

Francisco Rojas Aravena*, Daniel Soto Muñoz**

Estándares Internacionales y Seguridad Pública

International Standards and Public Security

Resumen

En los últimos años se ha producido a nivel internacional una importante asociación conceptual entre derechos humanos y seguridad. Tanto la doctrina de la “seguridad humana” de Naciones Unidas como la “seguridad multidimensional” de la Organización de Estados Americanos han llevado a la preocupación tradicional de la seguridad hacia un nuevo enfoque. Tradicionalmente centrada en la integridad del Estado la atención se centra ahora en la protección de las personas. El nuevo concepto incorpora los derechos humanos en el nuevo significado de la seguridad creando nuevas prioridades a los Estados. La amplitud del nuevo concepto conlleva una falta de delimitación que puede generar una confusión práctica entre las funciones de defensa, que corresponden a las fuerzas armadas, con las funciones de seguridad, asignadas naturalmente a las policías.

Palabras clave

Seguridad humana; seguridad multidimensional; políticas públicas de seguridad.

Abstract

In recent years in many countries there has been an important conceptual association between human rights and human security. Both the United Nation’s doctrine of “human security” and the concept of “multidimensional security” of the Organization of American States have suggested that the traditional security concerns must take a new approach. Security previously centered on the integrity of the states, is now focused on protecting people. This new concept incorporates human rights within the new meaning of security, creating new priorities for the states. The growing amplitude of this new concept may

* *Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht. Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).*

frojas@flacso.org

** *Abogado, profesor e investigador de la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros, consultor en derechos humanos y derecho humanitario. Chile. dansotoel@yahoo.es*

produce a new and evolving definition that may lead to practical confusion between the roles of national defense, which corresponds to the armed forces, with the security features normally assigned to the police.

Keywords

Human security, multidimensional security, public safety policies

1. Introducción

La relación entre los derechos humanos y la seguridad ha evolucionado conceptualmente desde fines del siglo pasado. En la actualidad existe acuerdo a nivel internacional en el cambio de enfoque de la seguridad y en la necesidad de relacionarla con los derechos humanos. La seguridad se focaliza en la actualidad en las personas. Esta vinculación genera importantes desafíos en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad y plantea la conveniencia de delimitar con claridad los roles de la defensa y seguridad para no generar confusión entre roles militares y policías.

2. Redefinición del concepto de seguridad a nivel internacional

a. Seguridad humana

El “Informe sobre Desarrollo Humano” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, señaló por primera vez que una interpretación de la seguridad que privilegiaba la protección del territorio, terminaba desprotegiendo a la gente común¹. Su tesis teórica planteó que la seguridad debía ser vista como parte del concepto de “desarrollo humano” lo que exigía al Estado desarrollar los mecanismos de protección tanto de las amenazas crónicas, como el hambre y la enfermedad, como las alteraciones súbitas a la vida cotidiana, constituidas por el delito y el desempleo.

En 2000 el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, empleó por primera vez el concepto seguridad humana en su informe “Nosotros los Pue-

¹ PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 25–52.

blos” en la “Cumbre del Milenio”² e instituyó la “Comisión sobre Seguridad Humana” para desarrollar el significado de esta nueva noción. Paralelamente Canadá creó la “Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados” (CIISE) para determinar los alcances de un concepto y sus acciones prácticas controvertidas (“intervención humanitaria”). A fines de 2001 la CIISE presentó su informe “La Responsabilidad de Proteger”³ que declaró que el ejercicio de la soberanía conllevaba la responsabilidad de proteger a los ciudadanos, pero que correspondía también a la sociedad internacional intervenir, subsidiariamente, en los casos en que esta población se encontrara sufriendo.

La Comisión sobre Seguridad Humana de la ONU presentó en 2003 un informe titulado “*La seguridad humana, ahora*”. En él afirmó que la seguridad humana complementaba la seguridad estatal al centrarse en las personas. También destacó que existían ciertos problemas que hasta esa fecha no habían sido considerados como auténticas amenazas, y especificó que, en el nuevo concepto, el respeto a los derechos humanos pasaba a constituirse en el núcleo central de la protección estatal⁴.

Después de varias propuestas del Secretario General⁵ de la ONU, los conceptos “seguridad humana” y “responsabilidad de proteger”, fueron aceptados a nivel global en la Cumbre de mandatarios de septiembre de 2005⁶.

b. Seguridad multidimensional

Desde el fin de la segunda guerra mundial y hasta los años noventa del siglo XX se empleó el concepto “seguridad hemisférica” para referirse a la seguridad colectiva de las Américas. Este modelo fue impulsado por los Estados Unidos para proteger al continente de “amenaza extracontinental”⁷. Finalizada

² Informe del Secretario General ante la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al milenio: “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, Nueva York, 27 de marzo de 2000 (A/54/2000).

³ INTERNATIONAL Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The responsibility to protect*. Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

⁴ COMMISSION on Human Security. *Human security now*. Washington, Communications Development Incorporated, 2003.

⁵ Ver documentos: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565). “Proyecto del milenio de la ONU. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del milenio”, Londres, 2005. “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos”, Informe del Secretario General, Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005).

⁶ Documento final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York, 24 de octubre de 2005 (A/RES/60/1).

⁷ Ver RESTREPO, César Andrés. *La nueva seguridad hemisférica*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2004.

la “guerra fría” las prioridades estratégicas sufren una redefinición influidas, también, por la solución de muchos de los antiguos conflictos territoriales, y por la amplificación de los procesos de cooperación interestatales.

El nuevo panorama regional revelaba que existían factores de inestabilidad comunes para toda Latinoamérica⁸. Las principales amenazas a la seguridad ya no eran de tipo militar, sino, tenían una naturaleza nítidamente policial, y se referían principalmente al narcotráfico y el terrorismo. Enseguida, pero en distinto orden de prioridades, Centroamérica, el Caribe, los países andinos y el Cono Sur, consideraron que el tráfico de armas, el tráfico de personas, los desastres naturales y la pobreza eran los principales factores de inseguridad (ver Cuadro 1)⁹.

Cuadro 1: Principales amenazas a la seguridad en Latinoamérica

Cono Sur	Países andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales	Tráfico de armas
Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales
Pobreza	Pobreza	Tráfico de personas	Crimen organizado

Fuente: Rojas Aravena, Francisco (2008).

En junio de 2002 la Asamblea General de la OEA aprobó la “Declaración de Bridgetown” que estableció que el concepto y enfoque tradicionales de la seguridad debían ampliarse para abarcar amenazas nuevas que incluyeran aspectos políticos, económicos, sociales, sanitarios y ambientales¹⁰. En octubre de 2003 la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA ratificó este enfoque multidimensional en la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”. La nueva concepción de la seguridad hemisférica incluía tanto las amenazas tradicionales como las nuevas, y estableció que el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales eran esenciales para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados americanos¹¹.

⁸ GASPAR TAPIA, G. “Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría”. En: ROSAS María Cristina. (coord.), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. pp. 91–114.

⁹ ROJAS ARAVENA, Francisco. “El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad”. En *Revista Nueva Sociedad* (213): pp. 36–49, enero–febrero 2008.

¹⁰ “Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”. Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General celebrada en Bridgetown, Barbados, el 4 de junio de 2002 (AG/DEC.27 XXXII–O/02).

¹¹ “Declaración sobre seguridad en las Américas”. Aprobada en la tercera sesión plenaria de la Asamblea General celebrada en Ciudad de México, México, entre los días 27 y 28 de octubre de 2003 (OEA/Ser.K./XXXVIII. CES/dec.1/03 rev.1, 28 octubre 2003).

A partir de 2005 la OEA ha implementado una serie de iniciativas de cooperación a través de la “Secretaría de Seguridad Multidimensional” (SSM), entre ellas: programas antidrogas y contraterroristas; asesoría en el diseño de políticas públicas de seguridad y de defensa¹²; y un importante proceso de Reuniones de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (reuniones “MISPA”). En la MISPA I, 2008, se suscribió el “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”, en la MISPA II de 2009, se firmó el “Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública” y en la MISPA III 2011 se aprobaron las “Recomendaciones de Puerto España sobre Gestión de Policía”.

3. Derechos humanos y seguridad

El nuevo concepto internacional de la seguridad –humana y multidimensional– trasladó la preocupación desde la supervivencia del Estado a la protección de la integridad de las personas. Esto se tradujo en una obligación de origen internacional que impuso a los Estados el deber de resguardar la dignidad de la persona frente a riesgos multicausales¹³. En el ámbito internacional se atribuyó al Estado un deber específico de brindar seguridad¹⁴ que complementó las exigencias de cuidado ya impuestas internamente por el derecho constitucional¹⁵. Esta obligación específica generó una vinculación indisoluble entre seguridad y preocupación por las personas que se traduce, en la actualidad, en la imposibilidad de distinguir entre “seguridad de las personas” y “derechos humanos”. Se afirma que todo lo que es seguridad humana es a la vez derechos humanos¹⁶.

Vemos así que el derecho internacional de los derechos humanos se amplió desde su sentido originario, concebido como una limitación al poder público, a perspectivas más amplias de protección, a lo menos en dos sentidos.

En el primero se reconoció que la esfera de protección del Estado debía extenderse al ámbito privado, garantizando la vigencia de los derechos humanos en los espacios cerrados donde las personas podían también ser objeto de

¹² OEA. Secretaría de Seguridad Multidimensional [en línea]. Disponible en <http://www.oas.org/es/ssm/default.asp>; [citado el 24 de noviembre de 2011]

¹³ DENG, F. y MÉNDEZ, J. “Seguridad Internacional y Derechos Humanos”. En: TRABUCCO, E. (edit.). *Derechos humanos hoy, balance internacional*. Santiago, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, 2008. pp. 81–91.

¹⁴ CASCADO TRINDADE, Antonio. *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. Santiago Editorial Jurídica de Chile, 2001, pp. 377–429.

¹⁵ CEA EGAÑA, José Luis. “Estado Constitucional de Derecho”. En: WOISCHNIK, J. (edit), *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. Uruguay, Fundación Konrad Adenauer Oficina Uruguay, 2005. pp. 43–56.

¹⁶ FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo. *Seguridad humana*. Tesis (Doctorado en Seguridad y Prevención). Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona, 2005. pp. 214–245.

discriminación y violencia¹⁷. Así sentenció en 2004 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas: “(...) *las obligaciones positivas de los Estados Partes de velar por los derechos del Pacto sólo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no sólo contra las violaciones de los derechos del Pacto por sus agentes, sino también contra los actos cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del Pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas*”¹⁸.

En el segundo sentido los derechos humanos fueron elevados a la categoría de referente obligatorio para el diseño e implementación de políticas públicas: han fundamentado la transformación de la justicia penal en Latinoamérica¹⁹, han promovido la lucha contra la corrupción incentivando la transparencia y la rendición de cuentas²⁰, y actualmente impulsan su integración con la seguridad pública considerando que la posibilidad real de disfrute de los derechos fundamentales dependen, en el fondo, de la paz social.

Aunque el ordenamiento jurídico internacional no reconoce, en lenguaje específico y de forma generalizada, el derecho a la seguridad de las personas frente a las amenazas sociales o interpersonales²¹, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló en su “*Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*” de fines de 2009²², que podía deducirse con propiedad que existía una obligación estatal de brindar seguridad a las personas. Esta obligación resultaba de la aplicación de otras garantías vigentes: del derecho a la vida, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad y seguridad personales, y del derecho al disfrute pacífico de los bienes, entre otros.

El informe agregó que las obligaciones de los Estados en el ámbito de la seguridad pública también comprometían las garantías judiciales (derechos a la protección judicial y al debido proceso), el derecho a la privacidad y la protección de la honra y la dignidad y los derechos políticos como el derecho a la libertad de expresión, la libertad de reunión y asociación, y el derecho a participar en asuntos de interés público.

¹⁷ SOTO MUÑOZ, Daniel. *Derechos humanos y seguridad internacional: el rol de las empresas en zonas inestables*. Revista Política y Estrategia (116): pp. 109–140, Julio–Diciembre 2010.

¹⁸ Observación General N°. 31. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, “La índole de la obligación jurídica general impuesta” (HRI/GEN/1/Rev.7 at 225, 2004).

¹⁹ HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián. *Derecho Procesal Penal Chileno. Tomo I*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002., pp. 17–30.

²⁰ Ver CONSEJO Internacional de Políticas de Derechos Humanos. La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades. Ginebra, Autor, 2011.

²¹ Sólo el sistema interamericano contempla el “*derecho a vivir libre de violencia, tanto en el ámbito público como en privado*”, refiriéndose a la situación de las mujeres como un grupo social sujeto a vulnerabilidad (“Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, “Convención de Belém do Pará” de 1994, artículo 3).

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009 (OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, 31 diciembre 2009).

Esta vinculación entre derechos humanos y seguridad es de inmensurable importancia en Latinoamérica, región en la que los principales factores de riesgo para las personas lo constituyen la violencia, el crimen y la inseguridad²³.

1. *Las amenazas a la seguridad en Latinoamérica*

En 2008 el Secretario General de la OEA planteó en la primera reunión MISPA que el panorama delictual que afectaba a la región era una verdadera enfermedad de tipo epidémico. Recordó que los estándares científicos habituales aceptados para reconocer una epidemia hablan de 10 casos por cada 100 mil habitantes y que según el Informe Mundial de Violencia (elaborado por la organización Mundial de la Salud en 2002), en América Latina y el Caribe el homicidio mataba en promedio a 22,9 personas cada 100 mil habitantes, cifra que aumentaba a 36 víctimas en Centroamérica, a 37 en Colombia y a 45 en Venezuela. El homicidio aparecía también como la primera causa de muerte para jóvenes entre 15 y 29 años con una tasa que alcanzaba a 83,2 víctimas por cada 100 000 personas. La principal causa de esta violencia extrema estaba asociada al tráfico de drogas, al robo con violencia, los secuestros, los abusos sexuales, el pandillaje juvenil, la corrupción y la violencia doméstica²⁴.

El informe anual “Latinobarómetro” de 2011²⁵ dice que la principal preocupación actual de la ciudadanía en la región es la delincuencia y la seguridad pública: el 28% de los latinoamericanos consideran que este es el principal problema de sus países (en 11 de los 18 países medidos). El caso más extremo es Venezuela en donde el 61% de la población considera que la seguridad es el principal problema. Menos preocupante aparecen para la gente el desempleo con un 16% y los problemas económicos con un 12%.

América Latina aparece, por lo tanto, como la región más violenta y más afectada por el delito común del planeta. Paradójicamente es también el área con menos conflictos armados internos o internacionales. Las explicaciones de la violencia se centran en los desajustes que generan la industrialización y la urbanización, la disolución de los mecanismos de control social incentivados por la desigualdad social, y la exclusión de amplios sectores de la población

²³ DAMMERT, Lucía. “Violencia, crimen e inseguridad en América Latina”. *En su: Crimen e inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas*. Santiago, FLACSO Chile, Catalonia, 2009, pp. 161–187.

²⁴ “Informe del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, sobre la situación de seguridad pública en las Américas”, Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, MISPA I (OEA/Ser.K/XLIX.1. MISPA/doc.8/08, 7 de octubre de 2008).

²⁵ El informe establece que la percepción de delincuencia de la ciudadanía no está alineada con la cantidad de víctimas que hay en cada país, si bien a lo largo del tiempo se ha ido produciendo más congruencia, hay enormes brechas aún en muchos países. La tasa de victimización se encuentra por sobre la percepción de delincuencia, hecho que se ha mantenido durante estos 16 años de medición (ver “Informe 2011” de la Corporación Latinobarómetro, pp. 65–68).

de los asuntos electorales, la justicia y la seguridad²⁶. Adicionalmente, la violencia en Latinoamérica es alentada por pandillas y organizaciones criminales relacionadas con tráfico de drogas, armas y personas.

En este contexto, entre las principales amenazas a la seguridad del continente, no se encuentran las militares.

2. Desafíos para el diseño e implementación de políticas de seguridad pública

La forma en que los Estados perciben las amenazas influye de forma determinante en la manera en que planifican, asignan recursos, y desarrollan sus políticas de seguridad y defensa. Esta percepción también condiciona los instrumentos apropiados para enfrentar las amenazas externas e internas. En el frente interno la mayoría de los países latinoamericanos tienen un problema común de debilitamiento del monopolio de la fuerza que ha sido generado por el incremento del uso de la violencia por delincuencia común, y criminalidad organizada. Por otra parte, la fuente más grave de inseguridad externa es generada por actores no estatales ligados a ilícitos transnacionales.

El nuevo concepto internacional de la seguridad centra su atención en las personas y refuerza la finalidad política del Estado de Derecho de promover el bien común y de prevenir los peligros que puedan afectar la salud y el derecho a la vida²⁷. Como consecuencia, pasan a constituir amenazas a la seguridad del individuo y por extensión, del Estado, todas aquellas situaciones que perturban la tranquilidad de las personas en los asuntos políticos, económicos, sociales e interpersonales. Esta amplitud, no obstante, genera problemas de interpretación que derivan en la “militarización de problemas no militares”²⁸. Al ampliar este concepto, se deben evitar potenciales soluciones que traigan en sí la militarización de problemas no militares.

Las preocupaciones tradicionales relacionadas con un ataque militar por parte de otro Estado se han reducido de manera drástica, en buena parte gracias al desarrollo de medidas de confianza mutua²⁹, así como por la ampliación de mecanismos de transparencia y judicialización de la resolución de los con-

²⁶ FUENTES, Claudio. “Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana”. En: FUENTES, C.; BASOMBRIO C.; DELLASOPPA, E.; FRUHLING, H. *Seguridad ciudadana en América Latina. Miradas críticas a procesos institucionales*. Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 2011. pp. 9–10.

²⁷ FERNÁNDEZ PEREIRA, Op. Cit., pp. 88–91.

²⁸ SOTOMAYOR VELÁSQUEZ Arturo. “La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas”. En *Revista de Ciencia Política*, 27 (2): pp. 67–88; 2007.

²⁹ ROJAS ARAVENA, Francisco. “América Latina: defensa y seguridad en el Siglo XXI”. En Marcela Donadio (compiladora). *La reconstrucción de la Seguridad Nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Prometeo/RESDAL, Buenos Aires, 2010.

tenciosos. Hoy la principal preocupación de los gobiernos latinoamericanos se centra en la emergencia de la violencia criminal³⁰, una cuestión propia de las políticas de seguridad pública y no de la defensa.

Frente al incremento de la violencia la tentación en períodos electorales es promover soluciones asociadas a la mano dura, cuya efectividad no cesa de ser cuestionada. Así, se proponen normalmente soluciones igualmente llamativas como poco efectivas: el incremento de penas, y se incentiva el aumento de dotación policial, la privatización de ciertas áreas de la seguridad, la participación de las fuerzas armadas en apoyo o sustitución de las tareas policiales.

La intervención militar en asuntos de seguridad pública o ciudadana, en Latinoamérica, parece ser incentivada en parte por la indefinición legal. En general se considera la participación en casos de desastres naturales o en situaciones específicas referidas al orden público. No obstante, algunas constituciones, por ejemplo, aluden a una vinculación genérica de las fuerzas armadas con la seguridad (Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Perú), en otras a una relación con un impreciso “orden institucional” (Brasil, Colombia, Paraguay). La mayoría carecen de una regulación legal específica para situaciones de emergencia. Estas indeterminaciones jurídicas han generado, en muchos casos, falta de claridad sobre roles y, en la práctica, superposición de funciones especialmente en el control del narcotráfico, del terrorismo, el orden público y el manejo de catástrofes. Solo Argentina, Chile y Uruguay no registran operaciones “conjuntas” entre militares y policías³¹.

Lo conflictivo en los casos de superposición de roles, más allá de la desprofesionalización de las funciones militares y policiales³², es determinar sobre cuál institución recae el mando de la operación. La falta de institucionalidad y la debilidad de los organismos civiles dedicados a la seguridad y la defensa han hecho que, equivocadamente, a las fuerzas armadas se les delegue este rol de conducción, aunque sea transitorio. El efecto inevitable es la trasgresión y debilitamiento del orden jurídico y la afectación de los derechos de las personas. Las fuerzas armadas carecen –por su definición operacional y naturaleza legal– del entrenamiento, doctrina, equipamiento y marco legal para enfrentar problemas de carácter policial.

Ya lo había señalado la CIDH en 2003: *“es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra*

³⁰ ROJAS, F. y GUZMÁN, J. (coordinadores). *La política sí importa, la inseguridad preocupa y la violencia impide el desarrollo. Estudio de Opinión en Latinoamérica*. San José, Costa Rica: FLACSO, 2011.

³¹ FLACSO Chile. *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago, 2007, pp. 79–82.

³² ROJAS ARAVENA, Francisco. *Revista Nueva Sociedad* (213). Op. Cit.

que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos”³³.

6. Conclusiones

La seguridad es el derecho que posibilita el ejercicio de otros derechos. Es un derecho central en democracia. Por esta razón, el Estado tiene una obligación primordial de garantizar la seguridad pública y ciudadana.

La CIDH estableció en 2009 que la seguridad ciudadana³⁴ debía entenderse formando parte del concepto de “seguridad humana” y ésta, a su vez, integrada al concepto “desarrollo humano”. La CIDH señaló que los estándares internacionales de derechos humanos imponían al Estado la obligación positiva de diseñar e implementar políticas públicas integrales, intersectoriales, participativas, universales e intergubernamentales³⁵. Estas políticas, a su vez, debían incorporar los derechos humanos *“como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado”*³⁶.

El informe estableció que una política pública sobre seguridad, con enfoque de derechos humanos, debía priorizar las cuestiones históricamente más débiles en Latinoamérica: la atención de víctimas, el control de la seguridad privada; las evaluaciones y rendiciones de cuentas, la profesionalización de las fuerzas policiales, y la exclusión de la intervención de las fuerzas armadas en tareas policiales.

El Estado, según la recomendación del informe, debe contar con instituciones que garanticen la seguridad. La confusión de roles militares y policiales debilita esa capacidad estatal, erosiona su legitimidad, desprofesionaliza tanto la seguridad pública como la defensa, y genera riesgos innecesarios para los ciudadanos.

No obstante, en situaciones de alta complejidad y frente a vulnerabilidades específicas el Estado tiene la obligación de usar todos sus recursos para ga-

³³ Comisión IDH. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2003, Capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párr. 272.*

³⁴ La Comisión IDH definió la seguridad ciudadana como una *“situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando estos son vulnerados”* (CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009. p. 9).

³⁵ *Ibíd.* p. 22.

³⁶ *Ibíd.* p. 21.

rantizar la seguridad de las personas, los ciudadanos y su derecho a la paz. En función de ello es posible que en determinadas circunstancias sea necesario el accionar conjunto de fuerzas armadas y de policías. Ello requiere clarificar y especificar las misiones, el mando, la duración y los recursos involucrados. Solo con ello se evitará la superposición de roles con nefastas consecuencias como algunas experimentadas, en materia de derechos humanos.

La democracia demanda de sus líderes decisiones y acciones que la profundicen y la consoliden por medio de la construcción de bienes públicos que garanticen derechos esenciales entre los que sobresalen la seguridad, la paz y los derechos humanos.