cabeza, descubren lo que *Gleizal* califica de "situación de vetustez que alcanza cotas dramáticas" en la Policía francesa. No obstante, los proyectos de reforma contemplados en su programa de gobierno, muy influenciados por los sentimientos tradicionales de la izquierda respecto a la Policía —considerada por muchos de ellos como institución represora de los derechos ciudadanos a la que, por tanto, era necesario transformar de manera radical e inmediata—, no van a poder ser puestos en práctica de inmediato, pues los problemas de inseguridad ciudadana existentes les obligan a ser 'realistas', a fin de no dar oportunidad a la oposición de derechas de utilizar estas cuestiones como objeto de ataque en la confrontación parlamentaria.

Constatada, pues, una obviedad como era la necesidad de seguir contando con la Policía existente, los esfuerzos se van a centrar en elaborar propuestas de reforma que permitan hacer frente a los problemas de seguridad inmediatos. A los pocos meses de asumir las responsabilidades de gobierno, el ejecutivo recibirá un importante documento respecto a esta problemática: el '*Informe Bonnemaison*' (1982). Si bien en lo esencial se vuelven a retomar las ideas y método del elaborado por la '*Comisión Peyrefitte*', hay que reconocer que el enfoque que se le da a aquél supone una modificación cualitativa de cierta trascendencia, en la medida que se profundiza con mayor intensidad en el concepto positivo de seguridad.

A través de un tipo de análisis mucho más abierto que el utilizado tradicionalmente —la aproximación al tema se hace tanto desde un punto de vista institucional como sociológico—, se llega a la conclusión, hoy mayoritariamen-

te aceptada ya, de que la respuesta al fenómeno de la delincuencia no puede ser solamente represiva, sino que es preciso considerar un mayor número de variables vinculadas a dicha problemática (prevención, solidaridad, reinserción, etc.). Bajo ese prisma no es extraño que surjan cuestiones que, no por evidentes, habían sido escasamente tenidas en cuenta hasta ese momento: favorecer la proximidad de la Policía al ciudadano; mayor coordinación entre Cuerpos; promover procesos de descentralización y, más en concreto, aumentar el nivel de competencias y responsabilidad de los municipios.

En cualquier caso, los condicionamientos de todo tipo a que se ve sometido ese primer gobierno socialista obliga a reconsiderar sus proyectos iniciales, de tal manera que, como afirma *Gleizal*, "se sentirá atrapado en el juego de su reforma", lo que significa tener que aparcar los objetivos previstos. El mismo autor asegura que la reforma policial no fue nunca para esa izquierda gobernante una "cuestión prioritaria" —a pesar de que, en un primer momento, pensaron en la "supresión de la Policía política de información" (el Cuerpo de '*Reinsegnements Generaux*')—, como lo demuestra que ninguno de los dos ministros de Interior que ocuparon dicha cartera entre 1981-1986 se hubiesen hecho eco de la necesidad de descentralizar el sistema.

Ese primer periodo —entre 1986-1988 vuelve la derecha al gobierno— se caracteriza por un esfuerzo notable en los procesos de modernización, sobre todo en materia de formación, lo que lleva a *Gleizal* a considerar a esos gobiernos como "reformadores y no justicieros" de la institución policial. Una vez recuperado el poder, en 1988, se retoma la idea de modernización, pero no sólo dedicada a mejorar la acción de los policías, sino que, además, se incidirá en aspectos de tipo organizativo, proceso en el que jugarán un papel de intermediación muy importante los sindicatos. A pesar de que el tema del sindicalismo en la Policía merecería por sí solo un estudio monográfico, baste decir que se trata de una cuestión que trasciende el habitual papel de representación de los intereses de los agentes, en la medida que condiciona decisiones

que afectan a la totalidad de los ciudadanos. Reconocido como derecho en la Policía Nacional desde la década de los cincuenta-sesenta —en la Gendarmería surgieron brotes reivindicativos a finales de los ochenta, que sirvieron para arbitrar órganos intermedios de representación—, y con una gran diversidad de organizaciones (más de treinta en todo el país), *Monjardet* atribuye a ese movimiento dos rasgos característicos: “*potente y dividida*”.

En efecto, si bien la tasa de afiliación se puede considerar muy elevada —a diferencia del resto de actividades laborales—, lo que le permite jugar un papel trascendental en los órganos paritarios que velan por la determinación de misiones, recursos, carrera profesional o procedimientos de actuación, esa misma circunstancia genera división y pluralismo, derivado de un criterio de afiliación basado en la pertenencia a las distintas ramas de actividad policial. Las diferencias ideológicas, aun cuando la mayoría rechaza calificaciones de ese tipo, o la agrupación en federaciones según determinadas coyunturas, hace que las relaciones entre ellos sean habitualmente difíciles, apareciendo unidos solamente “*cuando se sienten atacados como policías*”, cuestión que, para el citado autor, es clave a la hora de entender el funcionamiento de la Policía francesa.

LA SITUACION ACTUAL

Ante la imposibilidad de llevar a cabo una descripción exhaustiva del momento en que se encuentran los distintos Cuerpos de Policía en Francia, se tratará de subrayar los aspectos más importantes que permitan conocer la situación real de los mismos, haciendo hincapié en aquellas cuestiones que sirvan para profundizar en el análisis de todo el sistema de seguridad interior. Para ello, es inevitable descubrir los últimos cambios producidos en cada uno de los Cuerpos estatales y, para completar esa visión, detenerse en el ya apuntado fenómeno emergente de los Policías Municipales y en el resto de novedades que surgen a diario en el campo de la actividad policial.

La Policía Nacional

Como el lector ya conocerá, se trata de un Cuerpo de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, y con un estatuto semejante al del resto de funcionarios de la Administración del Estado. Hasta 1992, la estructura orgánica de la institución se estableció bajo el principio de una gran diferenciación funcional, lo que, según sus responsables, no suponía dividirla en compartimentos estancos, sino que implicaba un esfuerzo mayor de comunicación entre las partes. De esa manera, además de las Direcciones Centrales de Personal y Formación, Logística e Inspección General, se establecían otras seis de carácter netamente operativo:

- *Policía Judicial* (PJ): Atención a las autoridades judiciales y persecución de la delincuencia organizada y delitos más graves, con unos efectivos de alrededor del 5 por 100 del total.
- *Reinsegnements Generaux* (RG): Dedicados casi en exclusiva a la información político-social y, de forma accidental, a temas de juego, su plantilla oscila entre el 3-4 por 100.
- *Vigilancia del Territorio* (DST): Como un típico servicio de contraespionaje, su misión se centra en el control de la actividad de los extranjeros dentro del territorio nacional, para lo cual cuenta con un 1,5-2 por 100 de efectivos.
- *Policía Urbana* (DCPU): En funciones clásicas de seguridad ciudadana, su actividad principal se realiza a través de patrullas en zonas urbanas, a cuyo fin dispone de más del 60 por 100 de efectivos del Cuerpo, la mayoría uniformados.
- *Policía de Aire y Fronteras* (PAF): Encargados de la vigilancia y control del espacio aéreo y de las fronteras nacionales, con unos efectivos que rondan el 7 por 100 del total.
- *Compañías Republicanas de Seguridad* (CRS): Constituidas como una reserva general del mando para hacer frente a las alteraciones de orden público, cuen-

tan con cerca del 15 por 100 de efectivos.

A partir del citado 1992, las Direcciones Centrales de RG, PU y PAF son reagrupadas en la Dirección Central de Policía Territorial (DCPT), aun cuando las especificidades propias de cada una de aquéllas se mantienen en la de nueva creación, con lo que la división actual operativa se corresponderá clarísimamente con la tradicional diferenciación de actividades que la ciencia policial considera clásica: policía criminal (PJ); policía de seguridad (PU); mantenimiento del orden (CRS) e información (RG). Esta teórica correspondencia no le impide a *Monjardet* cuestionarse sobre la conveniencia de considerar oficios diferentes dentro de la actividad general de policía dichos cometidos, en vista de las dificultades que surgen de una estructura como la descrita para la necesaria interconexión de las mismas.

La plantilla total del Cuerpo ha seguido una línea de crecimiento claramente ascendente, como lo demuestran las cifras que se exponen a continuación:

AÑO	1952	1980	1993	1994	1996
Efectivos*	79.000	111.610	132.000	133.620	137.459

(*) Incluye personal administrativo.

Si se comparan esas magnitudes se observará cómo, entre 1952-1980 —siempre bajo gobiernos conservadores—, el incremento en el número de agentes supera el 41 por 100, en tanto que en el período de presidencia socialista se aproxima al 20 por 100, tasas ambas que se sitúan muy por encima de los correspondientes a crecimiento demográfico de la población nacional, lo que indica que la política de aumentar efectivos policiales no es exclusiva de ninguna opción política. Finalmente subrayar que esa tendencia se mantiene en estos últimos años, a pesar de las restricciones presupuestarias que impone el cumplimiento de los criterios de Maastricht.

Según la documentación aportada al

Parlamento para el debate de elaboración del Presupuesto para 1996, la distribución de los efectivos en la Policía Nacional es:

Profesionales.....	113.231
Policías Auxiliares.....	9.325
Administrativos.....	12.936
Técnicos.....	395
Empleados servicios técnicos.....	1.271
Empleados de cocina.....	301
TOTAL	137.459

Señalar que la figura del '*policía auxiliar*' —a imagen de la similar del '*gendarme auxiliar*'—, reclutados entre los militares del contingente que anualmente es requerido para prestar el servicio nacional, ha representado desde hace once años una rentable solución a los permanentes problemas de personal que padecen todos los Cuerpos de policía, en la medida que es mucho más económico que un profesional y permite, tras un período de permanencia en la institución, efectuar una mejor selección de entre los aspirantes a ingreso en la misma, como lo demuestran los elevados porcentajes de aprobados por esta vía en las últimas convocatorias. Tras un curso en la Escuela de Policía son destinados a comisarías o unidades de especialistas, concentrándose hasta el 80 por 100 de ellos en la región de París.

Sin embargo, ello sirve de argumento a los que califican de militarista el modelo francés de policía, al entender que se mezclan cuestiones tan distintas como son servicio militar y protección de derechos y libertades de los ciudadanos. En ese sentido, alguna de las medidas adoptadas recientemente por el Gobierno Juppé parecen reforzar las referidas tesis, como puede ser el caso del plan puesto en marcha por el ministro de Educación para el curso 96-97, en el que se contemplan 19 medidas encaminadas a poner freno a la creciente ola de violencia que sufren los centros escolares, una de las cuales es asignar 2.200 reclutas para reforzar la vigilancia de los situados en las zonas más conflictivas.

De la plantilla total, alrededor del 80 por 100 —la mayor parte de la numerosa Dirección

de Policía Urbana- viste de uniforme durante el servicio y el resto lo presta de paisano, en tanto la división del personal por escalas se establece porcentualmente de la manera siguiente: Dirección (1,8 por 100), con tres categorías de comisario; Mando (16 por 100), con las de comandante, capitán y teniente; Suboficiales (9 por 100), con las de brigadier mayor y brigadier, y la Básica (65 por 100), con la de *'guardia de la paz'*. El resto corresponde a los ya citados policías auxiliares (8 por 100).

A comienzos de 1995 se procede a la aprobación de la Ley 95/73, de 21 de enero, *'de orientación y programación relativa a la seguridad'*, en la que, entre otras cuestiones, se contempla una reforma de la Policía Nacional y de las carreras profesionales de los funcionarios de policía. Es así cómo se pasa de la estructura jerárquica de cinco categorías —comisario, inspector, investigador, oficial y guardia— a tres escalas: dirección; mando y encuadramiento y básica. En cada una de ellas se establecen las categorías citadas en el párrafo anterior, englobando en la básica a brigadieres y guardias. Además se pretende llevar a cabo, de una vez por todas, la fusión de los servicios de uniforme y paisano, origen de numerosos conflictos a nivel interno.

Según el artículo 19, el personal del Cuerpo —comprende al que realiza funciones policiales, administrativas, técnicas o científicas y, también, los policías auxiliares— constituye una *'categoría especial'* dentro de la función pública, de tal manera que su estatuto puede derogar el general del resto de funcionarios así como beneficiarse de *'remuneraciones especiales'* (incluidas resto de indemnizaciones y régimen de pensiones), todo ello en razón de la *"naturaleza específica de sus funciones y de las misiones que le son confiadas"*.

En cuanto a distribución de efectivos por niveles de jerarquía, la pretensión es resolver los desajustes que provoca un elevado número de comisarios en la cúspide de la pirámide de mando, para lo que se piensa en contratar personal administrativo, ya sea para dedicarse a funciones de gestión —25 plazas en 1995 y 40 al año siguiente— o para liberar personal

policial para el servicio activo. Aparte de proponer la creación de 700 puestos para personal técnico y administrativo, se fija un plan quinquenal que prevé la incorporación de otros 5.000 puestos de trabajo, ya que, si bien en los últimos 15 años el incremento de esos funcionarios fue del 40 por 100, todavía la cifra total está muy lejos de las existentes en Gran Bretaña o Alemania.

Respecto al personal dedicado al servicio policial, la previsión contenida en la ley se ve plasmada ya en el Presupuesto de 1996, al contemplar un incremento de cerca de 2.000 agentes, a los que hay que sumar 1.000 policías auxiliares —con un incremento parcial del 10 por 100—, 500 voluntarios de largo servicio (VSL) y, a causa del *'Plan Vigipirate'*, puesto en marcha para hacer frente a la amenaza del terrorismo islámico, otros 500 puestos de carácter complementario. A esas nuevas necesidades de reclutamiento era preciso añadir las derivadas de las bajas naturales producidas en la plantilla a causa de cumplir la edad señalada para el cese en la situación de actividad.

El artículo 4 de la citada ley establece, para el período 1995-96, las siguientes misiones prioritarias para el Cuerpo: la lucha contra la violencia urbana e inseguridad generada por la pequeña delincuencia; control de la inmigración ilegal y el empleo clandestino; combatir la delincuencia organizada, en especial la relacionada con el narcotráfico y con actividades económico-financieras; mantenimiento del orden público y proteger al país del fenómeno terrorista y de los atentados contra intereses fundamentales de la nación. Como se puede deducir, no hay grandes sorpresas en las prioridades de seguridad y sí, quizá, un reforzamiento de los planteamientos ya tradicionales del modelo francés, algo ciertamente paradójico cuando en el artículo 3 se plantea la necesidad de contar con una Policía próxima al ciudadano.

A fin de proceder a la renovación de contenidos en la formación de los nuevos agentes, y poder así conseguir al mismo tiempo cambios en la mentalidad de sus miembros, así como intentar un rejuvenecimiento del personal, se pone en marcha un plan de moderni-

zación, concretado en medidas como: mayor rigor en la selección, sobre todo con el elevado número de aspirantes que concurren a las últimas convocatorias; fomento de la promoción interna, a través de una exigencia más rigurosa de condiciones y titulación de los participantes en dichos procesos y una especial sensibilización hacia cuestiones como el sindicalismo o la presencia cada vez más importante de mujeres en el Cuerpo.

Gendarmería Nacional

A diferencia del anterior, la Gendarmería constituye un Cuerpo de naturaleza militar, dependiente del Ministerio de Defensa (Decreto de 6-I-1959), pero que, como policía que presta servicio propio en todos los núcleos de población de menos de 10.000 habitantes, mantiene una peculiar dependencia funcional del ministro del Interior y, por consiguiente, de los respectivos prefectos. Tradicionalmente, al frente de la misma ha solido situarse un director general civil procedente de la Magistratura, si bien en la actualidad es dirigido por un antiguo prefecto, lo que, a juicio de algunos analistas, representa un giro significativo en los nuevos planteamientos que los responsables políticos franceses sostienen en materia de seguridad.

Constituida en '*Dirección General de Gendarmería Nacional*' por Decreto de 10-XI-1981, aunque se la dotó de autonomía funcional no disponía de la necesaria en el ámbito operativo militar y logístico, lo que impedía su incardinación en un mando militar integrado y que, por tanto, sus actuaciones de naturaleza castrense tuviesen que realizarse siempre en beneficio de otras fuerzas militares. De esa manera es cómo, en el plano operativo militar, el director general ha de subordinarse al jefe de Estado Mayor de los Ejércitos, como un eslabón más del dispositivo general de las Fuerzas Armadas. El no estar dirigida por un militar se convierte en una de las diferencias fundamentales que le impide ser considerada, al igual que los '*Carabinieri*' italianos, un Arma de los Ejércitos franceses, a pesar de que un decreto de 1935 si le llegaba a conferir dicho rango. Sin embargo, hoy en día pare-

ce claro que no es posible gozar de dicha consideración, aun cuando, a causa de las misiones militares que tiene atribuidas, tenga que actuar en estrecha relación con las estructuras de mando del Ejército de Tierra.

Según la plantilla presupuestaria para 1993, la distribución funcional de efectivos del Cuerpo era la siguiente:

	<u>GENDARMES</u>	<u>AUXILIARES</u>	<u>CIVILES</u>
Gendarmería Departamental	50.862	7.047	500
Gendarmería Móvil	16.869	255	57
Misiones Especiales (1)	4.076	838	23
Gendarmería Ultramar	2.837	299	75
Centros Enseñanza	3.133	2.300	203
Organos Centrales.....	2.384	363	125
Otros (2)	<u>3.004</u>	<u>1.063</u>	—
TOTAL	83.165	12.165	983

(1) Guardia Republicana, Transportes aéreos, Armamento, etcétera.

(2) Seguridad instalaciones marítimas y aéreas, misiones internacionales.

En labores de defensa operativa del territorio, sobre todo a partir de 1986 —momento en el que se hace efectiva una Circular de 3-VII-84—, se convierte en la fuerza principal encargada de su cumplimiento, sobre todo en lo relativo a seguridad y custodia de puntos de interés estratégico o de vías de comunicación, así como de obtención, tratamiento y análisis de información que pueda ser utilizada posteriormente por los demás servicios militares. Si bien esas nuevas responsabilidades contribuyen a reforzar su carácter militar y ha supuesto una transformación importante, al menos desde el punto de vista legal, lo cierto es que, a nivel operativo, su capacidad de actuación en las zonas de defensa es todavía muy limitada —de todas las misiones que cumple, tan sólo el 6,5 por 100 tienen carácter militar, frente al 53 por 100 de policía administrativa y el 37,6 por 100 de policía judicial (el resto a favor de otros ministerios)—, ya que no ha sido dotada de medios de transporte y armamento adecuados que le permita llevar a cabo auténticas operaciones militares.

Todo lo dicho con anterioridad sirve para plantear en toda su crudeza el permanente dilema que los Cuerpos de esta naturaleza

tratan de dilucidar en torno a su verdadera condición —ejército o policía—, toda vez que, sin disponer de los recursos necesarios, la atribución de nuevas responsabilidades vinculadas a la defensa nacional solamente pueden ser atendidas o con una mayor dedicación de los siempre escasos efectivos de que disponen los mismos o dejando de atender las tradicionales funciones de policía que tienen encomendadas. Tal y como plantea *Monjardet*, esa situación puede llegar a producir una *"escisión institucional"*, ya que la *"función gendármica"* se convertirá en *"la yuxtaposición de dos subfunciones manifiestas: policial y militar"*, o lo que es lo mismo, *"un equilibrio precario entre dos polos animados por finalidades distintas"* —el cuarto Ejército y la segunda Policía—, lo que, en el futuro, puede representar *"una amenaza para la perennidad de la institución"*.

Vinculada a una fuerte influencia de la tradición histórica, la estructura organizativa del Cuerpo sigue unas pautas en las que, al lado de una débil diferenciación funcional de las unidades que forman parte del mismo, debido a un despliegue en malla cubierto por pequeñas brigadas, compañías y grupos (éstos a nivel departamental) —los especialistas se concentran generalmente en las grandes unidades—, por la misma razón se establece una clara diferenciación geográfica entre las mismas, si se exceptúan los efectivos de Gendarmería Móvil, compuesta por unidades de reserva a disposición del mando capaces de actuar en cualquier punto del territorio nacional.

Los problemas que, a nivel interno, pueda plantear ese sistema dual de Cuerpos diferentes del Estado, con uno de ellos dependiente incluso del Ministerio de Defensa, no impide que en el ámbito internacional se reclame un mayor protagonismo institucional. Así, al mismo tiempo que se pretende la integración en las organizaciones europeas de policía, no deja de reforzarse su presencia en el área de la francofonía, como lo demuestra el hecho de que sean más de veinte los países que en estos momentos cuentan con el apoyo directo de miembros de la Gendarmería para cuestiones de formación y equipa-

miento. Esta política deliberada tiene su origen en la cumbre franco-africana de Biarritz (1994), dirigida a crear gendarmerías que puedan prestar un *"servicio de seguridad próximo al ciudadano"*, en el marco general destinado a preservar el Estado de derecho en países donde pueda estar seriamente amenazado. Sirva como dato revelador de la importancia de esta misión el hecho de que, del total de cooperantes franceses en África, el 20 por 100 de ellos pertenezca a la Gendarmería y que la dotación de recursos materiales de dicho programa para 1995 excediese los 3.600 millones de pesetas.

Tras la aprobación de la reciente reorganización de las FAS francesas, en febrero del 96, la Gendarmería será el único Cuerpo militar que incrementará efectivos y medios materiales para hacer frente a las nuevas misiones que en dicho plan se contemplan. Para reemplazar el antiguo servicio militar se piensa en un *"servicio civil"* de seis meses, para hombres y mujeres, la mitad de los cuales se dedicarán a funciones de *"defensa del territorio y del ciudadano"* —como auxiliares de la Gendarmería, los Bomberos, etc.—, un 40 por 100 a misiones de carácter *"humanitario y ambientales"*, y el 10 por 100 restante a labores auxiliares del Ejército (oficinistas, cocineros, etc.). En base a esas previsiones se contempla que, para el año 2015, la plantilla de la Gendarmería alcance unos efectivos de 97.900 personas, de ellas 2.300 civiles.

Las Policías Municipales

Ya se puso de manifiesto, anteriormente, cómo las policías de ámbito nacional se habían ido haciendo con el control del sistema de seguridad interior en Francia en perjuicio de las municipales, en un proceso que serviría para caracterizar al modelo policial vigente hasta la actualidad. Sin embargo, los conflictos surgidos en las ciudades, generadores de nuevos problemas relacionados con la seguridad, y un deseo de mayor compromiso por parte de los alcaldes, algunos son argumentos para poner en cuestión un sistema que comenzaba a mostrar carencias y se veía impotente para dar respuesta a esas nuevas demandas de la ciudadanía.

Es así como, en la Ley de Seguridad de 13 de julio de 1987, se abre la competencia de los municipios en dicho campo, como se recoge en el artículo 57 de la misma: *"sin perjuicio de las competencias generales de la Gendarmería Nacional o de la Policía Nacional, el orden, la seguridad y la sanidad públicas pueden ser encomendadas por el alcalde a los Cuerpos de Policía Municipal, previo visto bueno del Procurador de la República, en las condiciones previstas por la ley"*. Del contenido de dicho precepto se deduce la pervivencia de las policías municipales, lo que por sí solo servía para dotarlas de contenido y nivel de competencias, algo que, como se verá, no resultaría en modo alguno pacífico, a causa de los celos que generaba en los sectores próximos a los Cuerpos dependientes de la Administración del Estado.

En la Ley 95/73, si bien el artículo 1 reconocía que era el Estado el que tenía el *"deber de garantizar la seguridad velando, en el conjunto del territorio de la República, por la defensa de las instituciones e intereses públicos, por el respeto a las leyes, al mantenimiento de la paz y del orden público y por la protección de personas y bienes"*, en el artículo 7 se faculta al alcalde para que, *"a través de su poder de policía"*, participe en el ejercicio de las misiones de seguridad pública. En el ámbito de la policía judicial, y a reserva de lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal, el alcalde quedaba vinculado a los representantes del Estado a la hora de definir el *"programa de prevención de la delincuencia y de la inseguridad"* en su respectivo municipio.

Es fácil deducir que, a partir de esta nueva regulación, la competencia exclusiva del Estado sobre la seguridad pública habría de compartirse, en cierta medida, con los responsables municipales. A tal fin, el artículo 9 de la citada ley modificaba el artículo L.131-15 del Código de Municipios, que quedaba redactado de la siguiente manera: *"Sin perjuicio de la competencia general de la policía y gendarmería nacionales, los agentes de la policía municipal realizarán, dentro del límite de sus atribuciones y bajo su autoridad, las tareas que sean competencia del alcalde, que*

éste les haya confiado en materia de prevención y vigilancia del buen orden, de la tranquilidad, de la seguridad y salubridad públicas". Para Gleizal, dado que la ley lo que genera es una *"centralización de la seguridad"* —no sólo en beneficio de la Policía sino del propio Estado—, la consecuencia más inmediata es el debilitamiento de las competencias de las entidades locales en dicho campo.

Con esa habilitación legal, el ministro del Interior presentaba al Consejo de Ministros, en marzo de 1995, un proyecto de ley de regulación de las Policías Municipales. Aun cuando las fuerzas nacionales de Policía eran las únicas con prerrogativas y formación para cumplir todas las funciones policiales, la realidad era que su presencia en las calles se hacía cada vez más excepcional, lo que obligó a alcaldes y diputados regionales a reclamar una mayor participación del nivel local a la hora de asumir responsabilidades y establecer políticas propias, situación que, inevitablemente, obligaba a un nuevo enfoque de la realidad policial existente en materia de seguridad.

La necesidad de esa transformación había sido la causa de la reaparición de las policías municipales —las cifras manejadas ese mismo año hablaban de cerca de 3.000 Cuerpos y de alrededor de 10.000 agentes, dato que, sobre todo este último, parecen ser poco ajustados a la realidad actual—, cuyos miembros, con su presencia constante y próxima a la población, serían capaces de transmitir una mayor sensación de seguridad, y a reglamentar la nueva situación se dirigían los esfuerzos de los responsables de Interior.

El proyecto intentaba, tras reconocer la contribución importante de los municipios en esta materia, establecer una verdadera complementariedad entre las fuerzas nacionales y las locales, tanto en el nivel competencial como en el funcional. Ello exigía fijar estatuto y funciones para las segundas, cuyo personal era reclutado de manera diversa y se le impartía una formación muy diferente según el criterio de cada municipio. A partir de ahora se someterían a un código deontológico y a los correspondientes controles, recibirían formación adecuada —como exigencia

para el reconocimiento de su identidad propia— y se les dotaría de los medios necesarios para llevar a cabo su función (incluida tarjeta profesional).

Los agentes municipales gozarán del carácter de *'agentes de policía judicial adjuntos'* en materia de infracciones a los decretos de Policía Municipal, Código Circulación —en especial, en lo referido a aspectos locales del tráfico y de policía de conservación de carreteras— o leyes especiales relativas a publicidad, protección de la naturaleza y pesca. En todo caso, los procesos verbales que instruyan han de ser enviados al procurador de la República a través de las fuerzas nacionales de policía. En municipios que cuenten con más de cinco agentes, de manera conjunta, el prefecto y el alcalde promulgarán, con el dictamen previo del procurador de la República —cualesquiera de los tres puede verificar el buen funcionamiento del Cuerpo—, un *'Reglamento de Coordinación'* en el que se han de precisar la naturaleza de sus intervenciones y los lugares en que éstos actuarán con prioridad sobre el resto de policías. A nivel nacional se constituirá una *'Comisión Nacional de Policías Municipales'*, con representación paritaria del Estado y los municipios, otorgando al Ministerio del Interior la facultad de solicitar inspecciones de servicio cuando lo considere procedente.

Aun cuando las previsiones contenidas en el proyecto se presentaban como indispensables y, en general, bastante prudentes, desde que se dio a conocer el texto comenzaron a surgir voces que cuestionaban el mismo, sobre todo desde instancias próximas a los Cuerpos dependientes del Estado. Sirva como ejemplo de esos posicionamientos el recogido en una de las diversas revistas que editan los retirados de la Gendarmería (*'Contact Gendarmerie'*, núm. 73, mayo 1995), cuyo comentario editorial —titulado *'Un projet...de plus?'*— comenzaba resaltando la dificultad de conciliar, tras la aprobación de dicha ley, los grandes principios recogidos en su articulado y los problemas que surgirían en la realidad práctica de su desarrollo.

El argumento principal que utiliza la publicación se fundamenta en que, a su juicio, atri-

buir a los policías municipales el estatuto y funciones antes descritas *"choca con la vigencia de las fuerzas nacionales de policía para que no les sean usurpadas sus atribuciones, con todos los riesgos de conflicto que entraña"*. Para que no se viese un rechazo frontal a la previsible potenciación del nivel municipal en materia de seguridad, terminaba su comentario con una sutil referencia a la situación anterior: *"Esperemos, sin embargo, que este encuadramiento no romperá el espíritu de iniciativa de un cuerpo original que se ha permitido existir físicamente a satisfacción general, antes de existir verdaderamente en los textos"*.

¿CRISIS DEL SISTEMA?

Una vez realizado este breve decurso histórico, resulta enormemente atractivo, al menos desde el punto de vista intelectual, tratar de descubrir los posibles desajustes que puedan existir dentro del sistema de seguridad interior en Francia. Como suele ser habitual en instituciones de este tipo, resulta muy difícil encontrar responsables policiales que reconozcan la existencia de crisis dentro de las mismas, aun cuando, a nivel interno, se cuestione de manera casi sistemática su funcionamiento y se reclamen soluciones para las carencias que, a su juicio, padecen dichas corporaciones.

A tales efectos, parece más sugerente echar mano de los estudios llevados a cabo por especialistas ajenos a la profesión policial pero vinculados directamente a las cuestiones relacionadas con la seguridad, a fin de tratar de aproximarse a la verdadera realidad actual. Por esa vía, nada mejor que plantear la que, a juicio de *Monjardet*, sería premisa fundamental de ese enfoque crítico, cual es la dificultad que supone hablar de un modelo francés de Policía basado en la idea de *'unidad'*, toda vez que *"el proceso histórico que sostenía la existencia de una Administración unitaria en Francia se ha demostrado falsa"*. La consecuencia es que, si bien pudo sostenerse en algún momento el concepto de Policía unitaria, hoy en día son cada vez más evidentes los fraccionamientos, no sólo de

Cuerpos, sino de estructuras y estatuto personal de los mismos.

La cada vez mayor densidad policial —en estos momentos, Francia, con una tasa cercana a los 4 policías por 1.000 habitantes, se sitúa a la cabeza de los países europeos, tan sólo superada por Italia y España— y la extensión de la actividad propia de sus agentes a sectores no específicamente policiales —centros de control y comunicaciones o los adscritos al 'Comisariado de Sarcelles' (funcionarios de prisiones), entre otros—, que en el mundo anglosajón suelen ser atendidos por personal civil, no sirven para transmitir a la sociedad un sentimiento de mayor seguridad; bien al contrario, dichas cuestiones se utilizan a menudo como argumentos para reforzar los medios y facultades de la Policía.

Como ya se ha dejado entrever anteriormente, las políticas de seguridad puestas en marcha por los gobiernos socialistas, a partir de 1981, perseguían no sólo la modernización de las instituciones policiales, sino implicar en las mismas al mayor número de actores sociales. La incapacidad del sistema para dar respuestas adecuadas a las nuevas demandas de una sociedad cada vez más preocupada por su seguridad obliga a tener que poner en marcha una serie de medidas entre las que no será la menos importante la de conseguir una mayor descentralización a la hora de adoptar las decisiones, con el fin de adecuar cada respuesta policial a las especificidades que puedan plantear dichos requerimientos ciudadanos.

Dos de los ámbitos en los que se han puesto de manifiesto de manera más clara las insuficiencias del modelo tradicional han sido en el mantenimiento del orden y en el de la información. En el primero de ellos, la reputación de fuerzas represivas, violentas e implacables que se atribuía tanto a las CRS como a la Gendarmería Móvil servía para perpetuar esa idea de militarización a la que ya se ha hecho referencia, reforzada por un dato tan significativo como era el de poner a disposición directa del ministro del Interior cerca de 30.000 agentes preparados para intervenir de inmediato donde fuese necesaria su presencia.

Tal y como tuvo ocasión de descubrir *Dieu*, en este "sistema dualista" de Cuerpos es posible detectar un principio de graduación a la hora de emplear efectivos de uno u otro. A pesar de una cierta militarización de las CRS, tanto por su naturaleza como por los medios personales y materiales de que están dotadas, las unidades de Gendarmería se encuentran en una postura preponderante respecto a las de Policía Nacional —gozarían de un estatuto privilegiado, al ser consideradas "último brazo armado de la ley" antes de pensar en el empleo de las FAS—, como quedó de manifiesto durante los graves sucesos de Córcega (1975), con la puesta en marcha de la central nuclear de Creys-Malville (1977) o los más recientes de Nueva Caledonia (1984), ocasiones en las que los propios sindicatos de Policía pidieron al Gobierno la sustitución de las CRS por la Gendarmería Móvil, al considerar que no estaban equipados ni entrenados para hacer frente a ese tipo de disturbios.

En cuanto al tema de la información, *Das* recordaba cómo *Roach* hablaba ya en 1985 de que los servicios policiales franceses dedicados a estas tareas —los RG, fundamentalmente— representaban "la centralización de individuos, grupos y también ideas", en la medida que estaban controlados desde París y por encima de los jefes territoriales. Encargados de recoger toda clase de noticias, como un medio de garantizar la seguridad, *Bayley* se refiere a esta función como algo históricamente esencial para la Policía francesa durante los dos últimos siglos —con informes similares a los que Fouché diseñó en su tiempo para el emperador, lo que hace el RG es, a juicio de este autor, "observar de forma secreta y sistemática la opinión pública y la actividad política"—, de ahí que el impacto histórico de la Policía en Francia haya sido bien palpable, al haber admitido la población en general ese tipo de prácticas.

De la necesidad de hacer frente a la crisis del sistema son buena prueba los cinco proyectos de reforma que están en marcha desde hace algún tiempo, a los que el citado *Monjardet* ha dedicado alguno de sus mejores estudios y que en los párrafos siguientes

serán objeto de especial consideración. El primero de ellos, encaminado a promover un mejor sistema de **formación**, se puso en marcha a comienzos de los años ochenta, momento en que se manifiesta la insuficiente preparación de los policías, en especial los pertenecientes a las escalas básicas, para cumplir un tipo de tareas diferentes de las que tradicionalmente habían venido realizando.

Nuevas demandas ciudadanas exigen un modelo de Policía más abierto que el existente hasta entonces, capaz de inculcar a sus agentes un mayor espíritu de servicio social que les permitiera una mejor integración con la comunidad a la que sirven. A tal fin, la primera medida que se adopta es la ampliación del curso básico, de cinco meses a un año académico, y, en 1982, se establece la '*Carta*' de formación en la Policía Nacional, que suponía implantar programas plurianuales y evaluaciones continuas y minuciosas de los mismos. Al mismo tiempo, se procedió a crear nuevos centros de formación, entre los que destaca, por la trascendencia interna e internacional que ha adquirido, el '*Instituto de Altos Estudios de Seguridad Interior*' (L'IHESI).

Dirigido a orientar a la Policía francesa hacia el estudio de los conflictos sociales y la manera de resolverlos, el diseño de su estructura organizativa se encaminaba, de manera evidente, a promover la descentralización de los planteamientos vigentes en el tradicional modelo francés por medio de la implicación y participación de otros sectores y profesionales hasta entonces alejados de los miembros de aquélla. Es así como se ha podido crear una dinámica que ha permitido contar con un aparato pedagógico que, en estos momentos, se considera uno de los más completos y modernos de la Administración francesa.

A causa de su estrecha dependencia del Ministerio de Defensa, los avances de la Gendarmería en este campo quizá no sean tan perceptibles como en la Policía Nacional, aun cuando las divergencias que se producen dentro del sistema son bien evidentes, mientras más dificultades presenta el llegar a dotar a las distintas Policías Municipales de un sistema formativo uniforme que les permita

afrontar esos mismos retos en similares condiciones que los Cuerpos estatales. No obstante, no puede hablarse de una situación ideal en el campo formativo, pues, como afirma *Monjardet*, tales medidas han sido recibidas por los agentes "*más como elemento de valoración del estatuto individual y colectivo que como palanca de transformación de las prácticas policiales*".

El segundo de los proyectos de reforma que la Policía francesa encara en estos momentos tiene como objetivo principal la **modernización del equipamiento**, al haberse constatado un evidente retraso en ese ámbito. Al mismo tiempo que se produjeron incrementos importantes en el capítulo de inversiones dedicado a la adquisición de nuevo mobiliario, armamento, vehículos, material informático o de laboratorio para actividades de policía científica, se introducen medidas de globalización y descentralización presupuestaria, con el fin de conceder a los servicios territoriales periféricos un mínimo nivel de autonomía para la gestión de ese material. La intención de los responsables gubernamentales era el de hacer extensivo ese plan al resto de Cuerpos que forman parte del sistema de seguridad interior —Gendarmería, Policías Municipales, Aduanas e incluso el cada vez más importante sector de la seguridad privada—, previsión que al no haber sido puesta en marcha se convierte, a juicio del propio *Monjardet*, en "*una muestra más de la pobreza tradicional del debate público en Francia sobre las cuestiones policiales*".

Relacionados de manera directa con ese proyecto de modernización se encuentran los otros tres: unificación de Cuerpos; territorialización de la actuación policial y, por último, el de una mayor transparencia en su funcionamiento. En cuanto al primero de ellos, el de **unificación**, hay que subrayar que, dentro del modelo francés y al igual que ocurre en países con similar sistema de funcionamiento, la '*guerra de policías*' es consustancial al mismo, de tal manera que no sólo se producen los tradicionales enfrentamientos entre Cuerpos estatales, sino que son frecuentes los conflictos de competencias entre los dis-

tintos niveles administrativos con responsabilidad en la materia —sobre todo, alcaldes y sus policías con prefectos y agentes del Estado—, e incluso entre instituciones vinculadas marginalmente con la seguridad, como ha sido el caso de los aduaneros a la hora de intentar el reconocimiento de policía judicial para sus actuaciones específicas.

Especialmente revelador, a la hora de evocar los históricos problemas de relación entre la Policía y la Gendarmería, resulta un editorial de la ya citada *'Contact Gendarmerie'* (1995) titulado *"Vous avez dit complot?"*, retomando el término *'complot'* de uno de los diarios de mayor tirada del país que se ocupó de un enfrentamiento institucional que trascendió no sólo a los medios de comunicación sino incluso al Parlamento. Ante los que *"de buena fe"* plantean la necesidad de unificar las dos fuerzas —se niegan a reconocer que se trate de *"una Policía por duplicado"*, pues la Gendarmería se convirtió en fuerza de policía *"completa"* por diversas *"circunstancias históricas"*—, recuerdan las dificultades que conllevaría una decisión de este tipo, con un Cuerpo integrado en las Fuerzas Armadas y otro con un estatuto civil y posibilidad de sindicalización, toda vez que lo más probable sería una *"amenaza de absorción"* de la Gendarmería por la Policía Nacional.

El que muchas de sus funciones y procedimientos sean similares no puede hacer olvidar que cada una de las organizaciones dispone de *"una ética o un sistema de mandos diferenciado"*, por lo que pretender hacer una *"amalgama"* no sería beneficiosa para ninguna de las dos. Dicha publicación se pregunta sobre si el complot consistiría en otorgar a la Policía tales ventajas —de tipo económico y calidad de vida o de prestación del servicio— que la Gendarmería en su conjunto se declarase partidaria de la fusión, *"perversas intenciones"* que no desea atribuir a unos responsables políticos que no ignoran que *"algunas mezclas son explosivas"*, razón por la que reclama confianza para que, si tiene que haber un complot, que sea el de *"la inteligencia para ayudar a conseguir éxitos conjuntos de dos servicios de Policía que ya han pasado su prueba"*. En todo caso, lo que no olvida

la Ley 95/73 es volver a insistir sobre la necesidad de coordinación de ambos Cuerpos.

Con el proyecto de territorialización de la Policía francesa —considerado por Vogel como *"el más complejo"* de todos ellos, en la medida que ilustra *"la propiedad completamente paradójica"* de la misma, al conseguir *"dísociar Policía y ciudad"* y romper toda responsabilidad directa entre una y otra— lo que se pretende es una mejor adaptación a la diversidad de funciones y especificidades que permitan *"suministrar respuestas de cercanías"*. Si, como afirma Gleizal, *"el futuro de la Policía se sitúa en su territorio"*, parece evidente que ésta ya *"no puede seguir funcionando según el modelo centralista"* (vigente durante cerca de dos siglos) y que, por tanto, el tradicional monopolio de las fuerzas estatales corre el *"riesgo de ser puesto en cuestión"*.

De la necesidad de reorganizar la Policía en el ámbito territorial surge, a finales de los ochenta, el proyecto de territorialización, a partir de otro anterior de departamentalización realizado en la Policía Nacional para agrupar bajo una misma autoridad los servicios de Policía Urbana, RG y PAF, culminado en 1992 con la creación de la ya citada Dirección Central de Policía Territorial. Con ello se intentaba resolver determinados problemas para los que la estructura anterior no tenía respuesta, como eran el de reagrupar funciones excesivamente dispersas o hacer frente al cada vez más inquietante sentimiento de inseguridad generado por la pequeña delincuencia, cuestión ésta que llegaría a convertirse en un verdadero problema político para el gobierno de turno.

Los sucesivos despliegues policiales no supieron adaptarse a los rápidos y cambiantes movimientos de población —del campo hacia grandes urbes y retorno desde éstas a zonas residenciales—, permaneciendo invariable una distribución territorial uniforme que suponía la existencia de zonas despobladas con efectivos al lado de barrios de grandes ciudades que carecían de ellos. Al mismo tiempo, las unidades de reserva especializadas en el mantenimiento del orden eran válidas para hacer frente a graves alteraciones, pero se volvían totalmente inoperantes a la

hora de combatir la pequeña delincuencia. Estas y otras razones obligaban a replantearse la distribución territorial de la Policía para conseguir el establecimiento de lo que *Gleizal* considera "sistema policial complejo", en el que habrán de coordinarse no sólo los Cuerpos policiales sino las Administraciones que asuman competencias en materia de seguridad, ya que actualmente la misión de seguridad "se difumina entre los diferentes cuerpos sociales".

A tal fin, una de las iniciativas que primero se han puesto en marcha ha sido la de establecer planes locales de seguridad, mediante un sistema contractual entre la Policía y los representantes del poder local supervisados por los respectivos prefectos, al mismo tiempo que se constituían Consejos para la prevención de la delincuencia a nivel nacional, departamental y municipal, todos ellos con la pretensión de instrumentar los necesarios mecanismos de coordinación que sirviesen para hacer más eficiente el sistema. Sin embargo, la experiencia obtenida hasta el momento no acaba de satisfacer las expectativas iniciales de éxito, debido quizá, como apuntan algunos observadores, a la dificultad que entraña introducir este tipo de cambios en la lógica ancestral que ha dominado durante muchos años la Administración francesa, así como la pretensión de implantar un modelo uniforme para todo el territorio nacional. Lo que para el ministro *P. Marchand* (1991) sería "la reforma más importante de las estructuras policiales puesta en práctica desde hace 50 años" está, años después, todavía sin consolidar y, lo que es más preocupante, sin visos de que pueda realizarse en breve plazo.

El último de los proyectos analizados por *Monjardet* es el que se refiere a la **transparencia** en las actuaciones de la Policía, vinculado de manera muy estrecha al tema del exigible control externo de las instituciones que forman parte de la misma. Dada la tradicional inclinación de todos los Cuerpos a utilizar el secreto como argumento básico en sus intervenciones, sea cual fuere el país analizado, no es extraño que cualquier plan de reforma o modernización contemple un apartado específico referido a la necesidad de que los

policías ajusten sus procedimientos a las exigencias de una sociedad cada vez más comprometida con los problemas de seguridad y, también, con la necesidad de un estricto cumplimiento de los deberes profesionales.

Algunas medidas han sido ya adoptadas en la Policía Nacional —aprobación del Código Deontológico (1986) y creación del Consejo Superior de Actividad (1993), este último órgano paritario del que forman parte representantes del Ministerio del Interior y personalidades ajenas al mismo—, las que servirán como mecanismos para conseguir una mayor profesionalización y, en cierta forma, evitar los riesgos evidentes de una instrumentalización política por parte de los respectivos gobiernos. Como muestra de la necesidad de hacer frente, con una nueva perspectiva, a esas exigencias de mayor transparencia, sirvan algunos casos extraídos recientemente de los medios de comunicación.

Así, en el caso de la Policía Nacional, los responsables del Cuerpo tuvieron que acabar reconociendo, al trascender fuera del ámbito interno de la organización, su preocupación por el elevado número de suicidios que se venían produciendo entre sus agentes en los últimos años y, por consiguiente, verse obligados a adoptar las medidas necesarias tendentes a evitar conductas que venían a cuestionar el control del equilibrio emocional de personas obligadas a trabajar en situaciones límite.

Más grave si cabe, desde el punto de vista institucional, se puede considerar la negativa de miembros de la Policía Judicial de París al requerimiento del juez Halphen para que, en junio de 1996, le acompañasen en el registro del domicilio del alcalde de la capital francesa, dentro de las investigaciones llevadas a cabo para esclarecer una supuesta utilización indebida de pisos municipales, pretexto que fue utilizado por el presidente de la República, J. Chirac, para lanzar una andanada contra determinados jueces empeñados en entrar en la escena política a través de las causas abiertas en sus juzgados. La respuesta judicial se daría a conocer en octubre de ese mismo año a través de una resolución del Tribunal de Apelación —encargado de velar

por la corrección de las actuaciones policiales—, mediante la cual se inhabilitaba por seis meses al director de la Policía Judicial.

Unos meses antes, y a consecuencia del despliegue llevado a cabo en todo el país para tratar de localizar a los autores de la colocación de artefactos explosivos en lugares estratégicos, supuestamente pertenecientes a la raza árabe, fuerzas de la Gendarmería abatieron a tiros a un joven de origen argelino, J. Kelkal, en unas circunstancias que llevaron a determinados sectores de opinión a cuestionarse los procedimientos empleados en dicha acción. Con el título de *"¡Acabad con él!"*—frase que fue escuchada a uno de los agentes—, el columnista L. Joffrin se preguntaba (*Le Nouvel Observateur: 8-X-95*) si la pena de muerte administrativa, *"por el azar de las operaciones"*, había sustituido a la pena de muerte legal abolida en 1981. Para él, las circunstancias, la mala suerte, la legítima defensa o *"la necesidad de no correr ningún riesgo"*, pueden ser circunstancias que justifiquen ese modo de actuar, pero *"la torpeza es tal que, si se hubiera querido hacer creer que los islamistas son unas víctimas en vez de unos verdugos, y J.K. un mártir en vez de un terrorista, no podía haber ocurrido de otra manera mejor"*.

Finalmente, aprovechar la publicación del informe anual de Amnistía Internacional, en mayo de 1995, para poner de manifiesto la existencia de malos tratos policiales dentro del marco de la Unión Europea y, más en concreto, en Francia. Tras recordar que no se trata de *"incidentes aislados"*, como suelen argumentar las autoridades de los países que se ven reflejados en el informe, analiza once casos de muerte o lesiones por arma de fuego de agentes policiales —ocurridos entre enero del 93 y junio del 94, la mayor parte de las víctimas suelen ser *"de origen étnico no europeo"*—, llegando a la conclusión de que, en un número importante de intervenciones policiales, los agentes utilizan la fuerza de manera indiscriminada y sin el debido respeto a la ley. Para dicha organización, incluso en los países más desarrollados, los malos tratos a detenidos son más frecuentes de lo que parece y *"los sistemas de denuncia e investigación*

adolecen de lentitud e ineficacia y las escasas condenas que se producen suelen ser poco disuasorias, cuando no se disuelven en indultos".

CONSIDERACIONES FINALES

Gleizal estima que la ley Pasqua, de 1995, se inscribe en la *"ideología centrada en la seguridad"*, al convertir a la Policía en la *"pieza central"* del sistema; en ese sentido, el reforzamiento de los medios puestos a disposición de la misma se transforma en la *"palanca de modernización"* de aquél. Para algunos autores, esos planteamientos suponen un claro retroceso respecto a los que sustentaban el *'Informe Bonnemaison'*, que hacían especial hincapié en aspectos como la solidaridad y la prevención. Dado que confía al prefecto la mayor parte de competencias en la materia —los alcaldes sólo participan a la hora de definir los programas de prevención—, lo que hace es reforzar de nuevo el poder de la Administración estatal frente a las departamentales y municipales.

A pesar de todo, si se quiere cerrar el análisis realizado hasta el momento, en el que han sido puesto de manifiesto cuestiones conflictivas para el sistema como la pervivencia de los tradicionales enfrentamientos entre Policía y Gendarmería, la ocupación de un cada vez mayor espacio por parte de las Policías Municipales o el todavía reciente debate relativo a la dependencia de policías de los jueces, sería oportuno hacer referencia, aunque sea de manera rápida, a ciertos aspectos novedosos en el ámbito policial francés, ya sea en el marco nacional —lucha anti-terrorista y la cada vez mayor participación del Ejército en el sistema de seguridad interno— o en el europeo, en éste sobre todo a partir de haber suscrito el Acuerdo Schengen.

Respecto al primero de ellos, hay que subrayar que los franceses no han tenido hasta hace bien poco una conciencia clara de los riesgos derivados de acciones terroristas llevadas a cabo dentro de su país —en especial, las vinculadas al problema vasco o de movimientos integristas árabes—, lo que llevó a la opinión pública española a considerar

que la organización ETA disponía allí de un 'santuario' en el que sus activistas quedaban a salvo de la acción de la justicia. Aunque en los últimos años se ha producido un cambio importante en el nivel de colaboración con España, no parece que se considere, todavía, una prioridad policial de orden interno, como lo pone de manifiesto la reclamación planteada (X-96) por el sindicato de policía SNPT, relativa a la necesidad de incrementar las dotaciones de las comisarías del País Vasco, en especial tras la reciente oleada de atentados contra propiedades de agentes -15 en dos meses- y luego de haber descubierto en poder de un destacado dirigente de la banda terrorista ('Pototo') un listado con nombres y matrículas de coches de policías y gendarmes. Según el secretario general de dicho sindicato, "no queremos que la situación en el País Vasco francés vaya agravándose y termine como en Córcega".

Precisamente es la situación que se vive en esa isla la que ha sacado a la luz los problemas que se pueden derivar de una política demasiado sinuosa respecto al tratamiento que corresponde administrar a un fenómeno como es el terrorismo corso. Si bien la actividad de los distintos grupos se remonta a tiempo atrás, el momento clave para tratar de entender lo que sucede en la actualidad se encuentra en enero de 1996, precisamente un día antes de que el ministro del Interior, J. L. Debré, llevase a cabo su primera visita oficial a la isla, cuando 600 terroristas encapuchados celebran una multitudinaria rueda de prensa nocturna en la que se exhiben lanzagranadas y todo tipo de armas automáticas.

La facilidad para su realización hace que, desde distintos medios, se sospeche de la connivencia de las autoridades e incluso de la propia Policía con los organizadores de la misma, ya que sus miembros ese día se limitaron a tomar las matrículas de todos los vehículos que acudían a la zona, algo que sólo se puede entender si se hace caso de los que afirman que el Gobierno lleva ya algún tiempo negociando con el sector mayoritario y más radical del nacionalismo corso. A pesar de los desmentidos oficiales sobre tales contactos, la sospecha sale a relucir frecuentemente,

sobre todo después de la comisión de cada atentado.

En mayo del 96 se producen once acciones armadas contra cuarteles de la Gendarmería, lo que lleva a 'L'Essor' -influyente órgano de expresión de la Unión Nacional de Retirados de dicho Cuerpo-, en su número de julio, a recoger en portada la descripción de cada una de ellas y dedicarle un editorial titulado "Tomados como guiñoles", en el que, aparte de mostrar su indignación por lo que está ocurriendo allí, considera chocante la manera de proceder de las autoridades con responsabilidad en un tema de tanta gravedad y se pregunta cómo puede admitirse que la prensa difunda regularmente fotos de hombres embozados que exhiben armas de guerra. Finaliza recordando que "todo ciudadano acaba por interrogarse sobre el papel de la Gendarmería Nacional en Córcega y sobre las funciones del Estado en un país en el que, según parece, ya no se respeta la legalidad republicana".

Mayor trascendencia tendrá el atentado contra la alcaldía de Burdeos (5-X-96) -ciudad de la que, precisamente, es alcalde el primer ministro Juppé-, ya que es considerado como una provocación y obliga al Gobierno a ordenar de manera contundente la persecución de los responsables. Al mismo tiempo se inicia una investigación judicial sobre la famosa rueda de prensa de enero, algo que los nacionalistas radicales consideran como una provocación y una ruptura de la tregua que oficialmente nadie reconocía haber suscrito. Obligado de nuevo el Gobierno a desmentir unos contactos de los que la prensa no deja de hablar, al final lo que queda en entredicho es su propia credibilidad, como la oposición se encarga de denunciar en el Parlamento. No es extraño que, ante esa presunta impunidad de los terroristas -los jueces también se quejan de amnistías más o menos encubiertas-, la desmoralización cunda en unas fuerzas de seguridad convertidas en el objetivo favorito de sus acciones.

En lo que a la intervención de militares en tareas policiales se refiere, el pretexto más reciente fue la necesidad de evitar la ola de atentados integristas que, en 1995, puso en

vilo a toda la sociedad francesa, de tal manera que, si en un primer momento el 'Plan Vigipirate' contemplaba sólo la vigilancia de fronteras como misión del Ejército de Tierra, meses después, y debido al cansancio de las fuerzas policiales, se extendía esa tarea a embajadas, centros de comunicaciones y colegios —en la región de París se hizo cargo de 500 estaciones de tren y metro y de 4.000 centros escolares—, abriendo la vía a una participación que si en cualquier otro país del sur de Europa hubiese sido considerada como una posible injerencia de las autoridades castrenses en los problemas internos, en Francia era vista con la mayor normalidad debido a las evidentes limitaciones de la Policía para cubrir todos los frentes que exigía la situación.

Más sorpresa provocará el anuncio efectuado por el presidente Chirac, en enero de 1996, en torno a la reforma del Ejército, de cara a transformarlo en un cuerpo estrictamente profesional, más reducido —pasar de 440.000 a 230.000 soldados— y más eficaz, para lo cual se sustituirá el tradicional servicio militar obligatorio por otro 'Servicio Civil' que, si bien todavía estaba sin concretar, tendría también carácter obligatorio y, según el jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra (general A. Monchal), serviría para desarrollar tareas de seguridad general dependientes de la Policía y Gendarmería, la Seguridad Civil y los Bomberos.

Para cumplir tales cometidos, la estructura orgánica contemplará la existencia de diversos tipos de regimientos: a) *Humanitarios*, para operaciones de ayuda en el extranjero; b) *Verdes*, dedicados a velar por la protección del equilibrio ecológico, y c) *De Barrio*, para cooperar en tareas de educación y vigilancia en los suburbios más conflictivos desde el punto de vista social. Como se ve, no es difícil deducir cómo se está produciendo una cierta traslación de los Ejércitos hacia posiciones más próximas a lo que tradicionalmente se han considerado propias de la Policía, algo que no deja de llamar poderosamente la atención cuando, por otro lado, se está reclamando un estatuto exclusivamente civil para todas las fuerzas de policía.

Ante ese dilema, y aunque los previstos

incrementos de funciones y tareas a la Gendarmería pudiesen hacer pensar lo contrario, pudiera ocurrir que los grandes perdedores a la hora del reparto competencial de esas nuevas ocupaciones fuesen los Cuerpos policiales de naturaleza militar, al verse sometidos a una presión en forma de pinza, proveniente tanto del ámbito estrictamente castrense —en busca de nuevas justificaciones para su existencia— como del policial, en este caso al reclamar no sólo compromisos sino comportamientos más acordes con los modernos estados democráticos, tal es el caso de la puesta en práctica de modelos de policía de proximidad o comunitaria.

En cuanto a la participación policial dentro del nuevo marco europeo, y más concretamente en el área de los siete países que hasta el momento han suscrito el Acuerdo Schengen, hay que subrayar que la posición de Francia se ha convertido en los últimos meses en uno de los principales obstáculos a su pleno desarrollo. Por medio de sucesivas prórrogas, y con diversos pretextos —no adecuación de medios informáticos, ola de atentados integristas y, más en concreto, acusaciones de permisividad respecto al tráfico de drogas en algunos de los países que suscribieron el acuerdo (caso de Holanda)—, pretendieron evitar su plena aplicación en los plazos fijados previamente. Si con los vecinos del norte el problema podía ser la droga, con España la cuestión fundamental era la de impedir el paso de la frontera de posibles magrebies vinculados con el terrorismo islámico, lo que sirvió para que la mayoría de miembros acusasen al gobierno francés de poner en peligro la propia existencia del acuerdo.

Debido a su posición central en Europa, cualquier proyecto de cooperación pasaba inexcusablemente por el compromiso y aceptación de Francia, y así los problemas del narcotráfico y terrorismo tendrían mejor solución con la puesta en práctica de acciones coordinadas en la materia que llenando las fronteras de agentes. En marzo de 1996 el gobierno francés anunciaba su reintegración al espacio Schengen, pero sólo en las fronteras con España y Alemania, al persistir el

desacuerdo con Holanda respecto al tratamiento del tema de las drogas, lo que impedía abrir sus fronteras con Bélgica y Luxemburgo. Al mismo tiempo se pretendía perfeccionar el sistema de cooperación a través de otro tipo de esquema distinto del previsto en el acuerdo, decisión que se interpreta más como un guiño a los gaullistas euroescépticos que como un cuestionamiento del sistema vigente.

En realidad, lo que se produce es una nueva manifestación de las tradicionales divisiones de la derecha francesa respecto al mejor modo de encarar los problemas derivados de su participación en las instituciones europeas, puesta de relieve por el senador gaullista, P. Masson, en un informe-evaluación del acuerdo en su primer año de funcionamiento. Para él, la Administración francesa tiene una importante responsabilidad en los fallos detectados, pues el Ministerio del Interior *"no ha mostrado jamás el menor celo"* para corregirlos, la Gendarmería y Aduanas *"se resisten a las reformas"*, el sistema centralista se adapta mal a la colaboración con sus socios europeos y, por último, existen diferencias profundas de enfoque entre los Ministerios de Asuntos Exteriores, encargado de negociar el acuerdo, y el de Interior, a quien le corresponde ponerlo en práctica. Alineado con las posiciones de este último, el diputado se muestra partidario de no ceder atribuciones en materia de seguridad a los organismos europeos y considera que Schengen es *"poco más que un banco de pruebas para la futura política de seguridad"*.

Muchas son las cuestiones que quedan pendientes a la hora de cerrar un análisis como el aquí realizado, limitación de la que el autor es consciente, al tratarse tan solo de una aproximación a un tema que permite la multiplicidad de enfoques, en mayor medida cuando se trata de una organización tan dinámica como es la Policía. En estos momentos todo lo relacionado con la seguridad pública genera un creciente interés tanto en los círculos políticos como dentro de la propia sociedad, de tal manera que el espíritu de cooperación y respeto mutuo favorecen que, a nivel popular, se identifiquen Policía y Estado con instrumentos de protección pública y bienestar, con lo que la imagen de aquélla no sólo no

ha sufrido sino que goza de un mayor aprecio de los ciudadanos.

A semejanza de lo que ocurrió en la década de los sesenta en el mundo policial anglosajón, en estos momentos los responsables franceses elaboran planes de modernización —para fijar prioridades, modificar la estructura o establecer nuevos principios de actuación— con el fin de acercar la Policía a los ciudadanos. Todo ello supone tener que abrir debates públicos que contradicen la tradicional opacidad con que ha venido funcionando aquélla, en un proceso que suponga pasar del modelo autoritario tradicional, basado en el recurso a la eficacia, a otro de tipo comunitario, en el que la búsqueda de la legitimidad social se convierta en objetivo prioritario.

La necesidad de esa relación más estrecha entre Policía y sociedad obliga a replantear algunos de los presupuestos sobre los que se ha basado el sistema francés. En ese sentido, existe unanimidad a la hora de reconocer que el sistema de patrullas rutinario y los servicios de auxilio a la población servían en mayor medida al territorio rural que a las grandes aglomeraciones urbanas, situación que se ve agravada por un sistema de reclutamiento mediante el cual la mayoría de agentes tienden a abandonar sus destinos en las ciudades más importantes para regresar a sus lugares de origen, con lo que aquéllas quedan a cargo casi siempre de agentes jóvenes y sin experiencia, en un proceso de movilidad geográfica que impide profundizar en las relaciones con su comunidad.

De vuelta a la tipología de *Loubet del Bayle* —basado en la preeminencia de finalidades políticas o societales del sistema—, *Monjardet* extrae dos consecuencias ilustrativas de ese proceso de cambio. Si por un lado se detecta una tendencia al *"reequilibrio de misiones"* de los Cuerpos policiales, cuya manifestación más clara es la pérdida de peso específico de lo que había sido en el pasado una prioridad casi exclusiva de los mismos —el mantenimiento del orden público—, por otra parte, pero en la misma línea, se percibe una *"orientación más abierta, menos corporativa, de la dinámica profesional"*, como puede ser el caso de la incorporación de la mujer al ejercicio de la función policial. En los últimos veinte años se

ha pasado de una clara posición de recelo profesional ante dicha presencia a porcentajes superiores al 20 por 100 de aspirantes aprobadas en las últimas promociones, con lo que ello supone de cambio para una cultura organizativa tan tradicional como la existente en la Policía francesa.

Ante una situación que *Gleizal* considera que "ya no es sostenible hoy en día", parece incuestionable la necesidad de poner en marcha, entre otras medidas, lo que denomina proceso de "diversificación de las policías", a pesar de los evidentes problemas de orden político y jurídico que plantea. Para dicho

autor, la actividad de nuevos Cuerpos de policía —más en concreto, las Policías Municipales— resulta ya "incontrovertible", por lo que el futuro se encamina hacia un "sistema complejo de Policías Municipales" en el que, incluso, las policías privadas habrán de encontrar un marco apropiado de actuación. Se esté o no de acuerdo con ese planteamiento, de lo que no cabe ninguna duda es de que el tradicional modelo policial francés habrá de dejar paso a otro en el que los ciudadanos y sus agentes estén mucho más cerca entre ellos de lo que históricamente han estado.