

Dos intervenciones de reflexión sobre el servicio público de la policía

La función policial de acuerdo con el modelo de Estado

JOSEP M. SOLSONA I SANCHO

Director del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña

31

La función de la policía se debe enmarcar en el modelo de Estado. No podemos equiparar la policía de un Estado dictatorial a la de un Estado de Derecho.

1. LA POLICÍA EN UN ESTADO DICTATORIAL

Se puede establecer que en un Estado con ausencia de libertades, la policía tiene como misión la perpetuación del modelo de Estado y la garantía de los derechos de las clases dominantes, haciendo observar la ley y el orden.

Para el cumplimiento de sus objetivos no hay límites a su actuación, ya que hay un bien más alto que se debe mantener, que es la ley (el sistema) e intereses que se deben salvaguardar.

Las funciones de este modelo policial son, sobre todo, el control de la población, que nadie transgreda o conspire contra el sistema.

Recordemos aquí el papel de la BPS ante el franquismo, como eje vertebrador de la lucha contra el régimen anterior, la DINA en Chile, o cualquier otro régimen similar.

Sus funciones son represoras, de control y de disuasión. Tienen que generar miedo y, por consiguiente, tienen que mantener la impunidad en su actuación. La discrecionalidad o la arbitrariedad son fundamentales para la disuasión y, sobre todo, la falta de control judicial efectivo y la tortura son herramientas imprescindibles para provocar el miedo suficiente para que la disuasión sea efectiva.

Sus únicos límites son la presión que pueda recibir de la comunidad internacional por la violación de los derechos fundamentales.

2. EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

Es el otro modelo de Estado, en el que la soberanía reside en las personas, en el pueblo, y es el pueblo el destinatario de las leyes de las que él mismo se dota, basándose en la separación de poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, para que cada uno de ellos ejerza el control y ponga los límites de los otros poderes.

Por tanto, la primera función de la policía en este modelo de Estado será la de observar y hacer observar la ley, para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos.

La policía, al servicio de los ciudadanos, es garante de sus derechos y libertades. Para ello se dota del monopolio de la violencia, para hacer uso de ella —si es necesario y están en riesgo otros derechos y libertades— de manera proporcionada, en ejercicio de su función protectora.

La policía siempre se mueve en una misma balanza, en uno de cuyos lados hay que colocar el bien y el derecho a proteger, y el otro su actuación, que va en contra o impide el ejercicio de otro derecho (derecho de libertad de movimientos...).

2.1 Actividad sometida a control y buen uso de los medios

La policía tiene que generar confianza en el conjunto de la población, nunca miedo. Cuando esto no es así, es porque se aleja de su papel protector y se aproxima al modelo represor.

Hay unos derechos inalienables de la persona que nunca pueden ser violados en la actuación judicial. Nadie debe ser sometido a un trato cruel, inhumano o degradante. Esto significa que la policía democrática no puede practicar de ninguna manera la tortura como elemento investigador o inculpador.

Hay que tener claro que la función de la policía es el cumplimiento de la protección de los derechos fundamentales de que se dotan los ciudadanos en un Estado de Derecho.

Uno de los primeros derechos que se deben respetar es el derecho a la propia dignidad que tiene toda persona y, por tanto, la prohibición de prácticas que son contrarias a este derecho, como los tratos inhumanos o degradantes.

La violación de estos derechos fortalece a los enemigos de la democracia. Recordemos los casos de Lasa y Zabala. La violación de los derechos fundamentales, además de ser aberrante y estar prohibida, está radicalmente en contra de la propia esencia de la función policial.

2.2 La colaboración ciudadana como instrumento de lucha contra la delincuencia

La policía debe actuar *en* y *con* la sociedad. Para ello, como servidores públicos tienen que estar inmersos en el tejido social. No como elemento de control, sino como parte integrante de ella.

La actividad policial sólo puede ser efectiva si cuenta con la colaboración y el apoyo de la ciudadanía, origen y destino de toda su actividad.

Una policía aislada de la sociedad a la que sirve nunca podrá ser efectiva. Nunca se puede olvidar que la policía persigue el delito para salvaguardar los derechos inalienables de las personas que forman la sociedad a la cual sirven.

Por tanto, un modelo represor que no vaya acompañado de una implicación con la sociedad a la que sirve resulta un modelo de policía autoritaria, el objeto de cuya actuación es la ley o la norma por sí misma y no la sociedad a la cual se debe.

Por ello entendemos que uno de los derechos fundamentales que debe diferenciar a una policía democrática es la existencia de un modelo de policía de proximidad. La alta cualificación de la policía debe ser compatible con el desarrollo de una acción próxima al ciudadano, con un conocimiento cercano de sus problemas inmediatos.

La misión de la policía es generar seguridad y un clima óptimo de convivencia. Esto se consigue con la aplicación de políticas de prevención del delito y de educación cívica, circunstancias que sólo se pueden desarrollar en un contexto de reconocimiento y prestigio para su implicación social.

En este sentido, el artículo 26 de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad¹ recoge la creación de cuerpos policiales de agentes de seguridad y convivencia como uno de los mecanismos de garantía de los derechos humanos de proximidad.

Los derechos humanos ya no pertenecen sólo a una esfera donde la única obligación de su cumplimiento es el Estado, sino que recae en las entidades locales, como instituciones más próximas a los ciudadanos. Por tanto, también lo relativo a la seguridad y, sobre todo, a la prevención, debe recaer en las entidades locales.

No basta, sin embargo, con la existencia de una policía preventiva de conflictos. La totalidad de la actuación pública debe ir encaminada a estas políticas de prevención.

Difícilmente podrá actuar una policía en el seno de la sociedad a la que sirve si hay notorias injusticias sociales, si no hay posibilidad de integración de importantes colectivos en el mundo laboral o no hay una política urbanística que elimine o no permita la creación de guetos marcados por la exclusión.

La policía por sí misma no puede hacer nada contra estos elementos que quedan al margen de sus competencias.

La existencia de personas excluidas en la sociedad es, sin embargo, la expresión de una falta de asunción de los retos de una democracia social y de derecho, que tenga como primer valor a las personas y, por tanto, su

1. Firmada por más de setenta municipios en la ciudad de Saint Denis (Francia) el 18 de mayo de 2000.

política debe ir enmarcada en el logro de que todos los ciudadanos tengan garantizados sus derechos inalienables: derecho a la vida, derecho al trabajo, a la vivienda, a la enseñanza, a la sanidad...

3. LOS NUEVOS RETOS DE LA POLICÍA DEMOCRÁTICA

En los últimos cinco años hemos vivido la irrupción de una importante —diría imparable— oleada de inmigración, que ha hecho cambiar y cambiará en el futuro los parámetros de la actuación policial.

Barrios enteros están creciendo por momentos y son ocupados por trabajadores procedentes de un mismo país o de diversos lugares, con otras culturas y valores. Esto ha suscitado y suscita recelos en la comunidad de acogida, que ve al otro como un extraño, y, como todo lo que se desconoce, da miedo y, por tanto, genera también sentimientos racistas y xenófobos.

Este proceso ha pasado tan rápidamente que ni tan siquiera se ha podido preparar con anticipación, sino que se han tenido que improvisar políticas de integración sobre la marcha.

La policía también es garante de los derechos de estos ciudadanos. No es función de la policía legislar sobre inmigración, pero sí que lo es garantizar sus derechos, tengan o no tengan papeles, ya que a pesar de que no tengan la documentación, también son sujetos de derecho, tal y como ha repetido varias veces el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

De acuerdo con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, cualquier persona que esté en cualquiera de los países signatarios (aunque no resida en ellos) está bajo su amparo. Hay que recordar que el Convenio Europeo es una norma de carácter supranacional y, por tanto, de obligado cumplimiento para los Estados Miembros, incluso por encima de su propia Constitución.

Por tanto, una de las funciones de la policía de hoy es la lucha contra el racismo y la xenofobia y hacer respetar los derechos de los trabajadores inmigrantes.

Pero no basta con esto. Vivimos, cada vez más, en una sociedad compleja. Los valores tradicionales propios de nuestra cultura secular se ven contrapuestos a otros de difícil comprensión. Pensemos en el poder de las religiones ante el hecho cultural. Fenómenos como la ablación del clítoris, la exclusión de la mujer de la vida social o el castigo corporal se aceptan en otras culturas, mientras que se rechazan en la nuestra.

¿Cuál debe ser el papel de la actuación policial en estos casos? Evidentemente, el límite lo marca el derecho penal y la violación de los derechos humanos. Los derechos humanos tienen un carácter universal e intercultural. No puede haber unos derechos interpretables de una forma y de manera diferente en otra cultura. La dignidad de la persona es el primer y único derecho del que nacen los demás.

Para la actuación policial necesitamos, pues, policías concienciados de los derechos humanos, implicados en la sociedad y conocedores de los valores culturales de las diferentes tradiciones y formas de vida que componen el mosaico de la sociedad.

Esto sólo se puede conseguir con la participación conjunta del mundo asociativo y la policía, que teja una red, con agentes culturales que puedan vehicular los valores de uno y de otro entorno cultural, a fin de propiciar el respeto a la diversidad y, al mismo tiempo, el respeto a los derechos fundamentales.