

La formació i els valors de la Guàrdia Civil

MAXIMILIANO LASÉN PAZ
Coronel de la Guàrdia Civil

39

1. INTRODUCCIÓ

La Guàrdia Civil es va congratular de participar en la sisena reunió, de març de 2001, del Comitè d'experts d'ètica i problemes associats a la policia, que va donar llum al text definitiu del Codi europeu d'ètica de la policia, en el qual es recullen les dues tradicions de cossos policials europeus:

- la nòrdica anglosaxona, de policies civils;
- la mediterrània, amb cossos policials de naturalesa militar i civil.

De fet, no tindria sentit marginar els cossos militars, que representen el 50% o més de les forces de seguretat d'aquests Estats democràtics.

També es va apreciar que es disposés d'un ventall més ampli en les possibilitats de mecanismes de representació i defensa dels interessos professionals, en nom dels diferents estadis i ritmes de les transicions democràtiques dels països que componen o han de compondre pròximament la Unió Europea. Tot això abona la vocació de crear un instrument de mínims que tingui, tanmateix, prou capacitat orientadora per assegurar un espai de seguretat interior europeu amb l'homogeneïtat necessària en el fonamental, al mateix temps que es respecta la diversitat de cultures i tradicions de cada societat i dels seus cossos policials.

2. L'ITINERARI DE LES TRANSICIONS

L'experiència de la Guàrdia Civil és rica en transicions. Dins del mateix règim de la monarquia liberal es va salvar de la dissolució als deu anys de vida (bienni liberal) gràcies als eficaços resultats contra el bandolerisme.

La Gloriosa revolució de 1868 només va suposar la dissolució de la Guàrdia Civil Veterana, que va mantenir Madrid en calma fins a l'arribada de les tropes victorioses en el Pont d'Alcolea, dissolució que també va afectar els mossos d'esquadra per la seva actuació a Barcelona.

El Reglament de 1871 va modificar la seva organització: es va fer més dependent dels governadors civils i es va potenciar el comandament provincial de la comandància. La Primera República (1873) la va posar sota el comandament exclusiu de Governació i dels governadors civils i va voler elevar els seus efectius a trenta mil, la qual cosa no va impedir la participació d'unitats de la Guàrdia Civil en el cop de Pavia (1874). Durant la Restauració (1875-1931) es va accentuar la dependència militar del cos, al mateix temps que se'n van ampliar les competències i el desplegament, i també es va erigir com a força d'ordre públic enfront dels moviments de masses obreres.

En el període de la Segona República, en un primer temps, es va fer una petita reestructuració dels *puestos* i dels efectius, es va fer dependre el cos de Governació, es van retirar els símbols monàrquics i es van millorar notablement les retribucions (50% més que els militars amb la mateixa feina); més endavant es va portar la dotació a trenta mil homes.

Franco, descontent amb el paper global del cos en l'alçament i més amb el dels Carrabiners, el març de 1940 va fusionar tots dos cossos en la Guàrdia Civil Nova, una autèntica refundació perquè va tornar a formar part de l'Exèrcit; es tractava d'esborrar, com a la resta de la nació, la seva relació amb el seu passat històric, no només amb canvis simbòlics en uniformes i divises, sinó amb una depuració en cascada que cada nivell de feina executava sobre el següent, de general a suboficial, sobre la conducta — en relació amb l'alçament— d'abans, durant i després del 18 de juliol. Les classes de tropa, sempre sospitoses d'una adhesió insuficient, van ser enquadrades i disciplinades per una jerarquia sotmesa a la direcció d'un Estat Major militar fins al 1991.

La transició a la democràcia va suposar que constitucionalment es deslligués de les Forces Armades, encara que hi manté una gran vinculació a través del Ministeri de Defensa, al qual la LOFCS va consagrar el 1986 en matèria de personal i missions militars. Amb el Ministeri de l'Interior comparteix la proposta de nomenament de director general, selecció, formació, perfeccionament, armament i desplegament territorial, la qual cosa subordina el cos en molts casos als interessos de l'Exèrcit en qüestions de personal i en limita l'agilitat per a les adaptacions d'organització i funcionament que requereixen el concurs d'ambdues autoritats. Des del 1987 s'hi recluten dones i el 1991 l'Estat Major militar va ser substituït per les tres subdireccions generals —Operacions, Personal i Suport—, sota el comandament d'un guàrdia civil.

La història de la Guàrdia Civil és la d'una continuïtat —amb retocs en l'organització i el desplegament— d'una institució policial que s'acredita com a instrument per al poder militar en els diferents governs i règims libe-

als, com analitza López Garrido (1982), i que el règim totalitari reforma en profunditat per adaptar-la al seu nou ordre i n'accentua la dependència militar. La democràcia, però, la rep tal qual i deixa la seva transformació als principis de l'Estat democràtic, ja que el temps —influint per les sentències judicials, els mitjans de comunicació i altres pressions externes (Amnistia Internacional, Comitè contra la tortura, ATIME, etc.)— beneficia el crèdit de la instrumentalitat provada del cos —«descobriments» de la Guàrdia Civil pel PSOE— i l'efecte demogràfic del relleu generacional.¹

Tot plegat fa que hi hagi una adaptació de ritme lent en la transició a la democràcia; per Ballbé (1983), «mentre no es dugui a terme la tasca de formació democràtica del personal policial» no se li pot atribuir el mal funcionament del servei, si distingim entre la policia i els policies, ja que en el trànsit de policia de l'Estat a policia de la societat, de forces d'ordre públic a protectors del lliure exercici dels drets i les llibertats, la socialització dels nous professionals ha depès, més que de cap altra cosa, de la cultura i de les estructures existents, ocupades pels veterans, amb la seva mentalitat, els hàbits professionals, les motivacions i els principis no modificats. Aquest procés en els països candidats a la Unió Europea s'està accelerant per intermediació de les policies dels països occidentals, que tutel·len la reforma i l'adaptació a la cultura democràtica, cosa que, en alguns casos, com el de la República Democràtica Alemanya, es va realitzar passant per una depuració profunda, descrita per F. Jobard (2000). L'adopció d'aquest Codi d'ètica serà, sens dubte, la culminació d'aquest procés.

L'experiència de cent cinquanta-vuit anys de la Guàrdia Civil és, doncs, la d'haver-se anat adaptant a les successives demandes de servei públic que l'Estat i la societat li han anat reclamant. L'èxit organitzatiu i funcional de la Guàrdia Civil no ha estat tant en els consecutius reglaments militars i de servei —que la van anar adaptant a les missions i les conjuntures politico-socials— com a disposar, ja des del 1845, de la Cartilla del Guàrdia Civil, on s'estableix el Codi deontològic que ha impregnat la cultura de la institució de generació en generació. Aquest Codi s'aprèn de memòria, es porta

1. Estructura d'edats del cos

Categories/Edats	Menys de 40 anys	De 40 a 50 anys	Més de 50 anys	Total
Oficials	921 (32,7%)	827 (29,4%)	1.061 (37,7%)	2.809
Suboficials	1.846 (30,4%)	2.827 (46,6%)	1.391 (22,9%)	6.064
Caporals	4.747 (80,6%)	893 (15,1%)	249 (4,2%)	5.889
Guàrdies civils	35.870 (68,7%)	10.034 (19,2%)	6.268 (12%)	52.172
Total	43.384 (64,8%)	14.581 (21,9%)	8.969 (13,3%)	66.934

Les dades del quadre corresponen a 31 de desembre de 2001. Menys del 15% del personal del cos té cinquanta anys o més, però en aquesta edat hi ha el 37'7% de l'oficialitat del cos, percentatge en què s'inclouen la major part de tinents coronels i el 100% dels coronels i generals, que procedeixen d'un altre món cultural que la majoria, el 64'8% del personal, que tenia menys de vint anys a finals de 1981.

a sobre durant el servei, es comenta diàriament a les acadèmies² i s'exigeix en el comportament quotidià, mitjançant una disciplina de tipus paternalista fins a la Guerra Civil i d'imposició draconiana després. Aquest mèrit és de Camilo Alonso Vega, que en el seu llarg mandat (1943-1955) va impulsar també l'estructura docent del cos com un factor socialitzador, des d'acadèmies de guàrdies fins a les d'oficials, on actualment s'instrueixen més de tres mil cinc-cents alumnes en els deures constitucionals i deontològics.³

3. ELS VALORS CORPORATIUS

Ahumada, mitjançant les recomanacions exposades a les seves circulars i sintetitzades en els articles de la Cartilla, va realitzar allò que és l'última troballa del *management* modern, la direcció per valors. A la Cartilla es troben els valors que són coherents amb les necessitats de construir un cos de guàrdies civils que compleixi les funcions que s'expressen en els seus reglaments per a la societat i l'Estat liberal d'aquell moment: s'hi exhortava la higiene, la pulcritud i la policia (art. 2, 8, 9, 10), en un temps en què la salut era un bé preciós, i es reforçava la moral mitjançant el bon aspecte, en una societat on la manera de vestir té molt valor simbòlic, de manera que s'anticipava al valor que avui es dona a la imatge.

En els articles dedicats (3-5, 11-18) al tracte social, la importància que es dona a la correcció i el respecte a la població i les autoritats, en moments de servei o de lleure, fa que siguin indispensables en un servei de proximitat en què «la persuasió i la força moral» són les primeres armes del guàrdia civil. Aquest estil de tracte és el que imposa avui també la LOFCS. Els articles 6 i 7 indiquen que «ha de ser sempre un pronòstic feliç per a l'afliç» i d'aquell qui afavoreixi amb el seu servei només ha d'esperar un record de gratitud com a antídote de la corrupció. Aquestes virtuts són necessàries per afrontar situacions d'emergència en incendis, inundacions, epidèmies o altres perills (art. 33-35) que amenacin els seus conciutadans en una Espanya pobra, sense recursos, en què la Guàrdia Civil s'ha de fer càrrec d'una seguretat universal, però que s'assembla molt a l'acció que ha d'acomplir avui el policia de proximitat —més enllà de la persecució del delinqüent— en la resolució de conflictes, en la prevenció de situacions de perill, en la col·laboració amb d'altres institucions assistencials,

2. Ahumada va instituir la formació continuada per elevar el nivell del guàrdia civil, ja que donava prioritat a la qualitat per sobre del número en el reclutament. A la proposta d'aprovació del Decret de 13 de maig de 1844, que posa sota la dependència del Ministeri de la Guerra l'organització de la Guàrdia Civil, s'indica: «De la especie de hombres que se propone es indudable que prestarán 6.000 más servicio que 12.000 de otras menos pagados y por consecuencia de no tan buenas cualidades». Enrique Martínez Ruiz. *Creación de la Guardia Civil*. Ed. Nacional, 1976, p. 391.

3. Revista *Guardia Civil*, núm. 703, novembre de 2002, p. 19.

educatives, sanitàries, etc. L'honoradesa i la moralitat que es demanen en l'article 2 eren necessàries per a qui estava temptat per la penúria, en un Estat que econòmicament no garantia la remuneració als seus funcionaris i que va mantenir pràcticament el mateix sou del guàrdia civil fins al 1902.

La Cartilla també fomentava la formació continuada del guàrdia civil en una societat amb un 75% d'analfabets, de la qual es nodria la reclutació militar del cos. Ahumada va atorgar al guàrdia civil en el primer article de la Cartilla que «l'honor ha de ser la principal divisa del guàrdia civil». Fins aquell moment només tenien honor els oficials; la mentalitat estamental encara era vigent en molts aspectes i, en conseqüència, l'honor és una aportació de primer ordre a l'estatus del guàrdia civil, clau de volta i tanca del conjunt de valors que han construït la institució amb el pas dels anys. Però avui l'honor és un valor generalitzat per la Constitució (art. 18.1) a tots els ciutadans, amb una llei explícitament dedicada a salvaguardar-lo.

I han quedat enrere l'obediència deguda del guàrdia civil irresponsable si complia bé i fidelment les ordres —avui responsable personal dels seus actes—, o l'honor de les armes, avui eines a utilitzar en condicions molt restrictives i d'acord amb els principis de congruència, oportunitat i proporcionalitat.

Aquests valors s'han anat actualitzant contínuament amb una activitat pedagògica constant mitjançant, sobretot, l'exemple del veterà cap al professional novell. El poder d'aquesta socialització sobre el terreny es veu, per exemple, en la seqüència de la pel·lícula *Belle Epoque*, on apareix una parella de la Guàrdia Civil formada per sogre i gendre; aquest darrer mata el veterà perquè no compleix la legalitat, ja que la seva experiència l'havia ensenyat a flexibilitzar segons les circumstàncies; després, el suïcidi del gendre representa la presa de consciència de la brutalitat de reaccionar compulsivament guiat pel seu sentiment interioritzat del deure. Així, la Cartilla va constituir l'element que va amalgamar la Guàrdia Civil en la refundació de 1940 i li va donar continuïtat en el seu funcionament quotidià. Una cultura professional que avui pateix els embats de la postmodernitat, d'un reclutament urbà, d'una societat que abandona els valors que van donar cohesió a la societat industrial moderna i a les seves institucions.

L'experiència de la Guàrdia Civil mostra que el Codi adquireix importància per a la institució quan s'interioritza i forma part de la cultura corporativa, cosa que es va assolir reiterant els mecanismes d'una pedagogia eficient i fent-los perdurar en el temps. El Codi europeu d'ètica de la policia serà més que una declaració d'intencions, no només perquè es divulgarà i s'adaptarà a cada país, sinó perquè quan sigui comentat, tractat, discutit, interpretat, objecte de seminaris o congressos com el de l'Escola de Policia de Catalunya, acompanyat de les litúrgies d'actes commemoratius, presentacions, etc. anirà impregnant les actuacions personals i la vida institucional de les organitzacions policials.

És una evidència la proliferació de codis de conducta per a tot tipus d'institucions en aquests darrers anys, en què, com descobreix Inglehart

(1998), assistim a un canvi cap a valors postmoderns en el món occidental, que es caracteritza per la desconfiança vers les institucions de la societat industrial, com la policia, forces armades, parlament, esglésies i, fins i tot, la nació.⁴ Per això no és ocios preguntar-se per a quin context volem una policia europea articulada per aquest Codi ètic, que està inspirat en l'aprofundiment dels valors democràtics de la nostra societat.

4. POLICIA: PER A QUINA SOCIETAT? ELS ESCENARIS

44

El fenomen de la globalització sorgida d'un neoliberalisme —que Luttwak ha batejat com a *turbocapitalisme*— que ha assaltat l'Estat del benestar i l'ha privatitzat en gran mesura i, al mateix temps, les mesures de deslocalització d'empreses, de flexibilització en el treball, de creixement del capital especulatiu —amb la seva cascada de crisi— en perjudici del productiu, han donat lloc a un empobriment de les masses d'assalariats que treballen més per menys i sense garanties de continuïtat, mentre que s'enriqueixen més els que més tenen. Aquesta bretxa econòmica també afecta els països: s'empobreixen els més pobres i augmenta la diferència amb el primer món, que els xucla la seva riquesa i sobreexplota la seva mà d'obra a preus irrisoris i en condicions de semiesclavitud, com es descriu en el *best-seller* de N. Klein (1999). Hi ha un quart món que apareix també a les bosses d'exclusió de les perifèries de les ciutats i a les d'explotació immisericòrdia de l'immigrant en el primer món.

Les conseqüències immediates de la precarietat i la inseguretat sense horitzons de futur en què se situa una gran part de les poblacions han estat, d'una banda, el creixement imparable de la delinqüència des dels anys setanta —a qual s'han anat donant respostes repressives, en principi, amb un augment dels efectius (Monet, 1993)— i, de l'altra, el creixement de població empresonada; en un segon moment, l'aplicació de polítiques legitimadores de l'activitat policial (policia de barri, de proximitat, d'atenció al menor, coproducció de la seguretat amb altres actors socials)⁵ han tingut un efecte purament paliatiu en una situació global que les desborda, ja que el marc nacional o local d'actuació no neutralitza l'acció de fons que genera la mundialització de la precarietat, sobretot on no es pot recórrer a la «familiarització» de l'economia, que descriu Adelantado (2000) per al nostre país com a matalàs per a l'atur, els costos d'habitatge, salut o educació que ajudin a subsistir als més joves i als més vells sense caure en la misèria.

4. Inglehart constata que la confiança en la policia va baixar a setze dels vint països dels quals té dades, entre els quals hi ha Espanya, des de 1981 fins a 1991 (p. 294).

5. *Revista Catalana de Seguretat Pública*. «Polítiques de seguretat i prevenció a Europa durant els anys noranta», núm. 11, Escola de Policia de Catalunya; Mollet del Vallès, desembre de 2002.

Un altre efecte induït per aquesta rapinya global és la socialització de la por, la *bunquerització* de zones residencials, la proliferació de l'exèrcit privat de protecció —des del *leao de chácara* dels aparadors de les botigues brasileres fins al guardaespalles de l'executiu en el seu vehicle blindat. Les diferències combinades de riquesa i de pobresa donen lloc a uns fluxos migratoris molt potents contra els quals els Estats pretenen blindar-se per seleccionar i deixar passar els ben qualificats (que empobreixen més el país d'origen —informàtics hindús, professionals argentins—), la mà d'obra barata —bracers marroquins o peons polonesos— i dones per a l'atenció domèstica de nens i vells (que deixen l'afecte dels seus fills i la seva família per donar-lo a canvi del salari, que retorna a la seva família),⁶ per a la qual cosa es potencien policies d'immigració i fronteres.

La globalització genera l'Estat mínim, que es privatitza cada cop més en benefici de les potents corporacions transnacionals, i ha donat lloc a la reacció conseqüent de la mundialització, a la mobilització de l'opinió per limitar el desastre que s'estava provocant. Aquestes reaccions han estat reprimides severament amb una ostentació de força el paradigma de la qual va ser la reunió de Gènova, en què es va emmurallar i segregar una part de la ciutat per donar seguretat al lloc de la reunió. Ostentacions de força excessiva que s'han vist a totes les grans cimeres, des de Seattle a Sevilla, passant per Nova York, Barcelona, Goteborg o Davos, i que obliga a preguntar-se pel paper que se li està fent fer a la policia d'acovardir la població, de teatralitzar el públic com a enemic, de criminalitzar el dret a la manifestació, tancant fins i tot fronteres com a censura (N. Klein, 2002).

És l'Estat feble, moralment feble, el qui s'enfronta a la seva població, a la qual ha contribuït a depauperar amb l'esquer de sostenir els llocs de treball, que han volat al Tercer Món, on queda només la marca o els camps erms a casa. En molts països del Tercer Món l'Estat ha desaparegut substituït pels «senyors de la guerra» —Somàlia, Afganistan, el Congo, Colòmbia...—, que amb els seus exèrcits privats viuen de la rapinya, el segrest, l'ajuda humanitària, el tràfic d'armes o d'estupefaents, mitjançant la instauració d'un règim de terror; no ocupen el terreny, ocupen les persones, el poder polític. M. Kaldor (2001) generalitza el concepte d'aquest tipus d'organització per a la depredació a la delinqüència dels guetos i *banlieues*, on s'estableix el «caïd»⁷ que viu de l'extorsió, administrant la violència, però també la distribució de les subvencions socials i dels tràfics il·lícits, creant àrees de *non-droit* que s'escapen de l'acció policial de l'Estat a les *banlieues* de les ciutats franceses, segons Roché (2000). Més

6. Russell Roschild, A. «Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional», cadenes que afecten el 2% de la població mundial: els emigrants, que presten servei d'assistència a la població del primer món (*En el límite. La vida en el capitalismo global*. Giddens, A.; Hutton, W. Barcelona: Tusquets, 2000).

7. Als països del nord d'Àfrica, cap, tant de càrrecs militars com de càrrecs civils [nota de la redacció].

evidents han estat les dues accions de paralització de Rio de Janeiro pel terror imposat des de la presó pel «narco» Fernandinho Beira-Mar.⁸

Però el model no s'acaba en la delinqüència urbana: als Balcans, serbis i croates van desencadenar una guerra de terror per aconseguir la neteja ètnica, cosa que va provocar la fugida de la població no desitjada, es van ocupar els seus béns, es van esborrar els signes de la seva cultura, esglésies, mesquites, biblioteques, monuments, però també es van assassinar els homes del diàleg, les persones amb autoritat moral. Aquest nou tipus de guerra l'apliquen els Estats Units a l'Afganistan i després a l'Iraq, amb bombardejos aterridors, com a senyor de la guerra per excel·lència, per assegurar els beneficis econòmics desitjats sense respectar la legalitat internacional, donant llicència per matar a la CIA, segrestant persones a la base de Guantànamo, negant-se a sotmetre les seves accions a la Cort Penal Internacional, comportant-se com un Estat delinqüent, amb un menyspreu absolut de l'opinió mundial i la manipulació de la pròpia.

L'Estat d'Israel perfecciona aquest model d'actuació responant amb trets les pedrades de la Intifada, enderrocant cases, destruint conduccions elèctriques o d'aigua, mobiliari urbà, seus de l'autoritat per despullar la població palestina de les seves referències com a comunitat, aixecant murs d'exclusió que l'expulsen i dificulta la seva relació.

Els desastres provocats per la desregulació, la informació asimètrica, el capitalisme d'amiguets i les empreses delinqüents amb el suport d'Estats minvats, subordinats a la fe neoliberal, han fet sorgir la necessitat d'un cert control, d'una regulació que sigui també d'àmbit *glocal*:

a) en primer lloc, segons Cohen (1999), cal relegitimar l'Estat com a garant de cohesió, la qual cosa implica modernitzar-lo i incardinar-lo en els contextos locals;

b) en segon lloc, davant del xoc bèl·lic de civilitzacions de què parla Huntington —que donaria lloc als blocs entorn d'un Estat nucli, guardià de l'ordre internacional, com pretenen els Estats Units— i si no volem caure en les idees de les «illes de civisme» en «l'anarquia que ve» del pessimista Kaplan —que aprofita el concepte kantian «d'hospitalitat universal»—,⁹ per crear el governament mundial que proposa Giddens (2001) en aquest món *glocal* és necessari avançar cap a un sistema de normes cosmopolites acordat internacionalment i reorientar les institucions ja en funcionament (ONU, FMI, Banc Mundial, OMC, INTERPOL...).

En coherència amb aquesta administració *glocal*, Kaldor (2001) proposa un tipus de força policial multilateral que pacifiqui àrees dominades pels

8. *El País*, dimecres 26 de febrer de 2003, contraportada.

9. Kant, Emmanuel. *La paz perpetua*. Espasa-Calpe, 1982, p. 114.

«senyors de la guerra», que afavoreixi les condicions per a la recreació de l'autoritat i les institucions locals, que alhora permetin les condicions de posar en peu un sistema d'economia i vida autosostenible, i que administri un ús de la força gradual i ajustada a les circumstàncies, ja que per a aquesta tasca els exèrcits no estan entrenats i la policia civil necessita la prèvia pacificació. Aquesta tercera força té el perfil d'una gendarmeria internacional, la «força robusta» de cinc mil homes que es demana formar a la Unió Europea en la cimera de Tampere.

L'escenari mundial d'interrelacions l'expressa Beck (1986), que defineix la societat actual com la societat del risc, la socialització o la democratització dels riscos i els perills, perquè afecten pobres i rics i traspassen les fronteres dels Estats: la contaminació nuclear provocada localment a Txernòbil, la pol·lució de quilòmetres de costa i fons marins per abocaments d'hidrocarburs, l'expansió de malalties com la sida, l'hecatombe automobilística mundial, la contaminació alimentària, els transgènics, els productes farmacèutics defectuosos, la violència urbana, l'efecte hivernacle, la disminució de la capa d'ozó, els esports de risc... Són riscos globals que demanen una extensió de l'activitat preventiva, d'alarma, de reducció o control del risc, una càrrega policial afegida des de l'àmbit local al transnacional.

La generalització d'Internet des de mitjan anys noranta, que ha creat la xarxa mundial, ha fet sorgir, davant de Davos, Porto Alegre; davant de la guerra dels Estats Units, una resistència de l'opinió mundial. Un nou instrument que s'escapa encara del control dels Estats i que ens converteix en ciutadans del món perquè ens comuniquem personalment, abolim el temps i l'espai en una relació de proximitat; alhora, les policies intentem que no es converteixi tampoc en un instrument d'abús d'unes persones sobre unes altres. Instrument que té el seu origen militar, per facilitar el control instantani i la transmissió de dades en temps real, molt útil també, per tant, per al control i el seguiment de fluxos i de persones per un gran germà policial que salva les fronteres.

Quines notes aporta el context europeu al context global? Uns organismes de governament materialitzats en les institucions europees del Tribunal de Justícia, Parlament, Comissió i Consell, a més del Banc Central Europeu, el Consell Europeu i el seu Tribunal de Drets Humans, EUROPOL, OLAF... i la Convenció que treballa per a una Constitució comuna. També es treballa en la construcció d'un espai europeu de llibertat, seguretat i justícia que es blindava progressivament davant de l'exterior mitjançant el sistema Schengen de senyalaments de persones, la creació d'una policia comuna de fronteres i de control duaner integrat. La cooperació policial estimulada per poder controlar la delinqüència organitzada, el blanqueig de capitals, els fraus comunitaris, el tràfic il·legal de persones, ha donat lloc a l'anomenada euroordre, que salva els tràmits d'extradició, la intercomunicació de comandaments policials a CEPOL i les reunions anuals de directors dels cossos policials. S'està treballant intensivament en la forma-

ció de les policies dels països candidats en diversos projectes, amb treballs d'investigació com el de la Fundació Marc-Bloch a França, des de Berlín o els intents de coordinació dels instituts d'investigació policial i de criminologia europeus. L'Institut Societat Oberta i la Fundació Ford han patrocinat el projecte Policia en transició per als PECO,¹⁰ els resultats del qual van culminar en les divuit Recomanacions de Budapest, acceptades el 1999, que constitueixen un manual d'actuació per a aquestes policies, amb l'objectiu de fer que els drets humans siguin respectats i operatius en les democràcies constitucionals, la qual cosa prepara el seu camí per a l'adopció del Codi de conducta europeu de policia.

Però també es pateixen a Europa contaminacions alimentàries com la de les «vaques boges» o el «pollastre a la dioxina», o les vedelles engreixades amb clembuterol per insuficiència dels controls sanitaris en benefici del compte de resultats; se subvenciona l'agricultura impeding la competència exterior, o no es controla la qualitat dels vaixells que transporten matèries perilloses i que han provocat en dos anys abocaments com el de l'Erika o el Prestige. La Unió Europea, per al 2010, vol rebaixar a la meitat els quaranta mil morts anuals en accidents de trànsit; les màfies balcàniques i de l'Est dominen els tràfics il·legals de vehicles de luxe i de prostitució. La producció i la distribució de drogues de disseny és europea. Apareixen partits neonazis i de caire xenòfob; els barris perifèrics de París, Londres i altres ciutats europees pateixen explosions violentes perquè s'hi concentra la marginalitat, a la qual no acaben de donar respostes les polítiques de caràcter social ni policial; la violència escolar creix perquè el sistema no ofereix expectatives ni solució a la precarietat de vida dels barris. Gran part dels mitjans de comunicació estan *cartelitzats* o monopolitzats (Berlusconi és el paradigma d'aquest control), per la qual cosa l'opinió pública es mobilitza al marge del quart poder gràcies a Internet, i també al marge dels sindicats de classe i dels partits —institucions que estan en caiguda lliure de credibilitat, com mostra l'Enquesta mundial de valors analitzada per Inglehart (1997).

En l'escenari espanyol de les disset comunitats autònomes, en trànsit cap a la democràcia, s'afegeix el nostre peculiar sistema policial asimètric, amb dificultats evidents de coordinació per les interferències de zels polítics sumats als zels corporatius, que es van superant lentament. La política de convenis amb els ajuntaments arran de l'Acord entre la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) i el Ministeri de l'Interior (setembre de 2002) obre la via per potenciar la col·laboració amb les policies locals, amb què guanya la seguretat del ciutadà i l'eficàcia dels cossos policials, i també s'impulsa la tasca de les juntes de seguretat i els consells. El problema pervers del terrorisme d'ETA —que ha constituït un dels frens a la democratització del país i una amenaça de sofriment a tot

10. Es pot trobar informació sobre aquest projecte a www.ihf-hr.org/hungary/police.

l'Estat— escenifica els límits de la cooperació europea respecte del terrorisme, fins que l'11 de setembre de 2001 ha fet evolucionar el paradigma policial sobiranista cap al de la cooperació; però això també es pot afeblir pel retard de França a aplicar l'euroordre com a resposta a l'alineament d'Espanya amb els Estats Units en la guerra a Iraq.

Pel que fa al control dels pinsos i el control de la malaltia de les «vaques boges», la dimensió nacional del SEPRONA va poder donar una resposta ràpida. Convertits en la frontera sud d'Europa, patim el tràfic massiu d'haixix marroquí i de la immigració irregular procedent de l'Àfrica per l'estret de Gibraltar i Canàries, amb la seqüela de cadàvers a les nostres portes; per això es construeix un sistema integrat de vigilància que enforteix la nostra frontera blava i es donen els primers passos per a operacions conjuntes d'interdicció¹¹ —recomanacions de la Cimera de Sevilla (juny de 2002), prèvies a la construcció de la policia europea de fronteres. Es potencia la lluita contra la delinqüència organitzada que trafica i explota persones en el treball i la prostitució, o la que introdueix cocaïna d'Amèrica o heroïna d'orient; també hi ha un important mercat de falsificació de marques i productes audiovisuals. Les tríades xineses, les organitzacions criminals russes o albanokosovars, les bandes de romanesos, els sicaris colombians, entre altres grups de delinqüents organitzats, s'han fet un lloc al nostre país en els darrers anys i globalitzen les transaccions il·lícites i les conductes criminals.

També tenim el nostre capitalisme d'amiguets, un nivell de corrupció important en el rànquing internacional, ajudada per una insuficiència de la inspecció administrativa en els diversos sectors: treball, agència tributària, transports... que la faciliten. Quants dels accidents laborals són veritables delictes? Any rere any l'Estat espanyol és al capdavant de l'accidentalitat laboral. Les delegacions de transports de moltes autonomies van posar actuacions en marxa quan els especialistes de l'Agrupació de Trànsit van començar a remetre denúncies. La familiarització de la nostra economia ha pal·liat els efectes de la desregulació i la precarietat laboral, encara que no n'hi ha hagut prou per evitar la caiguda de la natalitat. A pesar dels escàndols en l'àmbit de la construcció i de la seva rellevància econòmica, no sembla important en aquest sector la investigació del frau fiscal, estafes, blanqueig i diners negres que fa circular. Es visibilitza la violència domèstica que altres països mantenen en la intimitat. Cinquanta o seixanta milions de turistes cada any constitueixen una important demanda de seguretat.

L'àmbit local forma part dels escenaris més amplis i la feina en aquest cas provoca també efectes «papallona», ja que la captura d'un delinqüent internacional passa en un lloc concret, com un abocament verinós o el descobriment d'un producte prohibit que motiva la caiguda d'una xarxa internacional de distribució; d'aquesta manera, la preservació de la pobla-

11. Operació «Ulisses» sobre el Mediterrani (gener-febrer de 2003) i Canàries (abril de 2003).

ció, la seva seguretat, tendeix a ser geogràfica, encara que també creix la necessitat de la seguretat virtual en el ciberespai de les transaccions electròniques. I és en l'àmbit local on han tingut lloc les innovacions més importants pel que fa a prevenció del delictes i atenció a les víctimes i al ciutadà, perquè s'ha realitzat el concepte de proximitat mitjançant la concertació amb altres sectors socials. A Madrid, però, la innovació ha estat la privatització de la formació del policia local per a l'accés i la promoció, la qual cosa no ha deixat d'escandalitzar una part del sector.

Aquesta diversitat inclusiva d'escenaris amb els seus riscos i els seus reptes proporciona els elements de guia per a la reflexió sobre el paper de la policia avui, amb una posició cada vegada més central de la seguretat en el discurs polític i en la realitat quotidiana, a la qual s'associa sempre la policia, perquè queden minimitzades les institucions clàssiques de control social com ara la religió, l'escola i la família.

Més enllà de llei i ordre, es demana un servei de proximitat, d'atenció a les diverses necessitats i categories de ciutadans: joves, gent gran, conductors, víctimes, aïllats, immigrants, esportistes, viatgers... Davant d'aquestes demandes, Ferreira (1996) suggereix tres models per extreure l'organització policial d'una comunitat concreta:

a) policia de prevenció del delictes i preservació de la pau pública, en què la policia ha d'assegurar-se la cooperació activa de la comunitat, que alhora dirigeix i controla les activitats de la policia;

b) policia de comunicació, portadora dels valors de la tradició i agent del consens per a què les comunitats siguin més cooperatives, que ha de realitzar la seva activitat en interacció amb la població per a què guanyi en seguretat;

c) policia enginyera social, a partir d'una activitat policial que fa comunitat, que penetra en tots els aspectes de la societat i desenvolupa unes relacions influents, dóna forma a obligacions que ajuden a construir la comunitat.

Allò que per Stanfield (1996), amb una visió més pessimista, es concreta en el model de «l'espectre policial», una combinació de les tres formes de policia: el vigilant (*community policing*), per a les necessitats dels pobres; la pública, de les classes mitjanes de la societat industrial; la privada, per cobrir les enormes necessitats de seguretat de les elits.

5. LA FORMACIÓ EN VALORS

El més important no és tant la formació tècnica com el model de personalitat i el conjunt de valors que ha de sostenir i orientar el personatge, sol·licitat per la societat i per l'Estat en pèrdua de credibilitat. Quina educació policial fa falta per a una societat que vol ser democràtica, al mateix

temps que el poder econòmic, d'organització totalitària, li nega els instruments per ser-ho? Segons Chomsky (2000), «la por de la democràcia està molt arrelada i el camí dels demòcrates implica la lluita constant i moltes vegades, la derrota». Quina educació cal per al policia que serveix la seva comunitat quan la seva organització serveix, prioritàriament, les demandes polítiques del poder que governa?

La societat de què formem part inclou ja aquest projecte en construcció «de l'espai de llibertat, seguretat i justícia europeu», que nega la pretensió de construir una «fortalesa europea» al mateix temps que es proclama una societat insegura amb mentalitat de fortaleza assetjada (sobretot després de l'11 de setembre), a la qual s'intenta impedir l'entrada dels «consumidors defectuosos». Una societat que no creu en la curació sinó en la inhabilitació, com explica Bauman (2001). Es demana a l'Estat la privatització i, simultàniament, que faci front a les seves conseqüències (més seguretat ciutadana per impedir les protestes de les víctimes de la desregulació i la privatització). És un Estat que presideix la reproducció de l'ordre sistèmic, ja que ha deixat aquesta funció en mans de les forces del mercat que, com que no estan regulades, ja no es fan políticament responsables dels seus actes. Els desastres naturals no existeixen —deia Sartre— però avui els desastres naturals s'han convertit en el prototip i el model de totes les misèries que afligeixen el món: bombolles financeres, «vaques boges», Palestina, Teatre de Moscou, legionel·la, neumònia atípica, sida, efecte hivernacle, contaminació de l'aire, abocaments a les aigües, hecatombe del trànsit...

D'acord amb les premisses que «les idees que organitzen la moral no són universals, segueixen sent parcials», adaptades al cas concret com teoritza Valcárcel (2002), i que «cap dret no pot mantenir-se en absència d'una força coactiva que el faci valer» (com que no existeix l'Estat angelical de dret, la policia ha de mantenir la seva capacitat controlada i autocontrolada de coerció), i en coherència amb el criteri que «l'estructura subjacent a la democràcia és un contracte en què cadascú renuncia a alguna cosa i n'obté alguna altra», la democràcia es presenta com un règim de flexibilitat i d'autolimitació, «règim —defineix Castoriadis (1995), amb Aristòtil— en el qual els ciutadans són tots capaços de governar i de ser governats». Però també és un règim en què la «corrupció generalitzada que s'observa en el sistema politicoeconòmic contemporani no és perifèrica o anecdòtica i s'ha convertit en un tret estructural, sistèmica de la societat en què vivim», que anticipa els escàndols de la globalització neoliberal d'Enron, del saqueig d'Argentina i altres —per no esmentar els propis—, la qual cosa demana un tractament explícit en l'àmbit policial, la posició del qual és central per frenar o consentir el delictes, però també, i més enllà, per presentar-se davant de la societat com un baluard de lluita, com una institució en la qual es visibilitzi la virtut ciutadana, encara que sembli que avui ningú no sàpiga què és ser ciutadà, fins i tot què és ser home o dona, dissolts els rols sexuals.

Amb la fe que un canvi és possible, si es passa a la fase de densitat política que reclama la humanitat, per superar aquest desconcert de la globalització sense governament global, per sortir de «l'apatia i de la privatització que caracteritzen les societats industrials modernes». Aquesta privatització destrueix l'espai públic i, alhora, els tipus antropològics que han condicionat l'existència mateixa del sistema capitalista —continua Castoriadis—: jutges incorruptibles, funcionaris íntegres i weberians, educadors vocacionals, obrers amb consciència professional... sorgits en relació amb uns valors considerats fins ara incontestables (honradesa, servei a l'Estat, transmissió del saber, feina ben feta...), que avui no es cotitzen. Per això, d'acord amb Bilbeny (1997), el perill que cal conjurar avui és que «prosperin individus informats però indiferents, intel·ligents però cruels», caracteritzats per l'apatia moral, l'absència de pensament, la clausura de la sensibilitat i la capacitat de jutjar.

La crisi de valors és la crisi dels significats que mantenen la societat unida. Cal trobar una ètica definida d'una altra manera, que proporcioni criteris que puguin guiar, si no la intervenció, almenys els actes i els comportaments particulars. L'obertura de la significació de l'activitat humana implica el rebuig de tota autoritat que no dóna compte i raó; per això sorgeix l'exigència d'una *accountability* que s'explicita clarament en el capítol VI del nostre Codi europeu «davant de l'Estat, els ciutadans i els seus representants», ja que, paradoxalment, les pseudodemocràcies occidentals contemporànies «d'acord amb el discurs de Castoriadis» han convertit en gran part l'esfera pública en un fet privat: les decisions veritablement importants es prenen en secret, en els passadissos del govern, del parlament, dels aparells dels partits.

El procediment d'elaboració i divulgació del Codi europeu, obert a la participació de tots els cossos policials i les institucions interessades de tots els països, el rescataria a la participació democràtica, ja que la idea que un règim democràtic pugués rebre, *prêt à porter*, individus democràtics que el farien funcionar és una superxeria.¹² El conreu de l'ambient democràtic ha de ser un objectiu central també de les polítiques de seguretat, una cosa que s'ha de tenir molt en compte en els països en transició com el nostre i en els candidats. Cap societat no pot existir sense béns socials comuns —els valors compartits— sostinguts per un treball institucional explícit com el proclamat en el Codi d'ètica, que ajudi els ciutadans, policies inclosos, a ser efectivament autònoms en aquesta *cit * democràtica, en què tots tinguin l'oportunitat de governar els seus assumptes col·lectius i privats.

«El règim democràtic, segueix Bauman (2001), tot sol no promou —i molt menys garanteix— la transformació de la tolerància en solidaritat, és

12. De la conferència de C. Castoriadis «La démocratie comme procédure et comme régime», 1994 (recollida a *La Montée de l'insignifiance*, 1995).

a dir, en reconeixement de la misèria i dels patiments d'altres persones com a responsabilitat pròpia i de la mitigació o l'eliminació de la misèria com un deure propi». La proximitat d'aquestes situacions a la professió policial la converteix en valedora de primera mà d'aquestes persones que pateixen, com ho fan de manera immediata cada dia els guàrdies civils que assisteixen aquells qui passen l'estret en pateres, o els policies de proximitat en la seva feina quotidiana.

Però les institucions policials han de prendre consciència de l'afebliment de l'Estat, de la tendència a l'Estat mínim, en què s'aprecia un condicionament mutu i un enfortiment recíproc entre la globalització i la territorialització per crear Estats febles, però tanmateix Estats, reduïts al (profitós) paper de comissaries locals, que assegurin l'ordre mínim requerit per al desenvolupament de l'activitat empresarial, però no temibles com a possibles frens efectius de la llibertat de les corporacions globals. Per això, a més d'estar d'acord amb Walzer (2001) —que reclama que l'organització de la societat proporcioni «canals institucionals per a què puguin expressar-se els conflictes i els desacords que el mateix desacord provoca»—, cal reflexionar sobre el paper que en aquest context duen a terme les policies i la necessitat que s'ancorin profundament en la societat que serveixen.

Els valors que promouen les Reials ordenances de 1978 —anterior en el temps als principis bàsics d'actuació i que es complementen o reforcen mútuament com a orientadors de la conducta de la Guàrdia Civil— com a «regla moral», tenen per objecte «exigir i fomentar el compliment del deure inspirat en l'amor a la pàtria i en l'honor, la disciplina i el valor», tal com s'exposa en el primer article. També s'expressa que «tot militar ha de conèixer i complir exactament les obligacions contingudes a la Constitució» (art. 26) —i no podia ser d'una altra manera. Ajustar la conducta al respecte de la persona i al bé comú (art. 7), l'exemplaritat com a model de cooperació ciutadana (art. 22), mostrar una actitud cortesa i un tracte deferent en les relacions amb la població civil, evitant tota molèstia innecessària (art. 42). En relació amb l'obediència deguda, l'article 34 expressa clarament que «quan les ordres impliquin l'execució d'actes que manifestament siguin contraris a les lleis i els usos de la guerra o constitueixin delictes, en particular contra la Constitució, cap militar no està obligat a obeir-les; en tot cas ha d'assumir la greu responsabilitat de la seva acció o omissió». Aquest article té una redacció quasi idèntica que l'article 5.d) de la LOFCS, els valors del qual constitueixen l'eix elemental de la nostra professió i que en cas de conculcació el règim disciplinari sanciona.

Per bé que és una organització basada en la jerarquia, la disciplina i l'obediència a les lleis, la culminació del pas entre les normes que regeixen la institució i l'ajustament correlatiu de la conducta dels seus membres encara és lent, mancat de les decisions pertinents per utilitzar els mecanismes d'adaptació: l'ensenyament, l'obertura a la societat, l'avaluació de la situació interna i de les relacions, així com la satisfacció social, a fi d'im-

plementar mesures concretes. No veure-hi ha estat la tècnica que ha fet perllongar les resistències al canvi.

6. ELS NOUS VALORS

Però l'activitat a la societat d'avui no es pot entendre ni realitzar al marge dels valors que el món actual imposa:

- la *destradicionalització* (Beck, 2000), que implica nous models de família, de relacions afectives entre sexes, de costums localistes, de menjars, d'urbanitat, etc.;
- la creixent *individualització*, que es manifesta en una sensibilitat extrema de la pròpia intimitat, l'autorealització, l'autoexpressió, de la qualitat de vida personal;
- la *fragmentació* de l'existència en moltes parcel·les desconnectades: feina, lleure, família, amistat...;
- la *transparència*;
- la *democratització*, i
- la *desinstitucionalització*.

Són valors de les societats desenvolupades —els valors postmaterialistes d'Inglehart (1998)— en què no es creu en les institucions tradicionals que governaven la vida en la societat industrial (classe social, partits, esglésies, sindicats, parlaments, nacions, policia...) ni en la respectabilitat de les persones que les representen.

Els governs, les autoritats, no estan per ordenar sinó per complir allò que l'opinió pública demana, així que «l'aquiescència dels subordinats es considera ara essencial» (Caplow, 1995); falla la lleialtat institucional, l'esperit de cos. La *proximitat* com a experiència vital és el valor de la societat del risc, tots som al mateix vaixell del perill catastròfic (alimentari, farmacològic, contaminant, demogràfic...); la democratització del risc (Beck, 1996) afecta tant rics com pobres, traspasa fronteres, passa del fet local de l'emissor al fet global del receptor, i a l'inrevés, l'ambient local pateix els perills globalitzats (delinqüència transnacional, difusió de la droga, contaminació de l'aire...). Per això és un valor que s'inclou en el de la *qualitat*, que presideix les relacions de l'administració democràtica i que persegueix el servei públic de seguretat, en què la *prevenció* —valor del qual es va nodrir secularment el servei peculiar del cos— és també la seva forma de producció actual més significativa davant dels riscos emergents i declarats.

El nou esperit de l'època: fes-te ric, oblida't de tot, menys de tu mateix. La competència sense fre i l'ambició dels diners estan destruint el nostre sentit comunitari i gairebé tothom és presa de la por, de la depressió o de la inseguretat (Chomsky, 2000). Sennet (2000) afegeix: «res a llarg termini és el principi que rosegua la confiança, la lleialtat i el compromís mutu (...)

La lleialtat a l'empresa ha mort (...) En el règim flexible les dificultats cristal·litzen en un acte particular: l'acte d'assumir riscos» i vaticina que «un règim que no proporciona als éssers humans cap raó profunda per cuidar-se entre si, no pot perseverar gaire temps la seva legitimitat» —i ho estem veient.

Bolstanki (1999) ens dóna la seva percepció del rebuig de la jerarquia en els noranta, que com a conseqüència de l'elevació general del nivell d'educació s'ha convertit en una forma d'organització obsoleta a l'empresa. La gent no vol manar ni ser manada, ja que l'organització moderna està constituïda d'especialistes «erudits», ha de ser una organització d'iguals, de col·legues, d'associats. Això és vàlid per a l'organització policial, ja que cada lloc de treball té la seva responsabilitat i en democràcia ningú no és més que ningú, com en religió, i tots han de treballar per al mateix fi i cada vegada més sota el concepte de xarxa, de flexibilitat per adaptar-se als canvis tecnològics i socials. Això alhora demana polivalència per poder utilitzar uns altres recursos sense quedar empresonat en l'especialització per fer noves connexions.

7. EL NOU PARADIGMA POLICIAL

Sembla que les policies hagin d'estar condemnades a romandre al marge dels canvis o que s'esperí que la seva funció —neutral i apolítica— estigui al marge de la societat, perquè compleix la seva tasca principal de força coactiva de l'Estat. La mateixa peripècia vital de la Guàrdia Civil, Ballbé (1983) l'explica dins de la continuïtat militarista de l'ordre públic a Espanya o de la continuïtat policial d'abans, durant i després del règim de Vichy francès. Aquesta continuïtat també la van experimentar els mossos d'esquadra fins a la Revolució de 1868, que van ser recuperats per la Restauració fins a la versió ampliada d'avui, malgrat el desplegament centralitzador de la Guàrdia Civil. Aquestes continuïtats s'han de posar en quarantena¹³ per a què les policies s'adaptin en profunditat a les exigències de la societat democràtica.

Per realitzar correctament la seva funció de coproducció de la seguretat amb la ciutadania, de prevenció de riscos, de remoció d'obstacles que oprimeixen els drets i la qualitat de vida del ciutadà en la quotidianitat, la institució policial no pot ser un instrument cec, sinó que ha d'estar integrada a la societat del coneixement, aportar el seu saber específic; ha d'estar en situació de construir-lo i de contribuir a les polítiques a través de canals de participació ciutadana i institucional. Tot plegat reclama una policia permanentment ben formada i integrada a la seva comunitat, que li demana

13. Col·loqui interdisciplinari sobre la transformació de les policies europees a les transicions democràtiques. Centre franco-alemany Marc Bloch d'investigacions sociològiques. Berlín, gener de 2000, recollit a *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 41, IHESI, 2000.

comptes i la controla. Com van expressar els directors de policia a la seva 13a Conferència, de maig de 1996, *Policing the Future*, la policia s'ha d'adaptar als canvis de la societat de la informació amb els seus avanços tecnocientífics, la mundialització, l'exclusió social, l'afebliment dels controls informals i una demanda de renovació democràtica.¹⁴

La coproducció de la seguretat és el concepte que descriu, d'una banda, la cessió de poder sobirà de la policia a d'altres actors amb els quals coopera, però és també el reconeixement que la seguretat és un producte complex, més enllà de la lluita contra la delinqüència. A la societat del risc, la policia associa el seu saber a d'altres per exercir una responsabilitat compartida i multidisciplinària en la defensa de la qualitat de vida ciutadana. La demanda és la d'una policia més sàvia, no solament en procediments i tècniques de prevenció i seguretat, sinó que ha de tenir una visió ajustada de l'entorn socioeconòmic i polític, de les amenaces locals, regionals i globals sobre la seva comunitat, ha de tenir consciència que forma part de la xarxa de seguretat, del seu deure de proporcionar continuïtat al sistema policial i social de seguretat, demanant i transmetent als altres nòduls informació i suport. En la crisi de valors, el policia pot i ha de ser un referent social de la ciutadania, des de la seva posició d'observador i participant social, la qual cosa li suposa responsabilitats afegides d'*accountability* davant de la seva comunitat i exigeix un reequilibri a favor de la comunitat de les seves obligacions corporatives com a força coactiva.

El creixement de la seguretat privada marca, d'una banda, una tendència a la infeudació policial dels posseïdors de béns, fet que es correspon amb la tendència, d'altra banda, a l'autoorganització de la seguretat de les classes desposseïdes (*neighbourhood watch*, Stanfield, 1996). La policia pública ha vist d'aquesta manera com es redueix el seu camp d'acció, que amenaça la seva legitimitat en l'Estat mínim per aquests dos desbordaments. Només el salt qualitatiu a una policia d'excel·lència en el pla dels seus coneixements i la seva integració social podria salvar la continuïtat de la seva funció pública, deixant enrere el seu simple valor de força pública per reconvertir-se en enginyeria social pública, guiada i controlada per principis democràtics i de solidaritat humana (Ferreira, 1996).

Si els conceptes d'eficàcia i eficiència policials —amb connotacions administratives d'èxit repressiu— ja s'han ajustat al màxim amb els conceptes de respecte a la legalitat i la deontologia, s'han posat en solfa el corporativisme i el burocratisme policials com a aberracions funcionals. Ja hem vist on pot conduir el concepte de proactivitat, com en els assassinats preventius de terroristes, suposats o reals, ja sigui a Palestina, al teatre de Moscou o a la fantasia de Spielberg a *Minority Report*, que recull un concepte que ja està difós i acceptat, que no solament amenaça la vida

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

quotidiana amb les seves anticipacions de sospita, sinó que ja s'ha fet realitat a tort i a dret en l'atac «preventiu» a l'Iraq, com a màxim argument per justificar-ne l'ocupació. Igualment, el concepte de la policia de proximitat pot lliscar a una proximitat policial per al control social i no per millorar la qualitat de vida de la seva comunitat. També s'ha de veure on duen les noves eines policials de videovigilància, escoltes o bases de dades i els procediments com el de l'agent encobert, premiar la delació...

Per tot això cal repensar per a quina societat i per a quin Estat, per a quines polítiques s'està treballant i quina és la nostra contribució com a policies en una comunitat democràtica.

8. LA TASCA DOCENT A LA GUÀRDIA CIVIL

El volum d'alumnes sobre els quals treballa el sistema docent del cos depassa cada any els cinc mil, entre els ensenyaments de formació i els de perfeccionament; s'acosta, doncs, al 15% d'efectius si es sumen els cursos i les jornades d'actualització,¹⁵ per la qual cosa l'esforç docent que es dugui a terme per afirmar inequívocament una cultura en pro dels drets humans, d'anticorrupció i de desenvolupament d'un tarannà democràtic en l'exercici professional, es reflectiria quasi immediatament a tota la institució.

De fet, les Reials ordenances disposen, amb relació a l'ensinistrament i l'ensenyament —que hauria de tenir present també l'organització de l'ensenyament en el cos—, que s'ha de «procurar que els alumnes o subordinats assoleixin maduresa en la seva personalitat mitjançant el desenvolupament de l'esperit creador, la capacitat d'anàlisi crítica, el sentit d'equip, la pròpia iniciativa i la inquietud pel perfeccionament constant i progressiu» (art. 146). Però, segons Chomsky (2000), «l'adquisició de claredat d'idees exigeix un alt nivell de claredat política, una cosa que la ideologia dominant elimina per tots els mitjans —ja des de l'escola— i que s'adquireix a còpia de porgar el flux d'informació i relacionar unes peces amb unes altres». Aquesta idea no s'aplica en la metodologia docent del cos, de simple adquisició de coneixements, en què el professor parla a l'alumne, no *amb* l'alumne, per ajudar-lo a descobrir per ell mateix la realitat de què es tracta.

Entre els criteris per a l'elaboració d'una ponència sobre política de recursos humans, presentada en una convenció de comandaments que hi va haver el setembre de 1997, amb el títol «L'ensenyament en el segle XXI», es proposen, entre altres aspectes:

- a) contribuir a revaloritzar el personal;
- b) reforçar els aspectes deontològics en el tractament de cada matèria o pràctica, així com les conductes professionalment adaptades;

15. Revista *Guardia Civil*, 703, novembre de 2002, p. 19.

- c) sensibilitzar en la protecció de l'exercici de drets i llibertats;
- d) promocionar personalitats adaptades a la societat democràtica, plural i humanista;
- e) proposar la institució com a eix de valors democràtics;
- f) capacitar per a la resolució de problemes, en què destaquï la qualitat de la intervenció;
- g) formar en la cooperació ciutadana, integrant tècniques de participació ciutadana;
- h) promoure la investigació social sobre la mateixa institució;
- i) formar els formadors i els equips directius docents, per sortir de les mancances que presenta la formació en aquest aspecte;
- j) disposar d'una administració docent que pugui impulsar, donar suport, planificar, dirigir i avaluar els diferents processos de formació.

El discurs de la continuïtat es reflecteix el 1999 en l'opinió que emet, davant de la Subcomissió de Model Policial, el subdirector d'Operacions: «La seguretat ciutadana és un valor excessivament transcendent com per permetre'ns experimentar amb models policials radicalment innovadors o rupturistes. La política de reformes moderades, que tants bons resultats ha donat al nostre país per a l'adaptació de moltes altres institucions a les noves realitats polítiques, socials o econòmiques, ha de ser, un cop més, la norma a seguir».

El treball actual en drets humans i llibertats fonamentals (Lasén, 1994; Amnistia Internacional, 2001) des del sistema docent del cos pateix amb aquesta continuïtat deguda sobre el terreny, ja que encara és una docència que no està prou articulada amb la vida pràctica professional; tot i així, s'espera que la generalització dels mitjans informàtics contribueixi a millorar-la per garantir una formació permanent de qualitat. D'altra banda, cal encara una obertura més gran cap al professorat i l'entorn civil. L'ensenyament té efectes multiplicadors de les capacitats individuals si disposa d'un professorat qualificat i exemplar, d'un pla d'estudis ben estructurat i amb un *feed-back* continu sobre el terreny, d'un mètode interactiu, i també si disposa de prou *timing* per a què els conceptes i aprenentatges es puguin interioritzar. En un altre cas no s'aprèn, es memoritza per passar les avaluacions. El discurs magistral manca de credibilitat davant de les informacions que circulen entre l'alumnat i que són desconegudes per al professorat; a més, l'alumne és incapaç de digerir la massa d'informació nova que rep, si no aprèn a diferenciar els nivells d'importància per al seu exercici professional i per a la comunitat.

El xoc amb la nova societat en transició democràtica va deixar sense lideratge explícit les noves promocions per part d'una gran part dels comandaments, formats en una altra cultura i amb menys nivell educatiu que el nou reclutament. Això va afavorir una certa iniciativa, tant en el servei en què apareix una clara inversió jeràrquica, com diu Monjardet (1996) per a la Policia francesa, que es manifesta bé en la presa d'iniciatives poc

controlades o en la inhibició del guàrdia civil, que es troba lligat entre la manca d'orientació o la intransigència en forma d'arrestos per part dels comandaments, que no tenen altres recursos per imposar-se intel·lectualment als seus subordinats. Aquesta falta d'escolta i atenció d'algunes demandes dels subordinats va provocar, en primer lloc, l'aparició d'associacions (SUGC, COPROPER i AUGC), perseguides des del cos perquè les consideraven com a sindicats encoberts fins a la seva legalització, la criminalització interna dels quals ha posat fre a l'expressió de demandes de millores en els mitjans, l'organització, les relacions i l'estatus; en segon lloc, un increment de conductes d'abandonament, baixes sanitàries, rotació... conseqüents amb la teoria d'Hirschman (1970) sobre els efectes de prendre paraula (SUGC *et al.*) i de defecció davant de l'oclusió dels canals verticals de comunicació. A aquest aïllament en l'interior de l'organització van contribuir l'atenció primordial cap als serveis contra ETA i el lent aprenentatge democràtic dels quadres de comandament en els valors constitucionals, que mantenien velles inèrcies valoratives respecte de la disciplina, l'organització, la missió i l'estil de relacions internes i amb la ciutadania.

Per això no es va aprofitar la Llei 17/1989, de personal de l'Exèrcit, que donava més flexibilitat a l'estatut del personal i permetia l'ingrés directe a totes les escales. Això va afavorir una integració més àmplia en la societat que serveix. Però es va fugir d'aquesta contaminació i, a la Llei de personal de la Guàrdia Civil de 1999, es va retrocedir perquè tanca aquesta possibilitat, amplia a una sola promoció interna l'ascens d'una escala a una altra des de guàrdia civil. Aquest tancament de la institució sobre si mateixa no afavoreix una millor connexió amb la comunitat.

També ha estat lent i encara s'ha desenvolupat poc la promoció de col·laboracions amb altres institucions i entitats, segons apunta l'article 6 de la LOFCS i també l'article 36 (concerts) i 44 (professorat) de la Llei de personal de 1999, per impartir ensenyaments i cursos, sobretot en la formació en els centres propis. Això, a més de restringir la influència de la societat en la formació dels nous professionals, impedeix aquest control extern indirecte sobre la qualitat de formació que s'imparteix i priva l'organització docent d'una font de superació i de millora. No obstant això, des de finals dels noranta s'han establert convenis de col·laboració amb universitats; anteriorment ja se n'havien formalitzat amb l'INAP i l'Institut Universitari Ortega y Gasset per a diferents cursos i màsters. Així mateix, per impulsar programes d'investigació es va crear el 1998 l'Institut Universitari Duc d'Ahumada amb la Universitat Carlos III i, el 2002, l'Institut Universitari d'Investigació sobre Seguretat Interior amb la UNED, a més d'una estructura interna de recerca, el CAP (Centre d'Anàlisi i Prospectiva). També és nombrosa la participació de personal del cos de les unitats perifèriques en conferències, jornades i cursos com a assistents o ponents, que contrasta amb l'aïllament relatiu de l'ensenyament en els centres docents.

En la selecció de l'alumnat per als cursos d'accés a la Guàrdia Civil, l'esmentada Llei incorpora que «no poden haver-hi més diferències per raó

de sexe que les derivades de les distintes condicions físiques» (art. 26.4), amb la qual cosa s'han pogut adaptar les proves físiques a les condicions de cada sexe a partir de les convocatòries de l'any 2000, ja que des del 1996 eren comunes. Així mateix, es té en compte la situació d'embaràs o de part de la dona per ajornar les proves físiques. La Llei preveu la igualtat de proves físiques per a l'accés a les especialitats internes que ho requereixin. El Reial decret 1115/1999 modifica el de 1995 sobre els plans d'estudis de les escales de suboficials i de caporals i guàrdies, per reduir de dos anys a un any el període de pràctiques a les unitats, que ara és de quaranta-dues setmanes.

L'Ordre general del cos de 16 de juliol de 2002, que en deroga dues de 1998 sobre reorganització de la Prefectura d'Ensenyament, a la qual atribueix com a noves funcions la d'avaluar la qualitat de la formació, impulsar la investigació per al desenvolupament de la docència i fomentar procediments de formació continuada del personal. Això representa un pas endavant per millorar la qualitat docent dels centres.

A la fitxa del perfil professional elaborat el febrer de 1998 per a la selecció d'especialistes fiscals (que es pot suposar el més exposat a situacions de corrupció) s'esmenten qualitats personals referides a coneixements, habilitats, aptituds físiques i mentals i trets de caràcter, però no apareix res sobre actituds en els trenta-set ítems que hi ha. A les fitxes per a l'avaluació dels alumnes de la formació per a l'accés a les diferents escales, publicades el 1999, es valoren coneixements, aptituds i capacitats i en l'informe personal que avalua divuit ítems, entre les qualitats professionals de tipus militar o específiques i qualitats personals, no n'hi ha cap que es refereixi a la conducta amb el ciutadà, tots fan referència a la conducta corporativa. L'avaluació del guàrdia civil alumne en pràctiques consta de setze ítems, dels quals només un (tracte amb la població civil) fa referència al comportament amb el ciutadà, però com a població diferent de la militar, i indica com a característiques a observar: el tracte correcte o digne de confiança amb la població civil, la sociabilitat, el prestigi, si es fa respectar o abusa de la seva condició de guàrdia civil que faci crear-li enemistats i crítiques que afectin la institució que representa. Per tant, es valora no el tracte amb el ciutadà en si sinó la repercussió del tracte sobre la imatge corporativa.

Enlloc no hi ha cap avaluació d'actituds o conductes en relació amb la deontologia professional en el seu tracte o servei al ciutadà, llevat de les esmentades sobre el prestigi o la imatge corporativa, per la qual cosa les propostes de la conferència elaborada al cap d'Ensenyament el 1991 per anar a Estrasburg responien a la voluntat d'allò que hauria de ser. Aquestes propostes sobre la formació del guàrdia civil en relació amb els drets humans i les llibertats fonamentals, es van reprendre el 1994¹⁶ (l'any que Mandela

16. LASÉN PAZ, MAXIMILIANO. «La formación de la Guardia Civil con respecto a los derechos humanos y libertades fundamentales». *Cuadernos de la Guardia Civil*, 11, 1994.

va vèncer l'*apartheid*), amb l'objectiu de fer-ne un programa, ja que les sessions dedicades a drets humans, que fins al 1990 oscil·laven entre dues i disset segons els cursos (és a dir, una sessió per cada cinquanta-tres, com a millor ràtio, o una per cada cent vint-i-vuit, com a pitjor), en l'informe de 1994 ja es parla d'una sessió de drets humans per cada nou i per cada quaranta-cinc.

Aquest programa proposava una pedagogia activa per crear:

- l'actitud i l'hàbit d'actuar d'acord amb el respecte dels drets i les llibertats,
- una consciència moral forta de rebuig a les accions contràries a aquest respecte,
- una consciència de lleialtat cap a la comunitat, i
- una sensibilitat incrementada per percebre la demanda social del nostre servei públic.

Els objectius implícits es poden assolir mitjançant:

- una revisió continuada dels plans d'estudis per fer un tractament transversal del tema a totes les matèries,
- la utilització i l'anàlisi de sentències i textos internacionals amb metodologies participatives i tasques d'investigació,
- la selecció d'un professorat de prestigi,
- la revisió del règim interior dels centres per evitar que es lesionin a la pràctica quotidiana (patentes, abusos, arbitriarietats...) i per facilitar la relació amb l'entorn social del centre,
- la introducció en els cursos d'especialització de sessions i qüestions deontològiques que previnguin pel que fa a les tasques o comeses específiques,
- la introducció de l'aspecte deontològic en l'ensenyament de planificació, i
- la millora dels processos de selecció per garantir que no hi ha actituds contràries per defectes psicològics, culturals o de coneixement.

Aquest programa es completava amb activitats adreçades a tot el cos, que comprenien:

- l'elaboració del Codi deontològic;¹⁷
- la creació d'un grup de treball permanent a la Prefectura d'Ensenyament per al seguiment i la investigació en el terreny i en el règim interior dels centres, per tal de proposar les pràctiques

17. Codi que possiblement aparegui en forma de drets i deures del guàrdia civil, el projecte del qual partirà del seminari que s'ha realitzat en el Centre d'Estudis Constitucionals (Madrid) a l'abril d'enguany.

- correctes i els programes per a l'ensenyament d'actualització, on s'inclouï la discussió de casos relacionats amb les demandes socials i de servei que es presta a cada unitat;
- la cooperació amb l'Oficina de Relacions Informatives i Socials (ORIS) per a la divulgació, mitjançant eslògans o tríptics, de conceptes del Codi de conducta i de les demandes ciutadanes.

9. CONCLUSIONS

62

Es constata, doncs, la lenta velocitat de la docència. També en conèixer la resposta del Ministeri de l'Interior amb motiu de l'última demanda d'informació d'Amnistia Internacional (3 de novembre de 2000), d'acord amb els objectius de les Nacions Unides per a l'educació en drets humans (1995-2004), i necessària per a la realització de l'informe «La formació en drets humans dels cossos de seguretat i funcionaris de presons a Espanya: una assignatura pendent?» (publicat per Amnistia Internacional l'octubre de 2001). En aquest informe es tracten els diferents aspectes d'organització de l'ensenyament i la dedicació als drets humans en els plans d'estudis dels centres de formació, la càrrega lectiva en la matèria, l'avaluació de la situació, coneixements i actituds dels alumnes segons perspectives jurídiques, operatives, ètiques i psicosocials pel que fa, entre altres temes, a l'ús de la força, l'ús de les armes, l'expulsió d'immigrants i asilats i l'obediència deguda.

Aquest informe va mantenir reserves sobre els aspectes més variats. De les dotze recomanacions que hi apareixen cal dir que la major part constitueixen sobretot una crítica general al sistema docent del cos, ja que la falta d'avaluació sobre la situació dels drets humans —que també afecta la resta de les actuacions—, la falta de col·laboració sistemàtica amb ONG i altres òrgans especialitzats en aquesta matèria, també falten a la resta d'altres experts civils. Que Aran juez presenti unes dades precises és perquè el seu pla d'estudis depèn de l'exterior, de l'ensenyament militar. Com hem vist, en el procés formatiu no s'avaluen actituds, perquè no es treballa per objectius (coneixement, habilitats i actituds, com a qualsevol manual de didàctica o pedagogia), sinó per continguts de coneixement, i en les pràctiques (habilitats) es donen poques referències tècniques i de procediments, llevat dels burocràtics. No hi ha una selecció negativa interna, tret que no sigui mitjançant un expedient disciplinari en ferm.

Cal renovar la metodologia a tots els centres, malgrat que s'expressi en les directrius escrites dels plans d'estudis. Manca un professorat especialitzat, ja que es recluta entre els mateixos membres del cos com una destinació més. La formació pràctica durant les fases lectives és mínima i a les unitats depèn del comandament i els companys que els acullin, per la qual cosa la formació en drets humans se'n ressent.

Amnistia Internacional demana la inclusió de temes concrets en la programació, que per la seva importància i actualitat haurien de tenir un trac-

tament específic en una assignatura. Si el procés docent fos l'adequat no faria falta, ja que es tractarien de manera transversal a cada matèria i a les pràctiques corresponents. Això no treu que es puguin fer algunes conferències monogràfiques que s'integrin a la teoria. El seguiment i l'avaluació de la formació per veure'n els resultats a la pràctica és una mancança del sistema, de la qual tothom és conscient. L'exigència d'un compromís més o menys formal amb els drets humans no es troba en la nostra cultura (sí en la francesa, per exemple, en què els alumnes fan «contractes» voluntaris de dedicació o esforç) i seria interessant i formatiu que s'estengués la seriositat d'aquest compromís.

La Circular de 30 de novembre de 2001, en què la Direcció General del cos informa tota la institució de l'aprovació del Codi europeu d'ètica de la policia pel Consell de Ministres europeus, té un antecedent al nostre país en l'Informe final sobre el nou model policial de la Subcomissió del Congrés dels Diputats (desembre de 1999), que expressa que «establir un gran marc concordat per tothom que delimiti substantivament un codi ètic comú per al conjunt d'actors policials pot ser una iniciativa que instrumenti la plena sintonia entre policia i societat». Sobre la base d'aquest Codi europeu, la Guàrdia Civil ha de definir el conjunt de deures i drets, però per a posar-lo en pràctica cal el concurs de tothom, dels titulars i de l'impuls extern, polític i ciutadà, per a què sigui efectiu en el menys temps possible, ja que la Guàrdia Civil representa un actiu social molt important en pressupost, efectius i seguretat per als ciutadans del país, que no pot ser infrutilitzat per insuficiència de mecanismes interns d'adaptació.

BIBLIOGRAFIA

- ADELANTADO, J. (et al.) *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: UAB; Icària, 2000.
- BALLBÉ, MANUEL. *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza, 1983, p. 98.
- BALLBÉ, MANUEL. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza, 1983.
- BAUMAN, ZIGMUNT. *La postmodernidad y sus descontentos* [2a edició]. Madrid: Ed. Akal, 2001.
- BECK, ULRICH. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998 (original alemany de 1986).
- BECK, ULRICH. «Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individualización, globalización y política». A: GIDDENS, A.; HUTTON, W. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets, 2001 (original de 2000).
- BILBENY, NORBERT. *La revolución de la ética, hábitos y creencias en la sociedad digital*. Barcelona: Anagrama, 1997.
- BOLSTANKI, LUC; CHIAPELLO, ÈVE. *Le nouvel sprit du capitalisme*. París: Gallimard, 1999.

- CASTORIADIS, CORNELIUS. *La Montée de l'insignifiance, les carrefours du labyrinthe*. París: Seuil, 1995.
- CHOMSKY, NOAM. *La (Des)educación*. Barcelona: ed. Crítica, 2001 (original anglès del 2000).
- COHEN, PHILIPPE. *Protéger ou disparaître. Les élites face à la montée des insécurités*. París: Gallimard, 1999.
- FERREIRA, BERTUS R. «The use and effectiveness of community policing in a democracy» [article a www.ncjrs.org/policing]. Washington DC: National Institute of Justice, 1996.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. *Défection et prise de parole*. París: Fayard, 1995 (original en anglès de 1970).
- INGLEHART, RONALD. *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS, 1998.
- JOBARD, FABIEN. «Un et un font un: l'alchimie policière dans le Berlin en voie de réunification». A: *Polices Post-comunistes*. París: IHESI, 2000, p. 129.
- KALDOR, MARY. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001 (original de 1999).
- KLEIN, NAOMI. *No Logo, el poder de las marcas*. Paidós, 2001 (original de 1999).
- KLEIN, NAOMI. *Fences and windows. Dispatches from de Front Lines of the Globalization Debate*. Nova York: Picador, 2002.
- LÓPEZ GARRIDO, DIEGO. «La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista». Madrid: Crítica, 1982.
- LUTTWAK, EDWARD. *Turbocapitalismo, quiénes ganan y quiénes pierden en la globalización*. Barcelona: Crítica, 2000 (original de 1998).
- MONET, JEAN-CLAUDE. *Polices et sociétés en Europe*. París: La documentation française, 1993.
- MONJARDET, DOMINIQUE. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París: ed. La Decouverte, 1996.
- STANSFIELD, RONALD T. «Re-visioning community policing» [article a www.ncjrs.org/policing]. Washington DC: National Institute of Justice, 1996.
- SENNET, RICHARD. *La corrosión del carácter, las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 2000 (original de 1998).
- VALCÁRCEL, AMALIA. *Ética para un mundo global, una apuesta por el humanismo frente al fanatismo*. Madrid: ed. Temas de Hoy, 2002.
- WALZER, MICHAEL. *Guerra, política y moral*. Barcelona: ICE; UAB, Paidós, 2001.