

REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 16, n.º 21, enero-junio, 2024, 203-238

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.u16i21.812

La seguridad ciudadana como derecho humano. El deber de prevención

Citizen security as a human right.
The duty of prevention

A segurança cidadã como um direito humano.
O dever de prevenção

*La búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través
del desarrollo y no mediante las armas.*

PNUD (1994)

EDWIN FIGUEROA GUTARRA
Corte Superior de Justicia de Lambayeque
(Lambayeque, Perú)
Contacto: efigueroag@pj.gob.pe
<https://orcid.org/0000-0003-4009-3953>

RESUMEN

La noción de seguridad ciudadana nos conduce a la idea de esta como verdadero derecho humano, en tanto existe insuficiencia material en la idea de una simple exigencia de seguridad de la población. A su vez, de esa correlación entre seguridad ciudadana y derechos humanos se desprende una premisa fuerte: el deber de prevención que le asiste no solo al Estado, sino a la sociedad en su conjunto para la construcción de políticas públicas sólidas en materia de seguridad ciudadana. Es así que forjamos el concepto de *ciudadanía militante*.

Palabras clave: seguridad ciudadana; derechos humanos; deber de prevención; políticas públicas; ciudadanía militante.

Términos de indización: seguridad humana; derechos humanos; prevención del crimen; política gubernamental (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

The notion of citizen security leads us to the idea of this as true human right, as there is material insufficiency in the idea of a simple demand for the security of the population. At the same time, of this correlation between citizen security and human rights it appears a strong premise: the duty of prevention that assists it does not only to the State, but to society as a whole for the construction of solid public policies regarding citizen security. It is so we forged the concept of *militant citizenship*.

Key words: citizen security; human rights; duty of prevention; public policies; militant citizenship.

Indexing terms: human security; human rights; crime prevention; government policy (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

A noção de segurança cidadã nos leva à ideia disso como verdadeiro direito humano, pois há insuficiência material em a ideia de uma simples exigência de segurança da população. Na sua vez, desta correlação entre segurança cidadã e direitos humanos é suscita uma premissa forte: o dever de prevenção que o assiste não apenas ao Estado, mas à sociedade como um todo para a construção de políticas públicas sólidas em matéria de segurança cidadã. É assim que forjamos o conceito de *cidadania militante*.

Palavras-chave: segurança cidadã; direitos humanos; dever de prevenção; políticas públicas; cidadania militante.

Termos de indexação: segurança humana; direitos humanos; prevenção de crimes; política governamental (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 31/7/2023
Aceptado: 16/5/2024

Revisado: 14/8/2023
Publicado en línea: 30/6/2024

1. INTRODUCCIÓN

Gran parte del debate contemporáneo sobre la seguridad ciudadana implica abordar, entre otros temas, la cabal comprensión de su concepto, sus dimensiones, su extensión respecto a cómo debe ser enfocada, sus elementos materiales, y quiénes deben ostentar su titularidad, en cuanto a si ella debería correr solo a cargo de los cuerpos policiales o también de otros estamentos. Algunas voces proponen una mayor severidad de las medidas represivas ante desbordes contra los bienes jurídicos tutelados por la seguridad ciudadana, otras abogan con énfasis por la intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia, y algunas otras incluso reconocen como de suyo valiosas las experiencias de países abanderados de un combate sin cuartel, con relativo éxito, contra los elementos patológicos que afectan el perseguido y anhelado orden público.

La propuesta de este estudio no se dirige a un lugar común, esto es, simplemente proponer necesarias políticas públicas sobre seguridad ciudadana. Consideramos imprescindible añadirle una perspectiva de derechos humanos a esas políticas, estas deben basarse en el desarrollo relevante de la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y, en ese orden de ideas, asumimos un enfoque multidimensional de la seguridad ciudadana en cuanto a su estrecha relación con varios de estos derechos.

Y aquí surge una interrogante frontal: ¿es la seguridad ciudadana un derecho humano? La respuesta es objetiva: es cierto que no figura como derecho humano en los derechos tutelados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y, sin embargo, esta solo es una acotación formal, en cuanto, desde una perspectiva material, el derecho a la seguridad ciudadana no solo se vincula estrechamente a otros derechos, sino que adquiere una autonomía de verdadero derecho humano, y esa debe ser la connotación a ser avalada desde la jurisprudencia interamericana y, por extensión, europea y africana, en cuanto estas zonas geográficas últimas ya cuentan con tribunales supranacionales de tutela de los derechos humanos.

Nos permitimos, de la misma forma, acotar un elemento que consideramos trascendente respecto a la seguridad ciudadana desde la visión de los derechos humanos, y es el denominado deber de prevención, cuyo escenario no solo se circunscribe al Estado, obligación que parte primigeniamente del artículo 1.1. de la CADH. Por la referida cláusula, el Estado asume el rol de garante primigenio de la seguridad ciudadana, en cuanto la estructura política del Estado se apoya en un basamento organizacional de la seguridad ciudadana, y es responsable internacionalmente, en su caso, por aquellas conductas gravosamente violatorias de los derechos humanos.

Pero el acotado deber se extiende, a juicio nuestro, a una noción de participación activa de la ciudadanía. Si el término es ajustable, proponemos una *ciudadanía militante* de los derechos humanos, más aún en el delicado ámbito de la seguridad ciudadana, en cuanto si esta deviene ostensiblemente afectada por coyunturas determinadas, el goce de los demás derechos estrechamente vinculados a la seguridad se ve gravemente afectado en su ejercicio.

¿Qué habría de hacer una *ciudadanía militante* del derecho a la seguridad ciudadana? Creemos que, en principio, demandar la seguridad ciudadana a la cual aspiramos, pero dentro de la línea de respeto por los derechos humanos; en esa misma línea, contribuir al debate público sobre medidas de reforzamiento por la seguridad ciudadana, pero bajo los estándares que plantea el DIDH. Adicionalmente, avalar, así lo entendemos, las medidas de lucha contra la delincuencia, pues esta es una prerrogativa de configuración estatal, pero, de la misma forma, exigiendo la no proyección de un *Machtstaat*, o Estado de la fuerza, entendido este como un ente vertical que solo hace espacio, en la terminología de Jakobs, a un Derecho Penal del Enemigo, es decir, solo más penas, más cárceles y más sanciones.

Los propósitos antes descritos lograrían un fin de valor: un fortalecimiento de la seguridad ciudadana con una perspectiva de derechos humanos, asegurada desde el ejercicio de un deber de prevención, aspectos compatibles con un Estado convencional de derecho, entendido este como un marco de respeto, garantía y observancia de los derechos

humanos. En la otra orilla, opuesta al fortalecimiento, por el contrario, nos espera un deterioro significativo de derechos en las democracias, un sombrío panorama de regresividad de los derechos humanos, y hasta la posibilidad no alejada de un Estado fallido, incluso de un marcado autoritarismo como forma de gobierno. Es un escenario que, por imperativo categórico, debemos evitar.

2. SEGURIDAD CIUDADANA. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

Corresponde destacar el intento de la doctrina por afianzar la seguridad ciudadana como derecho humano (Cartagena, 2010, p. 4), pero es importante acotar, del mismo modo, que se trata de un esfuerzo de esbozos iniciales al respecto. Este estudio apunta a una mayor consolidación de la idea.

Otra precisión es importante: nuestro examen asume un marco general, no solo circunscrito a la realidad nacional, en tanto los derechos humanos ostentan la calidad de transversales y, en esa lógica, las reflexiones que recogemos se acoplan, en mayor o menor medida, al devenir de los países latinoamericanos, cuyas realidades se expresan en diferentes rangos de violencia: uso arbitrario de la fuerza pública, altos índices de criminalidad, violencia basada en género, trata de personas, tráfico ilícito de drogas, existencia de conflictos armados, entre otras características (Silva, 2021, p. 6).

De otro lado, en términos históricos, resulta necesaria una delimitación del surgimiento de la noción de *sécurité publique*, esto es, de seguridad ciudadana, a efectos de contrastar su génesis con otros conceptos que concurren con matices similares. De esa forma:

La expresión *seguridad ciudadana* surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de «seguridad nacional», «seguridad

interior» o «seguridad pública», los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la «seguridad ciudadana» y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. Del mismo modo, contrariamente a los conceptos también utilizados en la región de «seguridad urbana» o «ciudad segura», la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas urbanas como rurales. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2009, p. 8)

El concepto de seguridad ciudadana debe ser diferenciado de otras denominaciones como seguridad humana, en tanto aquella constituye una dimensión de esta (CIDH, 2009, p. ix) y, por lo tanto, aborda parte del contenido de la segunda, en cuanto esta última implica un escenario más amplio al implicar la estructura del Estado, la sociedad misma, y los múltiples actores que confluyen en las interrelaciones sociales.

En una investigación de arraigo conceptual el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) alude al concepto de seguridad desde una perspectiva limitada a la defensa del territorio, el poder militar y la función represiva del Estado, bajo la premisa de evitar una serie de amenazas (Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia [IMDHD], 2010, p. 8), a efectos de que las personas puedan vivir en circunstancias compatibles con su dignidad humana. En esta misma línea de ideas, «el concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado» (CIDH, 2009, p. 7).

Por otro lado, la noción de seguridad pública alude al «mantenimiento de la paz y el orden público», lo cual se logra a través de medidas de «control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran» (IMDHD, 2010, p. 9). En consecuencia, la seguridad pública se asocia a una «visión del Estado [...] por garantizar el orden por el orden mismo; en cambio, la seguridad

ciudadana remite a sistemas en los que se promueven modelos plurales acordes con la participación de la población y la ciudadanía» (IMDHD, 2010, p. 11).

Definir la seguridad ciudadana demanda vincular conceptos asociados, en tanto «en el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social» (CIDH, 2009, p. 6). Ello nos conduce a desprender, extensivamente, la noción de seguridad ciudadana de diversos instrumentos internacionales, entre ellos:

del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: «Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona»; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: «Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona»; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: «Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales»; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: «Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales». (CIDH, 2009, p. 7)

De lo antes advertido, podemos afirmar, con suficiencia, que la idea de seguridad ciudadana fluye, con nitidez, a partir de su contraste con diversos derechos enunciados en instrumentos de *soft law* y *hard law*, esto es, declaraciones que vinculan a los Estados desde una perspectiva exhortativa, así como convenciones cuyo sentido de vinculación puede entenderse en sentido fuerte.

En términos conceptuales también podemos distinguir que

existen tres elementos trascendentes respecto a la seguridad ciudadana: una fuerza policial civil que resguarde a los habitantes, una justicia fortalecida sin corrupción ni impunidad; y un sistema penitenciario que tienda a la verdadera recuperación e inserción social del detenido. (CIDH, 2009, p. 1)

El trinomio que aquí se construye —policía, jueces y sistema penitenciario— resulta un contrapeso de relevancia en la balanza ideal de la seguridad ciudadana, en la medida que constituye un elemento de afianzamiento operativo de una política pública sobre la materia. La policía es un primer eslabón en la ejecución de una política pública sobre seguridad ciudadana. En el sistema de justicia es necesario comprender, a su vez, la labor conjunta de jueces y fiscales, estos últimos en su labor persecutora de conductas que afecten bienes jurídicos, y aquellos en su tarea imparcial de impartir justicia; finalmente, el sistema penitenciario constituye, en esencia, un modelo de resocialización de quienes sufren medidas de reparación por conductas contrarias a bienes jurídicos tutelados.

En relación con las características de la seguridad ciudadana y a propósito de un estudio del PNUD al respecto, tenemos:

vale destacar cinco características de la seguridad ciudadana que le dan una centralidad, una urgencia y un cariz muy especiales. En primer lugar, puede decirse que la seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana [...]. En segundo lugar que la seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana [...]. En consecuencia y, en tercer lugar, la seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales. En cuarto lugar [...] la seguridad respecto del crimen es una componente esencial de la ciudadanía [...]. Por último, pero de singular importancia, la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad que es la esencia del desarrollo humano. (CIDH, 2009, p. 9)

Podemos inferir, a partir de la reflexión anterior, la importancia de construir conceptualmente la seguridad ciudadana como una exigencia del Estado de derecho contemporáneo, en tanto resulta verdad que los bienes jurídicos afectados, a partir de escenarios de inseguridad, comprometen la misma viabilidad democrática del Estado.

Hemos de graficar *infra* el desarrollo de la idea anterior, pero resulta de suma preocupación que una noción reducida de la comprensión de la idea de seguridad ciudadana pueda reducir este tema solo

a una acción reactiva y represiva del mismo Estado frente a la delincuencia, el crimen organizado y otras formas de afectación a la seguridad ciudadana. Y esos efectos perniciosos a causa de la inseguridad no terminan allí, pues una consecuencia extensiva de ese caos, también a trabajar más adelante, es, de un lado, el descrédito que merece la democracia misma como forma de gobierno, si existe inseguridad en diferentes ámbitos de la sociedad.

Por otra parte, el riesgo colateral ante esta situación de resquebrajamiento de la democracia es que, potencialmente, un Estado autoritario surja como opción frente a la democracia, y si ese Estado consagra la lucha frontal contra el crimen, con poca visibilidad de los derechos humanos, y bajo una sola tendencia reactiva, entonces el riesgo relevante es que los ciudadanos piensen que una salida autoritaria resulta de mayor vigencia, como alternativa, frente a las manifestaciones de razonabilidad que propone la democracia, sin valorarse que esta forma de régimen proyecta los derechos humanos como elementos de fortalecimiento de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Lo antes afirmado nos conduce a una idea multidimensional de la seguridad ciudadana, en la medida que no solo debe constituir una política pública a consolidar por parte de los Estados, sino resulta necesaria su vinculación material con la viabilidad de las democracias contemporáneas. A este efecto, hemos de examinar, de igual forma, que construir una definición de la seguridad ciudadana pasa también por el examen de algunas variables geográficas, cuyos niveles es necesario considerar aun cuando no sean elementos taxativos. A este respecto, no hemos de negar que América Latina presenta mayores problemas de seguridad ciudadana. De esa forma, una democracia sólida en esta parte del continente exige, diríamos, una *ciudadanía militante* de los derechos humanos.

En la lógica antes referida, América Latina, como hemos de verificar, presenta, en comparación con otras zonas, algunos estándares de criminalidad considerables que afectan la seguridad ciudadana como bien jurídico relevante, y eso es un factor que no puede ser obviado al construirse una noción de seguridad ciudadana.

La cuestión a plantear es objetiva: ¿es América Latina el lugar más peligroso para vivir en el mundo? Las estadísticas no nos resultan favorables, pero la interrogante persiste. ¿Cuáles otros baremos deben considerarse para definir una zona como realmente peligrosa? En este aspecto volvemos a considerar la idea de organizar elementos materiales para definir la seguridad ciudadana.

3. SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS: UNA RELACIÓN ESTRECHA

El afianzamiento del concepto de seguridad ciudadana pasa por un necesario reenfoque de los *Menschenrechte*, es decir, de derechos humanos, de cuánto estos se vinculan a esa noción, haciéndola integral y omni-comprehensiva, dándole un sentido de valor en sí mismo, a efectos de poder perfilar políticas públicas basadas en la observancia y el respeto por los derechos de la persona.

Por el contrario, una visión de la seguridad ciudadana con una escasa percepción de los derechos humanos, nos conduciría a un enfoque solo reactivo de acción del Estado en resguardo de la seguridad ciudadana. En términos históricos, la defensa de la seguridad, en términos abstractos, ha sido simplemente represiva, a fin de combatir el crimen y la delincuencia en función de los grados de estos.

El enfoque en derechos humanos, a propósito de la nueva dimensión que hemos de asignar a la seguridad ciudadana, parte de la noción de obligaciones de los Estados frente a los derechos: respetar y garantizar, es pertinente añadirle una nueva arista: un deber de prevención, acápite que merece un desarrollo especial en este estudio líneas *infra*.

Sobre lo anotado, hay una cuestión medular que puntualizar: en esa visión de la seguridad ciudadana que proponemos, íntimamente vinculada a los derechos humanos, ¿pueden estos significar una rémora? Observemos que «corremos el riesgo de contribuir a la creencia errónea que los derechos humanos son un obstáculo a la promoción de políticas de seguridad eficaces» (CIDH, 2009, p. 2). La respuesta a la interrogante que planteamos merece ciertas precisiones conceptuales.

En rigor, los derechos humanos imponen cargas obligacionales a los Estados, pero en esencia se trata de cargas legítimas, sobre las cuales es importante advertir dos aspectos. En un primer orden, fundamentalmente imponen obligaciones éticas a los Estados. No se trata de meras obligaciones formales respecto a derechos de configuración legal a cargo simplemente del legislador, sino de verdaderas exigencias éticas, que a su vez implican la demanda de políticas públicas basadas en el respeto de la dignidad de la persona.

En un segundo orden, se trata de exigencias legítimas, amparadas en un orden público internacional que vincula activamente a los Estados, a partir del reconocimiento de obligaciones internacionales conforme a la CADH, desde un efecto vinculante directo, y desde las mismas Declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos, las cuales connotan un efecto vinculante indirecto. Al respecto, las convenciones obligan a los Estados —son instrumentos de *hard law*— dado que implican una jurisdicción contenciosa en caso de grave lesión a los derechos humanos. A su vez, las declaraciones tienen un efecto exhortativo —son herramientas de *soft law*— y en propiedad contienen una dimensión de moralidad de los derechos humanos, ámbito que trasciende la mera juridicidad básica de estos derechos.

En línea de lo afirmado, los derechos humanos constituyen cargas legítimas a los Estados y, por lo tanto, no deben ser entendidos como reales obstáculos para la realización del bien común. Lograr este objetivo exige un afianzamiento de las políticas públicas sobre derechos humanos, y estas demandan, a juicio nuestro, algunas bases mínimas que es necesario esbozar.

¿De dónde parte la exigencia de una política pública sólida en materia de derechos humanos? De una primera lectura de la realidad de cada Estado. De esa forma, es importante apreciar que

América Latina pierde el 21,8% de su desarrollo humano debido a la desigualdad en dimensiones del índice de desarrollo humano. La región afronta desafíos complejos que dificultan la construcción de sociedades justas, inclusivas y pacíficas, tales como la multidimensionalidad de la violencia, la incidencia de los feminicidios,

la prevalencia de altos niveles de impunidad y la reducción de espacios para la convivencia ciudadana. (PNUD, 2020, p. 13)

La información que antecede es solo la punta de un iceberg, o bien una puerta de entrada al problema que acusamos respecto a la seguridad ciudadana. Los índices de violencia en nuestro continente son expresivos por sí solos, de tal forma que

Con tan solo el 8% de la población mundial [América Latina], contabiliza el 33% de todos los homicidios del mundo. 17 de los 20 países con las tasas más altas de homicidios a nivel global, están en ALC; países como El Salvador, Honduras y Jamaica tuvieron tasas de homicidio superiores a 40 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2018. Mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica 10 homicidios por cada 100.000 habitantes como una epidemia, el promedio en ALC es de 21,6 en 2018. (PNUD, 2020, p. 14)

La afirmación que antecede nos lleva a cuestionarnos sobre el alto nivel de violencia en América Latina, aunque subyace al respecto una importante interrogante: ¿es realmente grave la situación en materia de seguridad ciudadana en esta parte del mundo? Veamos lo siguiente:

En las Américas se verifican algunos de los índices más altos del mundo de crimen y de violencia. La tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, que es un indicador universalmente aceptado para medir el nivel de violencia en una determinada sociedad, sin perjuicio de sus constantes alteraciones, alcanzó el 25.6/100.000 promedio en América Latina. En comparación con esta cifra, la tasa en Europa se registró en 8.9/100.000, mientras que para la región del Pacífico Occidental se ubica en 3.4/100.000, y en Asia Sur-Oriental 5.8/100.000. No obstante, si el análisis se enfoca solamente en los sectores de ingresos medios y bajos de la población, la tasa promedio de homicidios en las Américas se eleva a 27.5/100.000. (CIDH, 2009, p. 10)

Las últimas cifras acotadas *supra*, si bien corresponden al año 2009, denotan una realidad muy compleja, a tal punto que es en esta parte del mundo, por sobre otras zonas geográficas, donde una mayor exigencia de seguridad ciudadana debería existir. Por tanto, una política pública sobre la materia debe cumplir ciertas condiciones, y una de las primeras es no desvincularse de los derechos humanos, en tanto estos representan deberes éticos para los Estados.

Las políticas públicas no deben constituir simplemente expresiones semánticas o nominales de los Estados, más aún en un tema como la seguridad ciudadana, que demanda acciones de campo, medidas ejecutivas y entornos de acción. Sobre ello es pertinente entender que

El diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en la región tienen que estar definidos además por el encuadre que proporcionan los principios internacionales de derechos humanos, especialmente, los principios de participación, rendición de cuentas, y no-discriminación. (CIDH, 2009, p. 21)

A lo antes expresado hemos de sumar varios elementos adicionales, dada la necesidad de identificar los rasgos de una política pública:

Las políticas públicas se caracterizan por ser: (1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); (2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); (3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); (4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y (5) intergubernamentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales. (CIDH, 2009, p. 22)

El estudio que venimos aludiendo respecto a la CIDH incorpora una importante experiencia de campo en materia de seguridad ciudadana y la situación de varios países. De esa forma selecciona cinco

experiencias de cinco países: Brasil, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay. El examen es de interés pues parte de

consideraciones como: la adecuación del enfoque utilizado, la relevancia del problema para la región, la efectividad de la respuesta brindada, la diversidad en el tipo de intervención realizada, y la disponibilidad de información para el análisis. En el análisis de los casos se ponen de relieve aquellas condiciones que tienden a elevar la calidad, efectividad y fortaleza de las políticas públicas en el sector de seguridad ciudadana, como lo son: la rigurosidad, la integralidad, la multisectorialidad, la sostenibilidad y la innovación. (PNUD, 2020, p. 5)

En el diseño de esa política pública, es de interés reforzar el rol de la policía y su necesaria profesionalización para velar por la seguridad ciudadana, premisa que por cierto nos conduce a descartar la participación de las fuerzas armadas en el combate contra la inseguridad ciudadana. ¿La razón? Estas últimas poseen un eje de acción respecto a un enemigo externo y no interno y, por tanto, sus ámbitos de acción son muy diferentes.

Podemos contrastar lo antes acotado con la experiencia de México y su lucha sin cuartel contra el narcotráfico. De esa forma, la lucha contra el crimen arroja en el gobierno de Vicente Fox, en 2001, un total de 1080 muertos, en tanto que el año 2009, en el gobierno de Felipe Calderón, el balance fue de 6575 muertos (Cortez, 2010, p. 32).

Nuestra recopilación de cifras preocupantes en una lucha abiertamente frontal contra el crimen no termina aquí. De esa forma tenemos:

El gobierno federal [...] movilizó durante el pasado año (en referencia a 2009) a 48 mil 750 soldados con la encomienda de realizar tareas de seguridad pública en auxilio de los más de 400 mil policías municipales, estatales y federales. Sin embargo, la violencia criminal, en lugar de disminuir, aumentó en forma extraordinaria. (Pérez, 2010, p. 37)

A lo antes reseñado sobre la compleja lucha sin cuartel contra el crimen, en especial el narcotráfico, Pérez (2010) agrega:

El balance resulta escalofriante:

La guerra declarada por el gobierno mexicano en contra de los cárteles del narcotráfico ha costado más vidas que las drogas mismas. Es una guerra imposible de ganar, sin importar el número de efectivos militares que se envíen a combatir a los cárteles de la droga. (p. 39)

Nuestro balance, a partir de lo afirmado, es puntual: las políticas meramente reactivas y, en consecuencia, fundamentalmente represivas, no arrojan un saldo positivo en materia de derechos humanos, a partir de problemas de seguridad ciudadana. Y el fundamento de esta afirmación, a partir de la experiencia mexicana, reside en un hecho objetivo: la represión solo militar, o solo policial, sin un enfoque de derechos humanos, solo atiza los problemas de seguridad, y no siempre representa la opción más viable en materia de relaciones materiales entre seguridad ciudadana y derechos humanos.

Por consiguiente, el enfoque de derechos humanos deviene en un necesario insumo de relevancia en toda política pública de seguridad ciudadana, y ello nos permite entonces llegar a una valiosa conclusión en el sentido de que «los conceptos de seguridad ciudadana y derechos humanos deben conformar un matrimonio imprescindible y el fruto de esa unión será la paz social» (Cartagena, 2010, p. 8).

La reflexión antes descrita es de suyo valiosa, en cuanto grafica nuestra propuesta por entender una importante dimensión de los derechos humanos en toda política pública, y de esa consolidación entre derechos humanos y seguridad ciudadana, existen las bases materiales necesarias para una *ciudadanía militante* de los derechos humanos, entendida como un compromiso ético necesario.

Corresponde cerrar este acápite con una idea de interés: ¿puede hablarse de un contenido esencial del derecho humano a la seguridad ciudadana? La idea es retadora y creemos que sí es posible esa acción, en la medida que asociemos el núcleo duro o contenido esencial de un

derecho, como se suele asociar regularmente, al principio de interdicción de la arbitrariedad.

De la forma señalada, podemos aludir a un contenido esencial del derecho a la seguridad ciudadana, en tanto vinculemos la seguridad a la no afectación arbitraria de bienes jurídicos como la vida y la integridad corporal de los ciudadanos. Existe el derecho a vivir en paz y tranquilidad y la seguridad es un medio de afianzamiento de aquellas. En esencia, toda persona tiene derecho a sentirse segura y protegida en su comunidad (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2023, p. 3).

4. DEBER DE PREVENCIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana se convierte en una de las anclas para el funcionamiento del Estado de derecho y, por ende, para el sostenimiento de la democracia. Refiere Cartagena (2010) que «lograr conciliar libertad con seguridad es un desafío de la democracia» (p. 8) y ello es de tal relevancia que sin seguridad ciudadana existe el riesgo de serios déficits democráticos.

Un escenario en el cual sea débil la seguridad ciudadana puede producir un alto índice de desconfianza en la democracia e, incluso, existe el riesgo de que, debido a bajos índices de seguridad, sea preferible un régimen autoritario.

Un reporte del diario *El Comercio* de Perú (2023, p. 14) hace referencia al desplome del respaldo a la democracia en América Latina, de tal forma que esa confianza cae de 63 % a 48 % entre 2010 y 2023. Lo más preocupante es que hubiera crecido el respaldo a los autoritarismos, y esa preferencia se habría incrementado de 15 % a 17 % en trece años. El informe señala que «Latinoamérica es una región vulnerable, abierta a los autoritarismos y regímenes antidemocráticos, con un claro retroceso de las democracias». En ese *ranking* Uruguay es el país que más apoya la democracia, con un 68 %, y cierra la lista Perú con solo 8 %.

Es verdad que diferentes factores afectan las democracias contemporáneas, pero no podemos negar el factor de contribución de las falencias en materia de seguridad ciudadana, entorno que impulsa a creer, falsamente, que un régimen autoritario podría estar en la

posibilidad de brindar respuestas más eficaces que uno democrático para reducir la inseguridad.

Es esta amenaza a la democracia el elemento que justifica una inclusión de los derechos humanos y el deber de prevención entre los lineamientos de una política pública en materia de seguridad ciudadana. En efecto, una política pública alejada de los derechos humanos se desvincula de la democracia, pues no negaríamos el matiz punitivo que aquella podría representar si ella se aleja de los necesarios estándares que involucran los derechos humanos.

La pregunta a formular sería directa: ¿creemos en la democracia si esta expresa altos índices de falta de seguridad ciudadana?, ¿estará cumpliendo cabalmente su rol el Estado si no refuerza la seguridad de los ciudadanos? La respuesta habría de ser tentadora en el sentido de confiar menos en la democracia. Y he aquí, al mismo tiempo, la justificación de un *dovere di prevenzione*, o deber de prevención.

Ya García (2010) esboza un concepto que nos parece de interés, al señalar que «no hay democracia sin respeto a los derechos humanos o, como afirman los expertos en estas materias, cada vez que se quebrantan las garantías, así sean las que tutelan a pequeños sectores, se fractura y se pervierte la democracia» (p. 37).

La premisa referida es objetiva: para ser fuerte, una democracia no puede excluir de sus lineamientos una política integral de derechos humanos, y en materia de seguridad ciudadana, uno de los primeros lineamientos al respecto es el deber de prevención.

La antípoda de la afirmación anterior es una democracia débil y esta, entre sus múltiples y posibles expresiones, puede acusar graves problemas sociales. De esa forma:

una política adecuada de seguridad ciudadana tiene que ser concebida, en primer lugar, como parte del conjunto de los esfuerzos de los Estados por avanzar en la inclusión social y la igualdad de oportunidades y como parte del esfuerzo de fortalecer nuestras aún débiles democracias y garantizar los derechos humanos y libertades públicas. (IMDHD, 2010, p. 19)

A tenor de lo afirmado, la inclusión social, esto es, el favorecimiento de oportunidades de desarrollo para los ciudadanos, así como la igualdad de oportunidades, entendida como un reforzamiento del acceso a diferentes facetas de realización personal, consolidan las democracias en varios de sus niveles. ¿Cómo robustecemos estos elementos? Vuelve aquí a ser patente el deber de prevención del Estado, en primer lugar, y de una *ciudadanía militante* de los derechos humanos, como segundo nivel de raciocinio en este mismo estándar.

El deber de prevención a que aludimos parte, también, de una necesidad de combatir la criminalidad desde una perspectiva de derechos humanos, es necesario este último enfoque pues, en caso contrario, la acción del Estado solo sería reactiva y represiva. En esa lógica de análisis, «un riesgo latente es considerar que la criminalidad tiene su base únicamente en el comportamiento individual y que no está relacionada con causas sociales» (IMDHD, 2010, p. 19). Es precisamente ese escenario social el que nos permite un diagnóstico de campo cuyas patologías deben solucionarse asociando derechos humanos y deber de prevención.

A lo indicado hay que sumar las contradicciones que se presentan en la lucha contra la criminalidad y, como señala Baratta, es de tener en cuenta que

«la espiral de violencia se eleva, con la paradoja de que el control del riesgo aumenta el riesgo y la seguridad de los asegurados se vuelve precaria. En lugar de aumentar la seguridad de pocos, crece la inseguridad de todos». (IMDHD, 2010, p. 20)

Lo afirmado nos pone en un escenario muy complejo: en la lucha por la seguridad, crece la inseguridad. ¿Es esto posible? Si hay precariedad de enfoques, es un riesgo latente que corre toda democracia.

En el mismo razonamiento sobre la complejidad de la inseguridad tenemos:

Como señala Cartuyvels «el discurso sobre la inseguridad contribuye finalmente a colonizar las diversas políticas sociales y sanitarias, cuando no las culturales, cuyos objetivos y medios de

financiación son cada vez más determinados por una lógica de prevención de la criminalidad».

Sin duda alguna, este fenómeno pervierte la propia esencia de lo que deber [sic] ser la seguridad en entornos democráticos en donde ni la seguridad puede estar por encima de los derechos fundamentales, ni las políticas sociales puede [sic] estar en función de las criminales, sino todo lo contrario. (IMDHD, 2010, p. 21)

Nos queda, como reflexión crítica, si en nombre de la seguridad ciudadana, pueden ser rebasados algunos límites relacionados con los derechos fundamentales. ¿Sería así pertinente, en aras de acabar con la inseguridad, no solo aumentar penas sino reinstaurar la pena de muerte frente a la delincuencia excesiva? Sin duda la solución planteada —la aplicación de la pena más grave— acarrearía, para la mayoría de Estados, problemas de convencionalidad, pues en ese sentido la CADH es taxativa: para países firmantes del Pacto de San José, no puede reinstaurarse la pena de muerte, a menos que se denuncie la Convención.

Frente a ese obstáculo, ¿sería prudente denunciar la CADH para que un país vuelva a aplicar la pena de muerte? En definitiva, sería un escenario de regresividad de los derechos humanos, tendencia de suyo contraria a la progresividad sustantiva de estos derechos en el mundo contemporáneo. Advirtamos que existen falsos eficientismos sobre este tema, y aquí nos referimos a que la reinstauración de la pena de muerte es, sin duda alguna, un grave retroceso en materia de derechos humanos para toda democracia.

El eficientismo a que aludimos también se expresa en la medición de estándares de personas detenidas como respuesta a la proliferación de la inseguridad ciudadana. La pena de cárcel no debe constituir un fin último del derecho penal, sino un medio de resocialización. De esa forma, ¿son caras las políticas penitenciarias bien conducidas? Por supuesto que sí y es parte de las cargas legítimas en materia de derechos que les asiste a los Estados.

La idea que desarrollamos se puede observar en el planteamiento que consignamos:

Como parte de la política criminal, las políticas públicas sobre seguridad se encuentran vinculadas con el sistema de justicia penal, vinculación que puede tornarse peligrosa si se reduce al binomio seguridad-castigo; es decir, a la idea de que el incremento en el castigo penal conlleva mayor seguridad. Esta concepción es favorecida por las políticas de corte represivo y mano dura en las cuales el indicador principal sobre la eficacia del combate a la criminalidad consiste en el número de personas recluidas en prisión. (IMDHD, 2010, p. 22)

La sociedad también adolece, en su espacio, de actitudes reactivas, lamentablemente desvinculadas de un verdadero involucramiento con los derechos humanos, y al respecto debemos tener en cuenta lo siguiente:

La lógica punitiva prevaleciente ha acarreado algunos efectos que pueden considerarse paradójicos: a pesar de la desconfianza ciudadana frente a la actuación de las instituciones del sistema de justicia, un gran sector de la sociedad parece apoyar ciegamente cualquier iniciativa gubernamental que otorgue mayores atribuciones a los operadores de dicho sistema, principalmente respecto de la investigación y la sanción. Así, de manera contradictoria, en lo referente a la seguridad se generan amplias expectativas sobre los alcances de un sistema en el que, a la vez, casi nadie confía. (IMDHD, 2010, p. 23)

Bajo las pautas descritas, reforzamos el concepto de deber de prevención para proceder a una definición integral de esta. En ese orden de ideas, hemos de tener en cuenta que

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las

cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. (CIDH, 2009, p. 17)

En forma complementaria al deber de prevenir, advertimos la existencia de la obligación de investigar, en la medida que se trata de obligaciones conexas:

La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana deriva de la obligación general de garantía establecida en su artículo 1.1 en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado. (CIDH, 2009, p. 18)

A tenor de lo afirmado, entonces, es pertinente plantear una integralidad de la prevención, entendida como una figura que acarrea diversas obligaciones trascendentes, y para ello tenemos que

El enfoque de las políticas de prevención de la violencia debe ser integral. [...] [Pero] todavía hay muchos que creen, o declaran, erradamente, que el aumento de la violencia estatal puede contrarrestar la violencia criminal. Desde esta postura, se plantea la seguridad en términos de «guerra contra el delito», como si hubiera dos instancias de poder de fuego contrapuestas, y que, por lo tanto, la violencia social debe ser respondida con mayor violencia desde las instituciones judiciales y policiales. No obstante, los circuitos de violencia se retroalimentan: las respuestas violentas de las fuerzas públicas suelen generar mayor violencia social, y además no han demostrado ser eficaces en la reducción de los índices de delitos. En síntesis, creemos que para reducir la violencia social es necesario reducir simultáneamente la violencia que las propias instituciones estatales promueven, y que desde espacios regionales e internacionales como esta se puede contribuir con la discusión de estrategias y la elaboración de principios de proporcionalidad que sean aplicables a situaciones particulares. (Pochak, 2014, p. 3)

Pochak desarrolla, con suficiencia, la idea de construir una institucionalidad pública en materia de seguridad ciudadana, y la opone, con buenos argumentos, a la intervención de las fuerzas policiales en la lucha contra la inseguridad. Entonces tenemos:

Las políticas de seguridad ciudadana basadas en un enfoque democrático *requieren como condición de posibilidad construir una determinada institucionalidad pública*. [...]. Estamos convencidos de que es importante fortalecer el gobierno político de la seguridad, como eje contrario a la autonomía de las fuerzas policiales, y también contrario al modelo que se apoya en el uso de las fuerzas militares para enfrentar problemas de criminalidad y violencia, como ocurre aún en algunos países de la región. (Pochak, 2014, p. 3)

Pochak (2014) alude, de igual forma, a un denominado «punitivismo demagógico o fetichismo de la ley» para señalar que

uno de los debates más fuertes de América Latina tiene que ver con la tentación a utilizar el sistema penal como la principal política de seguridad ciudadana. Es común en nuestros países que, en el marco de campañas electorales o ante demandas de seguridad de la población, se recurra a propuestas de endurecimiento de sistemas procesales —en particular, para restringir las excarcelaciones durante la investigación, o limitar las salidas anticipadas al cumplimiento completo de la pena—, el aumento de penas, la tipificación de nuevas conductas, etc. Estas promesas, que muchas veces se combinan con otros «lugares comunes», tales como los discursos políticos dirigidos a cuestionar a los tribunales de justicia por ser demasiado «permisivos» en el tratamiento con los delincuentes, carecen de estudios de impacto. (p. 5)

Por lo tanto, debe ser replicada la idea de que el problema de la inseguridad ciudadana solo puede combatirse desde un agravamiento de las penas respecto a los delitos que conciernen a estos temas. Las leyes

tienen un fin instrumental, es decir, constituyen medios para lograr fines, mas no son el fin en sí mismo. Pensar que la ley rigurosa pondrá fin a la inseguridad ciudadana solo implica una visión sesgada del problema que abordamos.

En conclusión, si aludimos a una idea omnicomprendiva del deber de prevención convendríamos en afirmar que este imperativo de prevención alcanza en su forma sustantiva a las políticas públicas de los Estados, en su calidad de órgano directriz del sistema.

Del mismo modo, en su forma adjetiva, ese deber también alcanza a la sociedad, y de ahí que sea viable volver a enunciar la idea de una *ciudadanía militante* de los derechos humanos, en cuanto este recoge, igualmente, un compromiso ético de respeto por los derechos de las demás personas en la sociedad, más aún cuando nuestro mundo hoy se ha vuelto una aldea global. En cuanto a las interrelaciones entre seres humanos cada vez aluden menos a las distancias físicas. Así las realidades se asemejan, y ellas adquieren compromisos éticos con los derechos humanos.

5. DERECHOS VINCULADOS A LA SEGURIDAD CIUDADANA

Un estudio al que hemos hecho continua mención en este análisis ha sido el informe de la CIDH en materia de seguridad ciudadana, y en réplica de la metodología de la mecánica de ese diagnóstico (2009, pp. 44-99), consideramos prudente reproducir parte de esa dinámica en relación con la vinculación de la seguridad ciudadana con otros derechos asociados a ella.

La razón de esa opción procedimental reside simplemente en la idea de que si bien la seguridad ciudadana no tiene una definición nominal como derecho humano expreso en la CADH, de aquella se desprende un importante entorno de vinculación con otros derechos, los cuales debidamente correlacionados con la seguridad ciudadana como tal nos conducen a la conclusión directa, una de las varias de este estudio, respecto a que la seguridad ciudadana puede considerarse verdaderamente un derecho humano.

Los derechos a continuación enunciados son consignados, de igual forma, por instrumentos relevantes como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos Humanos, entre otros, pero hemos de ceñirnos a la CADH por la naturaleza de su vínculo obligacional directo.

5.1. Con el derecho a la vida

El derecho a la vida se encuentra regulado en el artículo 4¹ de la CADH, y parte del supuesto de protección al bien jurídico que por excelencia deviene en el valor más importante en materia de derechos humanos en todo ordenamiento jurídico. En un escenario de alta inseguridad ciudadana este es el bien jurídico más afectado.

Advirtamos que gran parte de la jurisprudencia de mayor relevancia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere a lesiones irreparables al derecho a la vida, muchas veces vinculadas a entornos de violencia por problemas de seguridad ciudadana. De ahí

1 Convención Americana

Artículo 4

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países que no han abolido la pena de muerte, esta solo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.
3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.
4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.
5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se les aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

que haya una necesaria construcción de estándares jurisprudenciales en materia de derechos humanos respecto al derecho a la vida. La cuestión es objetiva: algunos derechos afectados son reparables; el derecho a la vida, si esta se pierde, no marca camino de retorno, y eso es un factor gravísimo en materia de derechos humanos.

5.2. Con el derecho a la integridad personal

El derecho a la integridad personal se encuentra regulado en el artículo 5² de la CADH y su vinculación con la seguridad ciudadana obedece a un segundo nivel de afectación, después del derecho a la vida. Advirtamos dos grados de lesión a la integridad personal: una a nivel físico, propiamente dicho; otra a nivel emocional, en función de los daños psicológicos que puede causar la inseguridad ciudadana.

Son preocupantes, en algunas partes de Latinoamérica, los fenómenos de ajusticiamiento popular, en defensa de la seguridad ciudadana, en tanto estos hechos traducen un quebrantamiento de la fórmula esencial del Estado de derecho, cual es el respeto por la vida. De igual forma, merece destacarse aquí el uso proporcional de la fuerza letal por parte de agentes del Estado, en tanto y en cuanto los excesos en esta

2 Convención Americana

Artículo 5

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.
4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.
5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.
6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

cuestión con facilidad se ubican en el ámbito de una especie de ajusticiamiento fuera del marco de la ley.

Hemos de destacar, en este aspecto, que el derecho a no ser torturado es ya un derecho de *ius cogens*, es decir, de vinculación universal, salvo contadas excepciones en contrario, y por ello nos referimos a los países que no han suscrito la Convención contra la Tortura, poquísimos en realidad.

En este ámbito podemos ubicar, también, el necesario cuestionamiento a los crímenes de lesa humanidad, cuyas variadas modalidades representan afectación a la integridad corporal de las personas. ¿Puede la inseguridad ciudadana recalar en este tipo de crímenes? La relación es perfectamente viable, dado el deterioro simultáneo posible de la integridad física y emocional de las personas.

5.3. Con el derecho a la libertad y la seguridad personales

Este derecho está regulado en el artículo 7³ de la Convención Americana y considera, en su contenido material, la afectación, por un lado, del

3 Convención Americana

Artículo 7

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que este decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que este decida sobre la legalidad de tal

derecho de locomoción, en cuanto la inseguridad ciudadana afecta el derecho a un libre tránsito; por otro lado, la seguridad personal es una consecuencia de un escenario de políticas públicas eficaces en materia de seguridad ciudadana.

En este ámbito, la CIDH destaca como modalidades violatorias de este derecho los plagios, es decir, privaciones de la libertad en perjuicio de los ciudadanos, secuestros y la trata de personas (2009, p. 61), fenómenos que han tenido un crecimiento explosivo en los últimos lustros en esta parte del continente. A esto se suma el trabajo esclavo o forzado en algunos países de la región, así como las detenciones de menores de edad, es necesario que estos merezcan un tratamiento diferenciado, en el aspecto penitenciario, respecto de los adultos.

5.4. Con el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial

El derecho a las garantías procesales⁴ debe ser entendido como un mínimo de mínimos de los derechos concernientes al debido proceso, y

amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

4 Convención Americana

Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d) derecho del inculcado de defenderse personalmente

respecto de los cuales debe asimilarse una idea de mecanismos necesarios legales y legítimos en la lucha contra la inseguridad ciudadana a nivel jurisdiccional. Observemos que las garantías no deben ser entendidas como obstáculos a la labor judicial y, por el contrario, deben ser asumidas como verdaderas salvaguardias de procesamiento.

Por su parte, la protección judicial⁵ implica el derecho a un juzgamiento célere si de derechos fundamentales se trata.

La lucha contra el crimen exige ser eficaz, pero, de igual forma, demanda ser respetuosa de los derechos de imputados y víctimas, dentro

o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

5 Convención Americana

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
 - a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

de parámetros de un juzgamiento ajustado a estándares de protección para todas las partes intervinientes.

5.5. Con el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad

La protección de la honra y su manifestación directa —la dignidad de la persona⁶— denota que los procedimientos policiales que incluyan registros corporales, tanto a personas privadas de libertad como a familiares de estos, deben realizarse sin abusos, es exigible que se apliquen estos solo en casos estrictamente necesarios y bajo protocolos policiales preestablecidos.

Estas condiciones se extienden a los bienes personales que las personas lleven consigo, así como extensivamente incorporan la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en sentido amplio (CIDH, 2009, p. 79).

5.6. Con el derecho a la libertad de expresión

La libertad de expresión⁷, y a su vez de pensamiento, puede verse seriamente afectada en contextos de alta inseguridad ciudadana. Como hemos apreciado *supra*, el caso mexicano es sumamente preocupante,

6 Convención Americana

Artículo 11

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

7 Convención Americana

Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

en tanto el asesinato de periodistas por parte del crimen organizado, fenómeno muy recurrente en el país azteca, es una estrategia negativa que afecta la labor periodística.

Por otra parte, sin un adecuado acceso a la información por parte de la sociedad civil, resulta muy difícil construir políticas públicas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad ciudadana. La información de calidad resulta un insumo relevante para determinar cuáles ítems de la realidad social necesitan ser reforzados. Desde otro enfoque, las autoridades estatales tienen el deber de informar con transparencia (CIDH, 2009, p. 84). Y de ahí la importancia del funcionamiento de observatorios sobre violencia y delito en la región (CIDH, 2009, p. 86), órganos que no funcionan eficazmente si no existe la más amplia libertad de informar.

5.7. Con el derecho de reunión y asociación

No debemos dejar de lado que, frente a contextos de serias crisis sociales y económicas, un aspecto común en la Latinoamérica de los últimos lustros es que los ciudadanos tienden a manifestarse en protestas

-
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

sociales, y se generan marchas, a veces multitudinarias, en ejercicio del derecho de reunión. Aquí hemos de destacar la importancia de la actuación proporcional de las fuerzas policiales cuando los ciudadanos ejerzan su derecho de reunión, el cual suele expresarse, con frecuencia, en manifestaciones públicas.

Por tanto, deviene importante realizar en los ordenamientos jurídicos nacionales una mejor configuración legal del derecho de reunión, a efectos de que los ciudadanos puedan ejercer esta potestad en forma pacífica. Es reprobable la violencia en todas sus modalidades, tanto por parte de los manifestantes, así como de las fuerzas del orden. Consideramos que una mejor delimitación legal de este derecho preveniría mejor la conflictividad social que ocurre, a veces, a propósito del ejercicio de este derecho.

5.8. Con el derecho a participar en los asuntos de interés público

La afectación del derecho de participación⁸ también puede manifestarse cuando se impide la participación de la sociedad organizada en la planificación, implementación y evaluación de medidas para la prevención situacional de la violencia y el delito (CIDH, 2009, p. 96).

En ese orden de ideas, las asociaciones de vecinos, las organizaciones comunitarias, las redes y grupos de interés, al conformar un valioso capital social, resultan elementos de interacción necesaria para expresar

8 Convención Americana

Artículo 23

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

posiciones sociales de interés en la construcción de políticas públicas sobre seguridad ciudadana. Igualmente, se erigen en herramientas sustantivas para el ejercicio del control sobre las acciones de las autoridades públicas en un Estado democrático (CIDH, 2009, p. 97).

5.9. Con el derecho al uso pacífico de los bienes

Finalmente, la inseguridad ciudadana afecta el uso pacífico de los propios bienes⁹, en la medida que puede verse afectado el derecho de propiedad al proliferar la delincuencia en distintos niveles.

Aquí es fundamental enfatizar la importancia de todos los bienes materiales de los ciudadanos, independientemente de su valor. El derecho de propiedad confiere al propietario el derecho de disposición sobre su bien, y es el Estado el ente llamado a garantizar ese ejercicio. Por consiguiente, hay un llamamiento material a este para garantizar aquel ejercicio enunciado, es necesario evitar sentimientos de frustración y desprotección (CIDH, 2009, p. 100), si acaso la inseguridad ciudadana prevaleciera de tal forma que haga inviable el desarrollo del derecho de propiedad.

6. IDEAS A TÍTULO DE CONCLUSIÓN

Los diagnósticos materia de este estudio nos permiten una primera e importante conclusión: la seguridad ciudadana es un verdadero derecho humano, y la objeción formal de que no obre como derecho recogido en forma directa por la CADH es notoriamente insuficiente, además de

9 Convención Americana

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

denotar un efecto de literalidad que hoy no es parte de la interpretación convencional en materia de derechos humanos.

En ese orden de ideas, la vinculación más que estrecha a otros derechos —derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y la seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, a participar en los asuntos de interés público, y al uso pacífico de los bienes— nos persuaden de la relevancia de considerar a la seguridad ciudadana como un ancla del Estado de derecho.

Hemos abordado en este análisis algunas definiciones sobre seguridad ciudadana, diferenciándola del concepto abierto de seguridad pública, concepción esta última vinculada en mayor grado a un entorno más general, que concierne al Estado en forma amplia, incluida la defensa nacional. La seguridad ciudadana, por su lado, concierne a entornos también generales, pero asume una visión más específica de la sociedad.

De la misma forma, hemos afianzado, como concepto central de este estudio, la noción de una estrecha relación entre seguridad ciudadana y derechos humanos, en la medida que aquella sin estos solo implica posiciones reactivas y sesgadas de los Estados.

Una cultura de derechos humanos en materia de seguridad ciudadana es un requerimiento material a todo Estado de derecho, a fin de no apreciar la lucha contra la inseguridad solo como un conjunto de medidas para incrementar las penas, e impulsar solo una tesis de lucha reactiva contra la delincuencia.

De esa vinculación entre seguridad ciudadana y derechos humanos, construimos una concepción fuerte del denominado deber de prevención, entendido como una exigencia tanto al Estado como a la sociedad en sus diferentes estamentos. Precisamente esta última idea nos permite afianzar la tesis de una *ciudadanía militante* en materia de seguridad ciudadana, en tanto una concepción fuerte por los derechos humanos irradiará hacia políticas públicas debidamente construidas.

Es de verse, en consecuencia, que es un deber de los Estados prever medidas de fortalecimiento de la seguridad ciudadana, pero a su vez

se trata de un compromiso ético de la ciudadanía por el respeto a los derechos humanos, los cuales tienen un contenido de moralidad del cual debemos estar convencidos. Por tanto, la propuesta de afianzar la idea del gobierno político de seguridad demanda un compromiso de toda la ciudadanía en sus más diversos niveles.

Finalmente, no es una quimera pensar en una *ciudadanía militante* de los derechos humanos, a partir de una relación conceptual más estrecha entre estos últimos y la seguridad ciudadana. Y es justamente esa íntima correlación entre ambas nociones la premisa de entrada que nos permite proyectar el deber de prevención no solo como una obligación estatal, sino como una exigencia a la sociedad misma, en sus diversos niveles.

Y la forma de involucrar a la sociedad, a juicio nuestro, sería asumir que el *nomen* «ciudadanía militante» se caracteriza por una idea omni-comprendiva de los derechos humanos a nivel de todos los estamentos ciudadanos, definición fuertemente correlacionada con la relevancia de los derechos humanos.

La seguridad ciudadana, finalmente, se verá fortalecida si recogemos las propuestas acotadas. No se trata simplemente de diagnosticar buenos propósitos. Ya Dante reseñaba con maestría literaria los círculos del infierno, y con ello parecía decirnos que ese camino al averno se encontraba empedrado de buenas intenciones. Trabajemos por un Estado de derecho que permita ese propósito de una seguridad ciudadana que, antes que ostentar solo buenos propósitos, se caracterice por un matiz fuerte y respetuoso de los derechos humanos.

REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2023). *Pensar la seguridad ciudadana desde los derechos humanos*. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34415/1/Informe_N_10_23_Pensar_la_seguridad_ciudadana_desde_los_derechos_humanos.pdf

- Cartagena, I. (2010). Seguridad ciudadana, un derecho humano. *Revista Regional de Derechos Humanos*, (2), 3-13. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26029.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>
- Cortez, E. (2010). ¿Seguridad ciudadana inalcanzable? En Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, *Seguridad ciudadana y derechos humanos* (pp. 29-35). <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2020/01/Seguridad-Ciudadana-1.pdf>
- El Comercio (2023, 22 de julio). El respaldo a la democracia se desploma en América Latina, 14.
- García, F. (2010). Seguridad ciudadana y derechos humanos. En S. García y O. Islas de González (coords.), *La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre Justicia Penal* (pp. 33-37). Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Nacional de Ciencias Penales. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/3.pdf>
- Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) (2010). *Seguridad ciudadana y derechos humanos*. <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2020/01/Seguridad-Ciudadana-1.pdf>
- Pérez, J. (2010). México: La crisis de la seguridad pública y la participación del ejército. En Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, *Seguridad ciudadana y derechos humanos* (pp. 37-41). <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2020/01/Seguridad-Ciudadana-1.pdf>
- Pochak, A. (2014). *La seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos como desafío de la política criminal*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/presentacion_Conversatorio_Peru.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-es-Analisis-innovacion-seguridad-ciudadana-derechos-humanos-VF.pdf>

Silva, A. (2021). *Política pública de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos. Hacia un modelo de seguridad democrática*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/18974.pdf>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

Investigación, redacción y aprobación de la versión final.

Agradecimientos

Sin agradecimientos.

Biografía del autor

Doctor en Derecho. Juez superior del Distrito Judicial de Lambayeque, Poder Judicial del Perú. Profesor de la Academia de la Magistratura del Perú. Docente del Área Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres, filial Chiclayo. Exbecario de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y de la International Association of Constitutional Law (IACL).

Correspondencia

efigueroag@pj.gob.pe