



INSTITUTO INTERNACIONAL DEL OMBUDSMAN
Seminario sobre los retos actuales de los Derechos Humanos
Barcelona, 26-27 de abril de 2016

REPENSAR LA SEGURIDAD DESDE LA DEFENSA DE LOS
DERECHOS

Manuel Lezertua
Ararteko, Ombudsman del País Vasco

La interacción entre libertad y seguridad forma parte consustancial de la cultura de toda comunidad políticamente madura. Un ordenamiento democrático ha de reflejar, en cada momento histórico, la relación dialéctica que existe entre el grado de libertad que la ciudadanía exige para la plena realización de sus miembros, y el grado de restricción que esa misma ciudadanía, en su calidad de electora, permite imponer al legislador en defensa de los bienes jurídicos esenciales para su convivencia.

Por eso, la cuestión de los límites entre ambas no puede ser abordada prescindiendo de su carácter dinámico. Estamos ante conceptos que se retroalimentan, y es importante que un Ombudsman lo tenga así presente, pues ello incide en su diagnóstico de la salud de los derechos y libertades que está llamado a garantizar, así como en las medidas que ha de recomendar para hacer posible su ejercicio efectivo.

En este sentido, y ciñéndonos concretamente al control de la Policía, creo que la labor de una Defensoría del Pueblo debe incorporar una doble perspectiva:

- Por un lado, debe mantener la visión garantista que pone de relieve el hecho de que la actividad policial, en la medida en que puede llegar a afectar a la libertad e incluso la integridad física de las personas en aras de la seguridad, se encuentra en permanente tensión con las libertades individuales y los derechos fundamentales. No es posible olvidar que los estándares de derechos humanos fueron elaborados inicialmente con el objetivo de establecer límites a la acción coercitiva del Estado, y para proteger al individuo contra el abuso de poder. De ahí la necesidad de insistir en que dicha actividad se desarrolle con estricta sujeción a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- Por otro lado, creo necesario dar un paso más: si nos tomamos en serio la noción de que la principal misión de la policía es garantizar los derechos de los ciudadanos, podremos señalar que un mayor cumplimiento de los estándares de derechos humanos es un ingrediente clave para mejorar y medir la calidad y la efectividad del servicio policial. Así lo recogía en su día



el llamado Informe Patten, que sentó las bases para una reforma policial en Irlanda del Norte: *“No debería existir ningún conflicto entre derechos humanos y la labor policial, porque la principal función de ésta consiste, precisamente, en proteger los derechos humanos.”*

Me resultan particularmente inspiradoras estas palabras, porque entroncan de modo natural con una exigencia clásica, recogida tanto en nuestra jurisprudencia constitucional como en la del tribunal de Estrasburgo, en el sentido de que la actuación coercitiva del Estado en ningún caso puede vaciar el contenido esencial de los derechos que el propio Estado debe proteger.

La ética de los Derechos Humanos no se puede relativizar. Cada uno de ellos ha de ser respetado y salvaguardado específica e individualmente, sin que puedan ser objeto de prestaciones y contraprestaciones que supediten su defensa a las circunstancias del momento. Así lo ha sostenido el Ararteko, de hecho, a lo largo de su constante denuncia de la actividad criminal de ETA, y de este mismo principio hemos partido para criticar, siempre desde el Derecho, una tendencia observable no sólo en nuestro país, sino en todos los de nuestro entorno jurídico-político desde hace casi dos décadas: me refiero a que, cada vez con más frecuencia, parece como si bastara la invocación a genéricas razones de seguridad, para justificar cualquier actuación administrativa lesiva de derechos. Es como si la persona sobre la que recae esa actuación tendiera a ser percibida como alguien ajeno al cuerpo social; alguien a quien no tienen por qué serle respetados, al menos no en su integridad, los derechos que la comunidad reserva a sus miembros. En última instancia, esos derechos acaban siendo percibidos como un obstáculo, que se opone a la eficacia de las actuaciones desarrolladas por el Estado en defensa del bien común.

Para un Defensor del Pueblo, no solo es un deber actuar frente a toda cultura administrativa basada en esta percepción, sino también alertar, aunque sea impopular hacerlo, frente al consenso social y mediático que pudiera generar. Su mandato de promoción de los Derechos Humanos le exige recordar, en todos los ámbitos, que los efectos de la intervención penal han de ser coherentes con los valores de convivencia en libertad en cuya defensa encuentra aquélla su razón de ser. Por decirlo con las palabras del Tribunal Constitucional español: *“La pretensión de asegurar a ultranza, mediante controles preventivos, la seguridad del Estado constitucional, pone muy en primer lugar en riesgo al propio Estado constitucional”*.

No es casual que sea esta la perspectiva desde la que la sociedad civil organizada viene denunciando, a través solventes informes, los elementos de excepcionalidad que en nombre de la seguridad se han ido introduciendo en el sistema penal español, tanto sustantivo como procesal, a través de las reformas legislativas operadas en los últimos veinte años. Para nosotros resultan referenciales, en este sentido, el completo [Informe sobre España presentado por Amnesty International](#) al

[Comité de DDHH de la ONU](#) el pasado mes de junio, junto al [balance de 2015 de Rights International](#), que recopila los diversos pronunciamientos sobre esta materia a nivel internacional aparecidos en 2015, tanto jurisprudenciales como de las distintas agencias y órganos de supervisión del Consejo de Europa y las Naciones Unidas. En la misma línea destacaría las [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, elaboradas por el Comité contra la Tortura de la ONU](#), así como el [Informe](#) que la misma Rights International presentó ante las Naciones Unidas, junto con el Institut de Drets Humans de Catalunya, con ocasión del Examen Periódico Universal (21ª Sesión) sobre el cumplimiento por España del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Todos estos informes inciden en que la quiebra del viejo paradigma garantista, si bien nace como reacción a crímenes particularmente odiosos, tiende sin embargo a extenderse a un abanico cada vez más amplio de infracciones, hasta configurar un panorama en que lo excepcional se convierte en norma. Cabe cifrar esta excepcionalidad en tres rasgos de nuestra política criminal, coincidentes, y no por casualidad, con las tres características canónicas del llamado “Derecho Penal del Enemigo”:

- Adelantamiento de las barreras de protección, hasta configurar un ámbito de lo penalmente relevante cuyos límites resultan no pocas veces difusos, como sucede con las formas específicas de colaboración o apología en determinados delitos. Ello ha propiciado que la Administración, a través de los informes elaborados por los servicios policiales de inteligencia, instara la criminalización de conductas que, como el Ararteko ha señalado repetidamente ante el Parlamento Vasco, entendemos amparadas por los derechos a la libertad ideológica y a la participación política.
En esta misma línea cabe señalar la represión, tanto por vía penal como administrativa, de un valor tan enraizado en la cultura política democrática como es la protesta pública no violenta. Se trata de un tema recurrente en los pronunciamientos del Ararteko, que viene manifestando en sus informes la preocupación por el riesgo de que, en nombre de la seguridad ciudadana, acabemos asistiendo a una involución autoritaria en esta materia. Lo mismo cabe decir de la libertad de información, amenazada por una ley denominada, no en vano, de Seguridad Ciudadana.
- Respuesta punitiva exacerbada, sobre todo para conductas colaterales que resultan incriminadas como consecuencia de esa ampliación, y a las que la Ley asigna penas desproporcionadamente altas para el desvalor que representan. Por ello el Ararteko viene abogando una modificación normativa en esta materia, a través de nuestra participación en foros en los que se genera cultura jurídica, en la medida en que reúnen a cualificados miembros de la Universidad, la Abogacía, la Magistratura y la Fiscalía.
- Relativización o supresión de garantías, cuyo máximos exponentes acaso hayan sido el régimen de incomunicación y la falta de investigación efectiva de las denuncias de maltrato o tortura que se han formulado, según viene declarando



el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un número creciente de sentencias, cuya relación exhaustiva tienen a su disposición en cualquiera de los informes a los que antes me he referido.

Nos parecen significativas, en este sentido, las manifestaciones que realizó tras su visita a Euskadi la directora global de investigación del Secretariado Internacional de Amnistía Internacional, criticando que en España se lleve ante los tribunales a quien alegue haber sufrido maltrato y tortura, en vez de adoptarse de una vez medidas como las que el Ararteko, entre otras instituciones, venía propugnando para su efectiva prevención, investigación y castigo. En este sentido, venimos formulando recomendaciones a la policía vasca en el ámbito de la asistencia letrada, la información sobre el motivo de la detención y sobre los derechos, la duración de la detención y su comunicación al Juzgado, el registro corporal y de las actuaciones desarrolladas durante la detención y la información que se debe proporcionar a la familia de la persona detenida. También recomendamos durante años la videograbación de la estancia de la persona detenida en dependencias policiales, medida que fue aceptada finalmente por la Ertzaintza (Policía Vasca), dando con ello lugar a un sistema que se generalizó posteriormente a otras policías.

Al desarrollar toda esta actividad, el Ararteko parte en todo momento de la idea de que las libertades civiles no tienen que ser vistas como un obstáculo a la efectividad en la defensa de la seguridad, sino que interactúan con esta en un doble sentido:

- Por un lado, representan un elemento consustancial del concepto mismo de seguridad que la Policía está llamada a defender, Quienes abogamos por una policía más justa, no debemos negar la importancia de que su actividad sea efectiva, pero hemos de insistir en que esa efectividad ha de depender de su capacidad para hacer posible una convivencia social pacífica y segura, protegiendo los derechos y libertades de toda la ciudadanía.
- Por otro lado, entender la seguridad en estos términos representa una herramienta para mejorar la confianza y la cooperación de los ciudadanos con la policía, lo cual redundará a su vez en una mayor efectividad policial.

Se trata de recordar, en definitiva, que el Estado de Derecho no sólo constituye un objeto de protección: es también un marco desde el que reaccionar, en el seno de la comunidad democrática que en él se reconoce, frente a las agresiones contra sus normas de convivencia. Pienso en la comunidad como sujeto, sin ingenuidades ni expectativas irrealistas, sino aspirando a algo tan sencillo, tan civil, como gestionar con racionalidad democrática la defensa de su seguridad. Una comunidad que ofrezca a sus miembros cauces para defender y luchar por todo tipo de ideas e intereses sin otro límite que el derecho de los demás a hacer lo propio; que, cuando alguien traspasa esos límites, le exija por medio de sanciones eficaces, ante sí y ante la víctima, una responsabilidad acorde con el daño causado. Y todo ello con respeto del principio de legalidad, del de humanidad de las penas, del de



responsabilidad proporcional al daño causado a la sociedad, penalizando lo que uno hace y no lo que piensa o las ideas que expresa. Partimos del principio de que el derecho penal es tan sólo la última herramienta -y no por cierto la más efectiva- para salvaguardar los valores y condiciones materiales que hacen posible esa convivencia, y del principio de que el sentido de las penas no ha de ser la venganza, sino su utilidad social de cara a la prevención de delitos y la reinserción.

Todos estos principios son producto de la lucha por el Derecho, y es importante no olvidarlo porque esa lucha, lejos de haber concluido, plantea en este momento desafíos a la que un Ombudsman no puede ni debe sustraerse.