

Profilul politicilor de securitate internă* (Un caz de definire a politicilor publice în funcție de singularitatea resurselor umane)

El perfil de las políticas de seguridad interior
(Un caso de definición de políticas públicas en función
de la singularidad de los recursos humanos)

Rezumat:

Este cunoscut faptul că politicile publice nu se definesc prin ele însele, ci prin construcții analitice. În acest sens, studiul caracteristicilor particulare ale politicilor de securitate internă ne relevă, între alte aspecte, că în realitate definim aceste politici în funcție de importanța pe care o are, pentru valabilitatea și succesul acestora, faptul că implementarea lor se face prin intermediul unor resurse umane singular diferențiate, și anume, corpurile polițienești.

* traducere din limba spaniolă realizată de asist. univ. drd. Nadia-Carmen ENE

Între numeroase definiții oferite de specialiști (Aguilar Villanueva 1992, Subirats 1989), se poate opta pentru a înțelege politica publică precum *acel proces complex în care se concentrează acțiunea guvernului referitor la un cadru determinat de probleme, necesități și oportunități*. Astfel, politica publică se înțelege precum “curs al acțiunii” (Anderson 1984) sau, pentru a fi mai preciși, ca *proces dezagregat al acțiunii guvernamentale*, dar a cărui dezagregare se produce ca o consecință a unei construcții analitice.

Într-adevăr, o politică publică nu este un fenomen care poate fi definit prin el însuși, ci o *construcție analitică* – o “categorie analitică” în concepția lui Hecló (1972) finalizată fie de un observator extern, un analist neimplicat în acțiunea guvernului, fie de un decident public, o autoritate guvernamentală direct interesată în acțiunea care se dezvoltă. Se poate spune că, înainte de toate, politica publică se construiește – adică se delimitează, se identifică – în funcție de interesul celui care precedează la formularea sa (un interes care poate fi eminentemente intelectual sau eminentemente politico-pragmatic).

Și, în final, cum se realizează construcția, definirea politicii publice? În general, se referă la punerea în conexiune, pe de o parte, a unui cadru determinat de probleme, necesități și oportunități – care coincid cu ceea ce Burstein (1991) numea *policy domain* – și, pe de altă parte, a acțiunii (reale sau potențiale) a uneia sau a mai multor instanțe guvernamentale aflate în relație cu acel cadru – obiect deja încorporat în agenda guvernamentală.

Astfel, identitatea unei politici nu este dată de definirea cadrului – obiect, ci prin interacțiunea guvernamentală care se generează referitor la acesta. Dar,

cea ce se dorește a evidenția aici este că, în cadrul interacțiunii menționate, definirea unor politici publice determinate se poate efectua în funcție de tipul și caracteristicile resurselor care se mobilizează în respectiva acțiune a guvernului. Este cazul, de exemplu, a ceea ce convențional se numesc *politici de securitate publică, de securitate a cetățenilor sau de securitate internă*¹

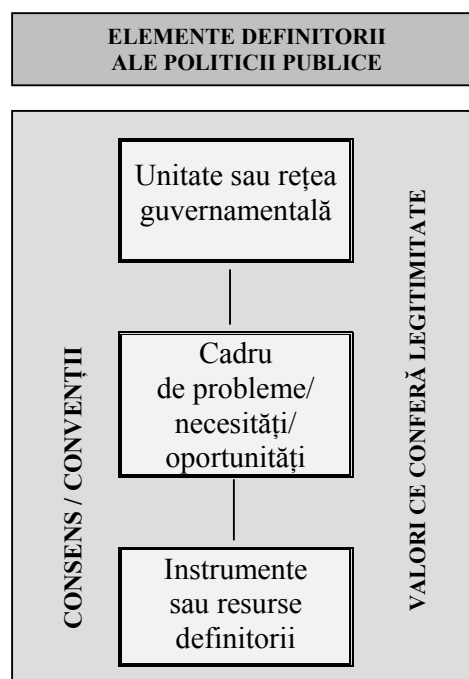


Figura nr. 1

¹ Cazuri similare ar fi, de exemplu, politicile bugetare sau politicile militare în măsura în care se definesc ca atare.

Mapamond

Politicile de securitate internă pot fi definite ca acele procese în care se concentrează acțiunea guvernului, orientate spre procurarea garanției necesare protecției materiale a drepturilor subiective și instituțiilor prin intermediul resurselor statale de natură specifică.

Pe baza acestei definiții se diferențiază spațiul de acțiune în care se prestează servicii de siguranță publică, extins la garantarea protecției persoanelor și a drepturilor lor (și în mod particular la protecția bunurilor lor).

Politicile de securitate internă sunt acele politici publice care reunesc un ansamblu de *caracteristici diferențiate*:

- (1) O componentă coercitivă sau potențial coercitivă puternică, asociată caracterului imperativ al acțiunii puterii publice.
- (2) Caracterul lor transversal (nu strict sectorial), precum și conexiunea lor cu multe alte politici publice fundamentale pentru dezvoltarea socială, economică și politică și pentru susținerea lor.
- (3) Pentru a fi implementate, aceste politici se concretizează în scenarii conflictuale, datorită proximității cu o lume a violenței și a delicvenței.
- (4) Importanța socială a succesului și, mai ales, a eșecului lor, datorită sensibilității și anvergurii problemelor asupra cărora se acționează și impactului rezultatelor asupra planului emoțional și asupra atitudinii cetățenilor.
- (5) Necesitatea de a conjuga dimensiunile preventive și reactive, aspect în care se regăsește o mare parte a succesului lor. De asemenea, aceasta face ca, nu în puține cazuri, politicile publice de securitate să se manifeste aparent ca un stat “tăcut” în condiții de normalitate, imperceptibil în ochii cetățenilor, pentru a se activa și deveni realmente vizibil doar în situații de anormalitate sau excepționale prin gravitatea lor sau prin faptul că necesită răspunsuri urgente și de mare amploare. Această caracteristică se repercutează, cu costuri și beneficii specifice, într-o controversă politică și bugetară.
- (6) Implementarea politicii publice de securitate internă necesită instrumente și resurse care să facă vizibil un *quantum* superior de autoritate.

Caracteristicile enumerate se asociază unei trăsături realmente definitorii a politicii de securitate internă (să ne amintim definiția anterioară): aceasta necesită, pentru implementare, intervenția unor resurse umane cu o formație și coduri de conduită puternic diferențiate, care se justifică atât prin natura situațiilor de risc și pericol pe care acestea

îl au de înfruntat, precum și prin importanța socială a acțiunilor lor. Ne referim la personalul încadrat în corpurile polițienești, în corpurile și forțele de securitate: actori corporativi singulari care fac parte din structuri administrative puternic ierarhizate. Intervenția acestor corpuri speciale de funcționari publici permite definirea proceselor de acțiune guvernamentală identificabile precum politici de securitate, excluzând alte tipuri de acțiuni de garanție juridică.

Dar în ce constă singularitatea acestor resurse umane cărora le recunoaștem caracterul de element definitor al politicilor de securitate internă?

- (i) Acest *quantum* superior de autoritate prin care se fac vizibile politicile de securitate internă, precizează intervenția personalului investit cu condiția juridică de “agent al autorității”, purtător de uniformă și armă, care își asumă un rol cu conotații simbolice de necontestat, de reprezentare și cu responsabilitate specială.
- (ii) Cu independența de care dispun sau nu organizațiile cu caracter militar, corpurile de poliție constituie actori cu identități foarte marcante, cu tradiții și stiluri de comportament diferențiate și cu culturi organizaționale specifice. Mecanismele de socializare corporativă joacă un rol fundamental (mult mai relevant decât în cea mai mare parte a corpurilor Administrației civile). Sunt actori pentru care valorile au o pondere specifică foarte specială și acest lucru îi face susceptibili la propuneri, decizii și reforme. Nimic din aceasta nu implică o dimensiune peiorativă; dar ascunde o mai mare complexitate, o mai mare dificultate și un ansamblu adiacent de probleme care, fără îndoială, complică acțiunea decidentului politic sau public și solicită anumite abordări speciale.
- (iii) Pe de altă parte, colectivele profesionale implicate în politicile de securitate internă s-au supus unui regim special, limitativ de drepturi și libertăți publice, justificat în parte prin natura activității profesionale pe care o desfășoară și, pe de altă parte, prin tradițiile în domeniu. În colectivele menționate, exercitarea acestor drepturi și libertăți poate ajunge la a se manifesta impregnate de sentimentul corporativ: cum este cazul sindicatelor, acolo unde este permis. Indicele de sindicalizare a corpurilor polițienești crește comparativ cu alte sectoare ale Administrației Publice, depășind procentul de 90% și nefiind inclus cazul de sindicalizare prin partidă dublă sau triplă.

Și ce implică singularitatea și protagonismul corpurilor polițienești pentru formularea și implementarea politicilor publice de securitate internă?

Mapamond

Înainte de toate, succesul acestor politici se bazează, în mare parte, pe strategiile de mobilizare a resurselor umane. Provocările și amenințările care planează asupra lumii, în prezent, solicită din partea politicilor de securitate răspunsuri bazate pe formarea de efective puternic specializate, asociată cu un proces permanent de învățare și cu anumite coduri etice. Sunt politici care necesită o investiție puternică și planificată în materie de formare, motivare și reînnoirea personalului; cea mai îndepărtată cu putință de proiecte incrementaliste sau improvizate.

Complementar, nu se poate omite că este capitală atât dezvoltarea proceselor de selecție și promovare profesională asociată delicatelor evaluări de atitudine (delicate prin faptul că este foarte ușor a se introduce unele criterii discriminatorii), cât și acordarea cuvenitei priorități funcționării structurilor specifice de control intern al personalului: așa-numitele “departamente de control intern” sau “unități de gestiune disciplinară”, ce sunt specifice mediului polițienesc, dar aproape necunoscute în afara lui.

În final, dacă abordările moderne ale gestiunii calității serviciilor reliefează valoarea motivării, antrenării și formării personalului, în cazul politicilor destinate prestării de servicii de securitate publică, referirile la conducerea

resurselor specifice ocupă o poziție specială. Se convertesc într-una dintre elementele cheie ale valabilității și calității lor și acest lucru nu face decât să reînăscă ideea că singularitatea și importanța resurselor umane mobilizate în politicile de securitate internă le identifică precum elementul fundamental al definiției – construcție analitică – al acestor politici.

Francisco J. VANACLOCHA BELLVER
*Director del Departamento de Ciencia Política
y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid*

Bibliografie

AGUILAR VILLANUEVA, L.F., ed. (1992), *La hechura de las políticas públicas* (México: Porrúa).

ANDERSON, J.E. (1984), *Public Policy-Making* (New York: Rinehart and Winston, 2^o ed.)

BURSTEIN, P. (1991), "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes", en *Annual Review of Sociology*, 17, pp. 327-350.

HECLO, H. (1972), "Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, 2, pp. 83-108.

SUBIRATS, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública).