

**La Seguridad Ciudadana y su desarrollo en el marco del Sistema Interamericano
de Protección de Derechos Humanos**

**Citizen Security and its development within the framework of the Inter-American
System for the Protection of Human Rights**

Jheimy Leonardo Ubillús Segura¹

Universidad de San Martín de Porres

leonardous30@gmail.com

Sumario: 1. Introducción 2. La Seguridad, la primera responsabilidad de los Estado desde el Contractualismo 3. La dinámica de la Seguridad en América 4. Del Desarrollo Humano, a la Seguridad Humana y finalmente a la Seguridad Ciudadana 5. El SIPDDHH en el marco de la Seguridad 6. La CIDH y la Seguridad Ciudadana 7. La Seguridad Ciudadana en la jurisprudencia de la Corte IDH 8. Conclusiones 9. Fuentes de información

Resumen: El presente trabajo inicia por entender las nociones de seguridad y de la seguridad ciudadana como una responsabilidad estatal y su desarrollo en nuestra región. Tras ello, buscaremos entender la idea de seguridad en la CADH y el enfoque que se empezó a desarrollar a través de las Naciones Unidas, para luego hacer un análisis de como el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos ha adoptado la noción y el enfoque de la seguridad ciudadana, por lo que nos valdremos de lo desarrollado tanto por la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para finalmente hacer un análisis de dos situaciones respecto a la noción de la seguridad ciudadana en el seno del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos como: sobre cuál es el ámbito sobre el que concibe la seguridad ciudadana y sobre el uso de las fuerzas armadas como mecanismo de prevención de la criminalidad.

¹ Alumno de pregrado y miembro del Centro de Estudios de Derechos Humanos y del Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres (Lima). Correo electrónico: leonardous30@gmail.com

Palabras claves: Seguridad - Seguridad Ciudadana - Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Corte Interamericana de Derechos Humanos

Summary: This paper aims mainly to understand the notion of security and public safety, as it was understood in our region over recent times. After that, we will seek to understand the idea of security in the ACHR and the approach was first developed by the United Nations, to then do an analysis of how the Inter-American System for the Protection of Human Rights has adopted the concept and approach public safety, so we will use it developed both for the work of the Inter-American Commission on Human Rights and the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. And finally an analysis of two situations regarding the notion of public security within the Inter-American System of Human Rights Protection as to which is the area on which conceives of public safety and the use of armed forces as a mechanism for crime prevention.

Keywords: Security - Public Safety - Inter-American Commission on Human Rights - Inter-American Court of Human Rights

“El precio de la libertad es el eterno estado de vigilancia”

(Thomas Jefferson)

1. Introducción

El término Seguridad lleva consigo varias acepciones como la seguridad social, la seguridad hemisférica, la seguridad nacional, la seguridad internacional, la seguridad pública y demás. Es por tal razón que circunscribiremos el concepto de seguridad a todo aquello que amenace a nivel interno la seguridad de los ciudadanos, bajo la idea de la seguridad ciudadana.

Asimismo, presenta un sinnúmero de intentos de conceptualización, esto debido a los múltiples alcances que se pueden desprender de término, de tal forma que la Real Academia Española (2014) ha optado por entenderlo como la sola “cualidad de seguro”².

² Disponible en el enlace: <http://dle.rae.es/?id=XTrIaQd>

Por lo tanto, en aras de alcanzar una definición de seguridad desde el punto de vista del Estado y en especial sus ciudadanos, se debe establecer que la seguridad es un término indeterminado, es decir que es un vocablo que albergue una generalidad de connotaciones y perspectivas, y de esta forma dar flexibilidad en su entendimiento en diversas situaciones.

En este trabajo partiremos de la noción de la Seguridad Nacional que se divide en la seguridad externa y la seguridad interna, y de esta última partirá la seguridad ciudadana.

De esta forma, la seguridad ciudadana será la amenaza al ciudadano a través de la delincuencia y el crimen organizado, que puede o no estar sujeto a un estado de excepción donde prevalecerá el uso de los agentes policiales. Además, la seguridad ciudadana es parte de la seguridad personal como se desarrollará más adelante según lo establecido por el Programa de Naciones Unidas en su informe de 1994.

2. La Seguridad, la primera responsabilidad de los Estado desde el Contractualismo

Desde nuestro punto de vista la seguridad de los ciudadanos nace en el seno del Contractualismo, una idea política liderada por Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jaques Rousseau.

El Contractualismo partirá de entender que las personas se encontraban en un estado de cosas que denominará como de Caos, de Naturaleza o de Guerra; por lo cual en aras de la preservación y supervivencia decidirán realizar un “acuerdo”, “pacto” o “contrato” entre sí y crear un tercero llamado Estado para que garantizar sus vidas, libertades y propiedades. Este tercero tendrá la misión de brindar paz y seguridad a los ciudadanos a través de ciertas atribuciones concedidas por las propias personas como el empleo de la fuerza.

Para lo cual desarrollaremos como cada uno de los Contractualista esbozo la Seguridad en la idealización del Estado y de esta forma demostrar que la Seguridad nació y partió como la primera obligación que el estado asumió Estado.

La noción de la seguridad desarrollada por Thomas Hobbes partirá de la idea de un Estado de Guerra en el cual los hombres se encuentran en un estado de constantes amenazas y desconfianza mutua, lo que impulsará a los hombres a atacarse para lograr su seguridad,

la de los suyos y de sus bienes. Y por tanto para poder sobrevivir pactarán la creación de un Leviatán o Estado, que es: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno (...), *para asegurar la paz y defensa común*” (Thomas Hobbes, 2005, p. 141), es decir que nace el Estado para que tenga como fin principal sobre “*aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad*” (Thomas Hobbes, 2005, p. 140), y no nosotros.

Además Hobbes sentenciará señalando que “*fuera del Estado, reinan las pasiones, la guerra, el temor, la pobreza, la crueldad, la soledad, la barbarie, la ignorancia, el salvajismo; en el Estado, reinan la razón, la paz, la seguridad, la riqueza, (...)*” (Tierno Galván, 2013, p. 18).

Aproximadamente un siglo después John Locke sostendrá que los hombres pasan a un Gobierno Civil porque “en el Estado de Naturaleza tiene el hombre todos esos derechos - en referencia a la igualdad y a la absoluta libertad -, está, sin embargo, expuesto constantemente a las incertidumbre y a la amenaza de ser invadido por otros. (...). Esto lo lleva a querer abandonar una condición en la que, aunque él es libre, tienen lugar miedos y peligros constantes; por lo tanto, no sin razón está deseoso de unirse en sociedad (...)” (John Locke, 2006, pp. 123 - 124).

De esta forma el Estado se valdrá de la ley, la decisión de sus jueces y la fuerza para hacer cumplir sus sentencias para alcanzar su fin que “*será el lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo*” (John Locke, 2006, p. 128) y *hará uso de estos elementos cuando se “constituya una transgresión contra toda la especie y contra la paz y seguridad que estaban garantizadas por la ley de naturaleza”* (John Locke, 2006, p. 14).

Contemporáneamente, Jean-Jaques Rousseau en el capítulo VI de su obra el *Contrato Social* esbozará que los hombres a través de un pacto social crean al Estado para: “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todo, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes” (Jean-Jacques Rousseau, 2007, p. 45).

Por lo tanto, será el Estado quien “su vida misma, que han entregado - los hombres - al Estado, está continuamente protegida por él” (Jean-Jacques Rousseau, 2007, p. 63).

En resumen, el Contractualismo entendió a la Seguridad como una o la finalidad principal por el cual se concibió el Estado, siendo esta la primera obligación que el Estado asumió. Ahora bien, esta obligación de brindar seguridad por parte del Estado no ha variado al día de hoy, por el contrario solo ha variado su enfoque según la época. Es así que pasaremos a desarrollar como ha sido concebida la seguridad desde el siglo pasado la seguridad en América.

3. La dinámica de la Seguridad en América

Durante siglos los hombres se han encontrado sumergido en constantes conflictos y ello lo han replicado los propios Estados a través de las guerras, en ese sentido tras la aparición de los Estados como tal, el concepto de seguridad se consolidó y desarrolló en base a la idea de la Seguridad Nacional. Está presenta un enfoque que concibe al origen de la amenaza desde el exterior del Estado. Además, esta noción busca la seguridad del Estado frente a otros Estados y de esta forma salvaguardar a los ciudadanos.

Es así que en Estados Unidos en el año 1947 en el marco de la confrontamiento ideológico con la URSS (ex Unión de Repúblicas Soviéticas) de la Guerra Fría, dentro del Plan Marshall emite la National Security Act (1947)³ que busca la protección militar, ideológica y política de Norteamérica frente a 3 situaciones:

- I. Las amenazas a los Estados Unidos, sus ciudadanos, propiedad o interés;
- II. El desarrollo, proliferación, o uso de armas de destrucción masiva;
- III. O cualquier otra amenaza importante a la integridad Estados Unidos o su Seguridad Nacional (p. 5)

Esta idea de seguridad nacional buscará propugnar la protección de la influencia tanto de una como de la otra ideología que propugnaba cada país, es decir que cambia la seguridad netamente militar para ser concebida también como una medida de seguridad frente a ideologías y la política. Ello se verá en América Latina gracias a la aparición de las guerras civiles; las guerrillas que presentaba una ideología distinta a los gobiernos y hacían uso de las armas, siendo una manera tanto militar e ideológica; y los gobiernos dictatoriales de los 70's y 80's como de Alfredo Stroessner en Paraguay, Juan Velasco

³

Disponible en el enlace:
<http://legcounsel.house.gov/Comps/National%20Security%20Act%20Of%201947.pdf>

Alvarado y Francisco Morales Bermúdez en Perú, Hugo Banzer en Bolivia, Juan María Bordaberry en Uruguay, Augusto Pinochet en Chile, Jorge Rafael Videla en Argentina o Ranieri Mazzili en Brasil, convirtiendo esta época como la de “mayor incertidumbre e inseguridad colectiva en la historia moderna de América Latina” (Javier Elguera, 2002, p. 76).

Estos gobiernos facilitarían una modificación del gen de la seguridad nacional para la región latinoamericana, permitiendo la aparición de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Esta Doctrina tendrá como innovación “considerar que para lograr este objetivo - es decir la seguridad nacional - era menester el control militar del Estado - y - la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno” (Leal Buitrago, 2003, p. 75).

Es decir que el enfoque externo de la seguridad nacional cambió para incluir el enfoque interno, que “justificó la represión, la dictadura, la tortura, las desapariciones, los encarcelamientos y los actos de violencia” (Gene Sharp, 2002, p. 91).

Ello se concretó en su máxima expresión en una de las políticas más terroríficas que pudo concebir la región, la *Operación Cóndor*, “nombre clave que se dio a la alianza que unía a las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia de las dictaduras del Cono Sur en su lucha y represión contra personas designadas como “elementos subversivos”” (Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, 2006, párr. 61.6), a los cuáles “secuestraba, torturaba, y trasladaba a unos y otros a través de fronteras sin ningún trámite legal, y formaba comandos para asesinar a figuras consideradas enemigos claves para los dictadores en el país donde se encontraran” (Baltazar Garzón, 2016, p. XLIII).

Tras el fin de las dictaduras, inició la época de la re-democratización de los Estados y con ello la investigación, juzgamiento y sanción por los crímenes de los terrorismos de Estado. Tal es así que la Corte IDH llegó a conocer de ellos en casos como Chitay Nech y otros⁴ y la Masacre de las Dos Erres⁵ ambos contra Guatemala sobre violaciones a derechos humanos bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional; y el caso Goiburú y otros contra Paraguay⁶ sobre la Operación Cóndor.

Finalmente, en este marco de transición y re-democratización en el cual los Estados se encontraron durante la década de los 90's e inicios del siglo actual se tuvo que volver a

⁴ Disponible en el enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_212_esp.pdf

⁵ Disponible en el enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf

⁶ Disponible en el enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf

sentar las bases para su desarrollo a través del establecimiento de democracias constitucionales convencionales, la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos y su incorporación a la jurisdicción interna, el fortalecimiento del sistema interamericano de protección derechos humanos, la participación activa de la ciudadanía y la reorganización del aparato estatal. Sin embargo, el concepto de la seguridad nacional no fue ajeno a este replanteamiento como se abordará en el siguiente punto.

4. Del Desarrollo Humano, a la Seguridad Humana y finalmente a la Seguridad Ciudadana

El enfoque estadocéntrico que presento la seguridad nacional como desarrollamos en el anterior apartado, conlleva a un análisis de las bases del concepto de seguridad nacional para su reconfiguración en su contenido y alcance.

Debido a que la Seguridad Nacional adopto los enfoques militare, ideológico y político, olvido que la sociedades tenías nuevas necesidades producto del desarrollo y la globalización como “los peligro ambientales, las epidemias, los desastres naturales, las catástrofes económicas, los derechos humanos y otros” (Manuel Bonett, 2005, p. 35). Por lo tanto, la finalidad de garantizar la seguridad del Estado pasó poco a poco a primer plano el garantizar la seguridad del individuo y dando paso a la Seguridad Ciudadana como la necesidad de seguridad de los ciudadanas en el marco de su cotidianidad.

Por otro lado, la idea de Seguridad Nacional desde la perspectiva estadocéntrica no fue exclusivo de la doctrina y la legislación de los Estados así también lo entendió las propias Naciones Unidas al señalarlo como “la situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso” (Naciones Unidas, 1986, p. 2).

Sin embargo, en 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁷, esbozo por primera vez el concepto de *Desarrollo Humano* como el criterio del cual se debe partir del desarrollo de un Estado, es decir que el desarrollo de un Estado parte de

⁷ Disponible en el enlace: <http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/HDR-1990.pdf>

sus ciudadanos y como tienen mayores posibilidades de acceso a mayor oportunidades para su crecimiento personal de forma segura y libre.

Pero las personas para lograr sus óptimos deben encontrarse en un estado de seguridad, es así que en 1994 aparece el Principio de la *Seguridad Humana*⁸ para incluir aquellas amenazas que desde el enfoque estadocéntrico no se podían percibir y no permitían la consolidación del desarrollo de las personas como “la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente” (PNUD, 1994, p. 25), que terminarán siendo agrupados en siete categorías principales de amenazas contra la seguridad humana: Seguridad económica, Seguridad alimentaria, Seguridad en materia de salud, Seguridad ambiental, Seguridad personal, Seguridad de la comunidad y Seguridad política.

En ese sentido, será la *Seguridad Personal* como lo señalamos anteriormente la idea de seguridad de la cual partiremos la investigación, toda vez que recoge dentro de sí un enfoque de seguridad desde la persona desde varias vertientes como las amenazas proveniente del Estado; de otro Estado; de otros grupos de la población; de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas; dirigidas contra las mujeres; dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia; y las dirigidas contra la propia persona.

Esto tendrá mucha relación con la dimensión de la vida digna del derecho a la vida desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos entendiéndolo como el “deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria” (Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 2005, párr. 162).

Por otro lado, la variedad de amenazas que se desarrolló el PNUD a la luz de la Seguridad Personal se debe a que la seguridad de cada persona en cada sociedad corre riesgos de distinta forma, sin embargo llama la atención que para aquel entonces la criminalidad y

⁸ Disponible en el enlace: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf. La Seguridad Humana según el PNUD del 1994 tiene como características esenciales: el ser una preocupación universal, la interdependencia de sus componentes, el velar por la prevención temprana y el ser humano como eje central.

el tráfico de drogas solo eran esbozados como temas de relevancia que debían ser abordados por lo Estados.

Ello variará en el marco de los procesos transicionales de la región y de otras partes del mundo en el marco de la redemocratización al entender que existe una nueva forma de amenaza proveniente del Criminalidad y la Violencia Social que será parte de una nueva particularidad propia de la Seguridad Humana: la *Seguridad Ciudadana*⁹, que para el PNUD señalará que la “seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia” (PNUD, 2013, p. 5). Así mismo presenta ciertas características:

“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, 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, y derivado de los segundo, la protección contra el crimen viene a ser el deber más inmediato del Estado e incluso la razón misma del Estado. Lo cual en todo caso implica que la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía y un derecho fundamental del ciudadano o ciudadana (...). Por último, pero de singular importancia, la seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano” (PNUD, 2010, p. 5 - 6)

Esto prevalece hasta el día de hoy, con solo mencionar que la región Americana según la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (2011) determino que sus subregiones se encuentran entre las primeras cuatro con los mayores porcentajes de homicidios con armas de fuego (p. 10), siendo en primer lugar Suramérica, luego El Caribe, tras ello America Central y finalmente América del Norte.

⁹ La seguridad ciudadana fue desarrollada conceptualmente por el Programa de Naciones Unidas el año 2005 en el Informe Nacional de Desarrollo Humano. “Costa Rica, venciendo el temor: (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Por otro lado también se puede ver el continuo esfuerzo del PNUD en aras de una definición en el Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009 - 2010 “Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano” del año 2010. Y finalmente en el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 - 2014 “Seguridad Ciudadana con rostros humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”.

5. El SIPDDHH en el marco de la Seguridad

Debemos recordar que antes de la reconfiguración del concepto de seguridad hacia un enfoque de desarrollo humano en la década de los 90's, imperaba la concepción de la seguridad desde un enfoque estadocéntrico.

Ello no fue ajeno a la Convención Americana de Derechos Humanos que data del año 1969, por lo cual fue influenciado bajo una noción de seguridad para y desde el Estado. De esta forma el proyecto de la *Convención de Derechos Humanos* en el marco de los trabajos preparatorios de la CADH, adoptó la idea de la seguridad nacional como criterio para entender la seguridad y se mantuvo en la *Convención Americana de Derechos Humanos*, ya que adopto en los mismos términos la idea de seguridad desde el Estado.

Es claro que en el marco de los trabajos preparatorios de la CADH en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos¹⁰ no se tenía un enfoque desde la persona por parte de la seguridad y esto era producto de la época, ya que la seguridad de los ciudadanos partía de que se preserve la seguridad de los propios Estados - porque sin Estado, no hay quien garantice y respete los derechos de los ciudadanos -, esto debido a que los Estado y el mundo habían sufrido dos guerras mundiales y se encontraban en el marco de la Guerra Fría, por lo que se hacía necesario la preservación de los Estados.

Muestra de ello, sobre la influencia de la Seguridad Nacional se puede resaltar la observación del Estado Mexicano al señalar que “tiene una facultad discrecional absoluta, derivada de la soberanía del Estado, para admitir o rechazar extranjeros en su territorio, sin que se otorgue a éstos recurso alguno contra una resolución de esa especie. (...) En tal virtud, se sugiere eliminar (...) la frase que dice: “y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero recurrir de la orden de expulsión ante la autoridad jurisdiccional competente”.” (OEA, 1969, p. 100), es decir que México bajo su soberanía y discrecionalidad absoluta en pro del fin de la seguridad nacional, esta podía sobreponerse frente a un derecho. También se puede señalar, la solicitud de modificación de Panamá, en cuanto indico que “Todo proceso penal o de otra naturaleza, oral o escrito, será público. Sin embargo, la prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, (...) o, en la

¹⁰

Disponible

en

el

enlace:

<https://www.oas.org/es/cidh/docs/enlaces/Conferencia%20Interamericana.pdf>

medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pueda perjudicar los intereses de la justicia” (OEA, 1969, p. 204), es decir que en aras de la seguridad nacional se puede restringir el acceso a la prensa y al público a un juicio.

Por tal razón, en el marco de la coyuntura señalada podemos establecer que la idea de colocar a la seguridad nacional como un fin frente a otros fines posibles, siempre dará como resultado la primacía del bien de la seguridad nacional; esto responde a la necesidad de tener una mayor capacidad de acción para hacer frente a las amenazas de las cuales partía de la noción estadocéntrica de la seguridad nacional. En ese sentido - como se señaló anteriormente - en el orden interno de cada Estado, la amplitud del concepto permitió graves arbitrariedades y abusos cuando se confrontaba este fin frente a los derechos de sus propios ciudadanos. Lo que llevó a ideas como del “enemigo interno”, respecto de aquellos que no compartían la idea del gobierno y por tanto amenazaban en cierto modo la seguridad del Estado.

Ello no significa que la CADH hubiese amparado tales violaciones a derechos humanos bajo tal interpretación, por el contrario la idea de Seguridad Nacional partía por proteger a los Estados para que de esta forma puedan salvaguardar los derechos de sus ciudadanos, ya que ellos plasmaron en la CADH que su fin último como Estados eran sus ciudadanos¹¹, solo que para ello debían garantizar su seguridad los propios Estados, porque la “marcha lenta pero siempre ascendente de la humanidad en la vivencia de la dignidad y en el disfrute de los derechos inherentes al ser humano, ha venido evolucionando el Derecho Internacional” (OEA, 1969, p. 408) y se plasmó en la CADH.

Asimismo, debemos recordar que recién la primera decisión vinculante a un Estado a la luz de la CADH se emitió el 29 de julio de 1988, es decir 19 años después de creada la CADH se emite la primera sentencia que interpreta y aplica la CADH. Sin embargo, la Corte IDH a partir del caso Velásquez Rodríguez no apuntará a desterrar y redefinir el concepto de seguridad nacional, sino a convencionalizar las acciones en el marco de la Seguridad Nacional que desarrollaban los Estados y de esta forma forjar estándares poco a poco de cómo entender la seguridad. Esto debido a que el ámbito y el concepto de seguridad que cada Estado adopta es parte de su discrecionalidad en el marco de su

¹¹ El artículo 1.1 de la CADH señala: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna”

jurisdicción interna, sin que eso signifique el no sujetarse a los estándares establecidos en la CADH y en la jurisprudencia de la Corte IDH.

De esta forma, el desarrollo progresivo en el devenir de la jurisprudencia de la Corte IDH tras analizar las variadas violaciones conforme a la idea de la Seguridad Nacional fue sentando estándares a la luz de la CADH y en especial el Artículo 1 incisos 1 y 2, ya que el eje del cual parte la CADH: es el ser humano, y por tanto sus decisiones tendrán como finalidad su protección. Es así, que sin darse cuenta, la Corte IDH fue fijando estándares sobre los cuales concebir el concepto de seguridad tomando como eje la protección de las personas, la seguridad ciudadana.

Finalmente, es importante destacar que en la Conferencia Especializada para la creación de la CADH, la delegación Brasileña señaló la “necesidad de conciliar la protección internacional de los derechos humanos con los deberes del Estado moderno, entre los cuales figura la preservación de la democracia y del orden interno contra los que pretenden transformar *la violencia y el crimen en instrumentos de acción política*.” A pesar que fue una idea solitaria, llama la atención que para el año 1969 se avizore las implicancias del crimen y la violencia generarían como una forma de amenaza a la seguridad - aunque enfocada para el Estado - de los ciudadanos.

6. La CIDH y la Seguridad Ciudadana

Por otro lado, la CIDH también empezó a desempeñar una labor de reconfiguración de los términos de la seguridad y en especial de la seguridad ciudadana en el marco de *la Seguridad Personal* según lo entendido por en el PNUD. Esta labor tendría como resultado la emisión del Informe Temático sobre “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”¹² en el año 2009.

En el cual señala que la seguridad “no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la delincuencia interpersonal o social” (CIDH, 2009, p. 6), pero posee un “enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político”

¹²

Disponible en el enlace:
<https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

Por ende, subsiste una obligación de garantía por parte de los Estados consistente en las acciones de prevención y represión - o control - para la protección eficaz de la población ante el crimen y la violencia social como objetivos principales en pro de la seguridad de la persona. Estas acciones permiten la el respeto y la “garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana” (CIDH, 2009, p. 7). Estos derechos en especial son la vida, la integridad y la libertad.

Es interesante que la CIDH deje por sentado que la Seguridad Ciudadana es un bien jurídico, que dentro de sí se protegen derechos como la vida, la integridad y la libertad establecidos en los artículos 4, 5 y 7 de la CADH respectivamente. En la misma línea de lo señalado por otros altos tribunales nacionales al señalar que la “situación de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento. Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal, suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la seguridad ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances, se trata, fundamentalmente, de un bien jurídico de relevancia” (TC, 2005, fj. 13). Y alejándose por entendido por el PNUD al considerar que una característica de la seguridad ciudadana es que es un derecho fundamental de los ciudadanos(as).

7. La Seguridad Ciudadana en la jurisprudencia de la Corte IDH

Como se había mencionado, la Corte IDH fue poco a poco desarrollando estándares para hacer frente a las violaciones a derechos humanos que venía llevando a cabo los Estados bajo el enfoque estadocéntrico de la Seguridad Nacional.

A. El Ámbito de la Seguridad Ciudadana

La Corte IDH no ha optado por desarrollar algún concepto o idea respecto a la Seguridad Ciudadana y dejándolo a la labor de los Estados como parte de su discrecionalidad, que no es ilimitada cuando hace frente a la criminalidad y la violencia social, por lo que para

ello se deberán regir bajo los estándares desarrollados en la jurisprudencia de la Corte IDH.

Por ende, tras haber indicado anteriormente que la CADH no guarda la idea de la seguridad ciudadana, sino la idea de la seguridad nacional según lo dispusieron los Estados en los trabajos preparatorios de la Convención.

Para entender el ámbito de la Seguridad Ciudadana debemos recurrir al artículo 27 de la CADH el cual establece que las “Situaciones de suspensión de Garantías” son 5:

- I. Caso de guerra (hacia el **Estado parte**),
- II. Caso de peligro público que amenace la independencia del **Estado parte**,
- III. Caso de peligro público que amenace la seguridad del **Estado parte**,
- IV. U otro caso de emergencia que amenace la independencia del **Estado parte**,
- V. U otro caso de emergencia que amenace la seguridad del **Estado parte**.

Este artículo es pilar para entender los supuesto de Estados de Excepción bajo lo que se deben regir los Estado parte, sin embargo es claro que ninguna situación que amenace la seguridad ciudadana podría calzar, ya que todos los supuestos aparentemente son situaciones del Derecho Internacional Humanitario y donde el Estado es parte, siendo por tanto: un enfoque estadocéntrico.

No obstante, la Corte IDH a través de su jurisprudencia ha venido resolviendo tal situación aunque sin dar un concepto de seguridad ciudadana pero si situaciones análogas o nuevas formas de entender las restricciones o limitaciones a los derechos, y es que antes de la forma debe primar el fondo, más aun cuando la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales cambian de manera drástica y con ello la forma bajo la cual la CADH fue diseñada y no preveía un mundo como el actual donde la tecnología, la globalización y otro fenómenos han cambiado las formas de manifestación de los derechos y así mismo los conceptos bajo las cuáles se rigen los Estado.

En ese sentido, debemos precisar que analizamos el artículo 27 en razón que son situaciones de excepción que no significa “la supresión temporal del Estado de derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad” (Corte IDH, 1987, párr. 24) a la luz de la CADH, con lo cual son situaciones que enmarcan un cierto de gravedad en la amenaza a los ciudadanos o al mismo Estado (como un Conflicto Armado Internacional o No Internacional) y por tanto conocer cuáles son estas situaciones, en

conjunto con las que no son parte de este grupo y por tanto son simples situaciones de violencia que no ameritan ser parte de un Estado de Excepción, nos puede ayudar a determinar cuáles son las situaciones que son parte de la Seguridad Ciudadana de forma más clara.

En este orden de ideas, la Corte IDH ha desarrollado contenido sobre tal en el caso Zambrano Vélez vs. Ecuador¹³ al señalar que para que un Estado de Excepción sea acorde a la CADH debe cumplir con los requisitos de “duración, [...] ámbito geográfico y [...] alcance material” (Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, 2007, párr. 48), lo cuáles utilizo para determinar la responsabilidad internacional del Estado Ecuatoriano por la violación del artículo 27. Sin embargo, la Corte IDH no abordó análisis alguno sobre la situación, si es que ameritaba el Estado de Excepción, creemos que esto se debe cuando señalo que:

“Es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia y corresponde a éstas ejercer el adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención”
(Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, 2007, párr. 47)

De esta forma, la Corte IDH al haberse encontrado ante un supuesto que en efecto no estaba previamente establecido en la CADH ameritaba por tanto ser declarada inconvencional la declaratorio de emergencia por qué parte del Estado de Emergencia en el caso estaba destinada para hacer frente a la criminalidad común. No obstante tal interpretación iría en contra de las realidades que actualmente vienen superando a la propia CADH y a las necesidades de los Estados para hacer frente a estas nuevas situaciones. Por tanto, la Corte IDH optó por dejar a criterio propio de los Estado el establecimiento de los Estados de Excepción, sin que ello signifique discrecionalidad absoluta.

Por lo tanto, una situación de criminalidad y violencia social, como una situación de crimen organizado o protestas sociales violentas puede ser sujeta a un Estado de Emergencia. ¿Pero esta última aseveración es correcta?

¹³ Cabe señalar que en el caso, el Estado Ecuatoriano se encontraba en el marco de “un grave estado de conmoción interna [...] en] el territorio nacional y, especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil”, como consecuencia de hechos de vandalismo, atentados contra la integridad física de las personas y considerables perjuicios a la propiedad pública y privada”.

Creemos que no, esto debido a que la Corte IDH señaló que:

“es fundamental recordar que la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”, y no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común” (Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, 2007, párr. 52)

Esto debe ser entendido en su conjunto, ya que la Corte IDH no declaró responsabilidad internacional al Estado Ecuatoriano por haber declarado un estado de emergencia para hacer frente a la criminalidad común (ya que lo declaró por el incumplimiento de los criterios de temporalidad y ámbito geográfico), sino que agrega y entiende la Corte IDH que uno de los límites de la discrecionalidad de los Estados, parte de la proporcionalidad de la medida de optar un estado de excepción - “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación” – y es que no se puede usar para hacer frente a la criminalidad común.

Sin embargo frente a las situaciones de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna y situaciones excepcionales no ha establecido ningún inconveniente la Corte IDH, pero como frente a la protesta social estableció que “resulta prioritario que el Estado garantice una atención y solución adecuada y efectiva a tales reclamaciones para proteger y garantizar tanto (...) - de quienes protestan - como los del resto de los miembros de la sociedad en dichas regiones” (Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, 2014, párr. 182), por lo cual otorga un enfoque de protección desde quienes afrontan la seguridad ciudadana y a los ciudadanos en general.

En segundo lugar, la CADH al establecer los límites o restricciones a ciertos derechos como la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13), libertad de reunión (artículo 15), libertad de asociación (artículo 16) y de circulación y de residencia (artículo 22) ha establecido al Orden Público¹⁴ como criterio para su restricción o limitación, bajo la óptica del orden interno del Estado y no de los ciudadanos.

¹⁴ Las situaciones bajo las cuales se pueden restringir estos derechos son más, como: 1) la seguridad nacional, 2) la moral pública, 3) la salud pública, 4) derecho de los demás, o 5) libertades de los demás. El primer criterio es claro que parte de la lógica estadocéntrica, sin embargo las demás parte de la protección de las personas, pero un mayoría o grupo de personas,

Para lo cual, la Corte IDH ha entendido la idea del Orden Público en el caso *Servellón García y otros vs. Honduras* (2006) al señalar que:

“con la finalidad de mantener la seguridad y el orden públicos, el Estado legisla y adopta diversas medidas de distinta naturaleza para prevenir y regular las conductas de sus ciudadanos, una de las cuales es promover la presencia de fuerzas policiales en el espacio público. No obstante, la Corte observa que un incorrecto actuar de esos agentes estatales en su interacción con las personas a quienes deben proteger, representa una de las principales amenazas al derecho a libertad personal, el cual, cuando es vulnerado, genera un riesgo de que se produzca la vulneración de otros derechos, como la integridad personal y, en algunos casos, la vida.” (Caso *Servellón García y otros vs. Honduras*, párr. 87)

Es claro que la idea de regular las conductas de los ciudadanos según la Corte IDH es frente a las situaciones donde sus agentes estatales son parte de esta y deben tomar medidas de acción para evitar alguna afectación a los propios ciudadanos; de esta forma, la Corte IDH cambia el enfoque del Orden Público a un enfoque antropocéntrico, y por tanto adaptándola a la idea de la seguridad ciudadana.

Además, llama la atención que la Corte IDH al igual que la CIDH haya adoptado que los principales derechos que pueden verse afectados en marco del Orden Público y la Seguridad Ciudadana son el derecho a la vida, integridad y libertad.

Finalmente podemos concluir que la Corte IDH ha dotado de un contenido a lo que inicialmente la CADH se enfocaba y no habían sido establecidas, al entender situaciones que forman parte de la noción de seguridad ciudadana como “control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común” (Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, 2007, párr. 51), así como que entender que los Estados de Excepción no son aplicables frente a la criminalidad común de la cual compete la Seguridad Ciudadana y que el Orden Público actualmente debe ser entendido bajo un enfoque desde la persona.

no minorías o individuos que la lógica de la seguridad ciudadana (seguridad humana) comprende.

B. La fuerzas armadas como mecanismo de prevención en el marco de la Seguridad Ciudadana

Una de las obligaciones de los Estados desde la perspectiva de la seguridad ciudadana según la CIDH es la de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana para la protección en especial del derecho a la vida, integridad personal y libertad. Debiendo ser entendido como medidas positivas ante situaciones de conocimiento de un “riesgo real e inmediato para un individuo o un grupo de individuos determinados y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo” (Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, 2009, párr. 280).

En ese sentido, la CIDH en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos señaló la existencia de un deber primario del Estado de asegurar el derecho a la vida a través de ciertos mecanismos, sin embargo, llama la atención que la CIDH haya señalado de forma expresa solo una recomendación y luego remitirse a señalar términos como “*medidas preventivas operativas*”. Desde nuestra perspectiva la CIDH, a pesar de lo difuso y general del término, ha creído correctamente que ello es parte de la discrecionalidad de los Estados y por otro lado alude a que todas las medidas que tome el Estado sean siempre adecuada y efectivas a proteger en primer lugar derechos como la vida, integridad y libertad cuando toma acciones de prevención en aras de la seguridad ciudadana.

No obstante, una de las medidas de prevención que se proponen es el carácter disuasivo que se obtiene del uso de las Fuerzas Armadas. A lo cual, la CIDH terminará por señalar de forma sucinta que “los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados” (CIDH, 2009, párr. 105), pero tal aseveración es su punto de vista.

Al respecto, la Corte IDH tiene una perspectiva similar sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior al señalar que en efecto se debe tener un *extremo cuidado* en su utilización “puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales” (Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, 2006, párr. 78). No obstante, la Corte IDH disiente sobre el ámbito de acción de las Fuerzas Armadas respecto de la CIDH al señalar que:

“los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos” (Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, 2006, párr. 78)

Es decir, que los Estados si tienen un discreto margen de acción para hacer uso de las fuerzas armadas, pero siempre tendiente a que esta sea la “última opción”. Es así que la Corte IDH:

“estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común” (Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, 2007, párr. 58)

Sin embargo, en el marco de esta situación, se debe acentuar la posible amenaza que se puede desprender del uso de las fuerzas armadas que *per se* pueden generar respecto de los ciudadanos y ciudadanas en el marco de la seguridad ciudadana, tal es así que la Corte IDH si declaró que no era convencional hacer uso de Estados de Excepción para hacer frente a la criminalidad común, pero que el uso de las fuerzas armadas no. Esto puede deberse al uso que los Estado de la región ha hecho históricamente hasta el día de hoy de las fuerzas armadas en la labores internas, esta situación puede observarse de forma sucinta en el capítulo IV del Informe Anual del año 2015 de la CIDH sobre el uso de los “cuerpos de fuerzas militares”¹⁵. No obstante, la Corte IDH ante ello a través de su jurisprudencia ha optado por desarrollar estándares para el uso de la fuerza a partir de los cuales se debe regir el actuar de los cuerpos de seguridad o agentes estatales desde el caso *Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*.

8. Conclusión

La idea de la Seguridad Nacional está en desarrollo tanto en nuestra región y así como por parte del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, sin embargo ello es tarea de los Estados a nivel interno en el marco de su discrecionalidad determinar y adoptar el enfoque de seguridad humano del cual deben partir sus políticas de sus

¹⁵ Disponible en el enlace: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>

políticas públicas de seguridad ciudadana. No obstante, esta discrecionalidad no es absoluta y esta debe sujetarse a lo desarrollado por la Corte IDH al establecer ideas para comprender la seguridad ciudadana, como el que no puede servir como justificación para un Estado de Excepción, aunque si para el uso de las fuerzas armadas.

Por lo que recae en una gran preocupación que los Estados tomen en cuenta los criterios desarrollado por la Corte IDH a través de un control de convencionalidad para que las políticas de seguridad ciudadana se dé bajo estándares de Derechos Humanos.

A pesar que la Corte IDH no ha especificado situaciones que forman parte de la seguridad ciudadana, salvo la criminalidad común, su labor ha sido se ha enfocado en resolver el problema que generaba el enfoque de estadocéntrico plasmado en la CADH para volcarlo en un enfoque de seguridad humano, donde la persona es el objeto de protección.

Sin embargo, quedan aún en el tapete ciertos aspectos a dejar esclarecidos y de los cuáles hemos desarrollado tan solo dos puntos, pero ante tales situaciones los Estados deben tomar como propio la idea de que la fuerza y la violencia no son los mecanismos democráticos, constitucionales y convencionales idóneos.

9. Fuentes de Información

- Organización de los Estados Americanos (1969). *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (OEA/Ser.K/XVI/1.2)*. Washington, D.C: OEA.
- Bonett Locarno, M. J. (2005). Seguridad Integral. En M. J. Bonett Locarno, *Seguridades en construcción en América Latina Tomo II* (pág. 35). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Tribunal Constitucional del Perú. Caso Luis Augusto Brain Delgado y otros, N.º 3482-2005-PHC/TC (27 de junio de 2005).
- Corte Interamericana de Derecho Humanos. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Serie C No. 125 (17 de junio de 2005).
- Corte Interamericana de Derecho Humanos. Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, Serie C No. 153 (22 de septiembre de 2006).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, Serie C No. 205. (16 de noviembre de 2009).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, Serie C No. 150 (5 de julio de 2006).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, Serie C No. 279 (29 de mayo de 2014).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Servellón García y otros vs. Honduras, Serie C No. 152 (21 de septiembre de 2006).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, Serie C No. 166 (4 de julio de 2007).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, Opinión Consultiva OC-8/87 (30 de enero de 1987).
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). *Estudio mundial sobre homicidio. Tendencias, contextos, datos*. Viena: UNODC.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. ONU.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009 - 2010 “Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”*. PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, “Seguridad Ciudadana con Rostro Humanos: diagnóstico y propuestas para América Latina*. ONU.
- Elguera, J. (2002). Seguridad internacional y desarrollo nacional: La búsqueda de un concepto. En S. Aguayo Quezada, & B. Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana* (págs. 76 - 91). México: Siglo XXI.
- Española, R. A. (2014). *Diccionario de la Real Academia Española*.

- Garzón Real, B. (2016). *Operación Cóndor. 40 años después*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editado por el Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CI-PDH) Categoría II UNESCO.
- Hobbes, T. (2005). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington. DC.: CIDH.
- Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales No. 15 de la Universidad de los Andes*, 74 - 87.
- Locke, J. (2006). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Madrid: Tecnos.
- Congreso de los Estados Unidos de América (1947). *National Security Act*. Estados Unidos.
- Rousseau, J.-J. (2007). *Contrato Social*. España: Austral.
- Sharp, G. (2002). En torno a la definición de seguridad nacional. Aproximaciones a la Seguridad Nacional. En S. Aguayo Quezada, & B. Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana* (págs. 91 - 97). México: Siglo XXI.
- Tierno Galván, E. (2013). *Thomas Hobbes. Antología de Textos Políticos Del ciudadano y Leviathan*. España: Tecnos.
- Organización de las Naciones Unidas (1986). *Informe del Secretario General, Concept of Security*. Nueva York: ONU.