

SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

Fernando GARCÍA CORDERO*

En el pasado inmediato —me refiero a los dos o tres últimos años— la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha modificado su enfoque sobre las cuestiones relacionadas con el respeto a los derechos humanos, a partir de una plataforma de doctrina más amplia y coherente que permite el examen de los casos concretos con mayor claridad y que ofrece criterios metodológicos más eficaces y, sobre todo, un contexto de doctrina adecuado a los estándares internacionales vinculantes.

Hay dos expresiones clave en las que me quiero detener: en primer lugar la noción de “seguridad humana”; en segundo lugar, la noción de “seguridad ciudadana”. Ninguna de las dos está en la terminología conceptual que habitualmente manejamos cuando nos referimos a los derechos humanos o a la seguridad pública.

Voy a recalcar, además, las recomendaciones más importantes de la Comisión Interamericana para lograr que sean sustentables las políticas, los programas y los planes de seguridad ciudadana, premisa general y piedra angular sobre la que descansa el respeto a los derechos humanos.

Los problemas de la seguridad pública, el orden social y la armonía en la convivencia de los ciudadanos han entrado en una fase crítica de alcances mundiales. No es sólo el hecho de la reciente bancarrota del sistema financiero internacional, el debilitamiento brusco de las falsas expectativas que se crearon en torno a la llamada globalización, un proceso que lejos de resolver problemas aceleró la pobreza extrema y los desequilibrios sectoriales en muchos países del planeta y, además, la complejidad de los procesos migratorios en prácticamente todos los continentes. La combinación de estos cambios lastimó la calidad de la vida y condujo a la pérdida de la seguridad pública, uno de cuyos efectos inevitables es la violación de los derechos humanos. Y esto no es todo. La vida social implica la interacción de

* Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

diversos actores —en lo económico, en lo político y en lo social—, involucra a factores cambiantes que incluyen la historia específica de cada país, sus costumbres y tradiciones, la organización política del Estado, las políticas y los programas de los gobiernos y la vigencia, o violación, de los derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de escenarios que tienen variaciones nacionales. En todos los casos, la calidad de la vida se ve amenazada o dañada cuando el Estado se muestra incapaz de dar protección a los ciudadanos, incapacidad que bloquea y destruye el diálogo entre gobernantes y gobernados.

Este proceso ha sido muy doloroso en nuestro hemisferio. Nuestros países presentan hoy uno de los índices de criminalidad más altos del mundo. Un índice que afecta de modo dramático a la población joven. Por primera vez, sostiene la CIDH en el *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2010*, “la delincuencia ha desplazado al desempleo como la principal preocupación para la población”. En la primera década del siglo XXI, México, lamentablemente, ilustra este drama. Ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público Federal y local ni las corporaciones de seguridad ni el sistema penitenciario han tenido una capacidad de respuesta eficaz y mucho menos desplegado las acciones de prevención y represión legítima contra la delincuencia organizada, la violencia y la criminalidad cotidiana.

El viejo argumento, en el sentido de que las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios dejaron una herencia de violencia e inseguridad, ha dejado de funcionar. La crisis de seguridad pública es responsabilidad directa de los gobiernos actuales, que no han asumido el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de tutela y garantía de los derechos humanos, alejándose de los estándares internacionales de la materia.

El continente registra algunos de los índices más altos en el mundo en crimen y violencia. Me detengo, brevemente, en algunos de ellos. Como es sabido por todos, un indicador mundialmente aceptado para medir la violencia es la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes. Hago el comparativo con la cifra cien como punto de referencia para simplificar la exposición. Se sobreentiende que cien es igual a 100,000. Pues bien, la tasa en Europa es de 8.9 contra 100. En el Pacífico Occidental 3.4 contra 100. En Asia Sur-Occidental 5.8 contra 100. América Latina presenta la desmesurada cifra de 25.6 contra 100. Pero si aplicamos el mismo indicador a los sectores medios y bajos de la población, la tasa promedio de homicidios se eleva a 27.5 contra 100.

Otro índice preocupante es la participación de niños, niñas y jóvenes en la violencia y los delitos. Las cifras que ofrezco a continuación incluyen víctimas y victimarios. Con edades que van de los 12-15 a los 29 años, la tasa

de homicidios es de 68.9 contra 100. En la población joven de altos ingresos la tasa desciende a 21.4 contra 100. En la población de ingresos medios y bajos se eleva a 89.7 contra 100.

El *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2010* subrayó también el impacto de la violencia sobre la economía. Aquí no se consideran los costos en vidas humanas. En América central se estima que el costo de la violencia oscila entre el 2% y el 15% del producto interno bruto. Por último, destacó los índices de confianza de la población en el gobierno, el Congreso, la policía y el sistema judicial. No obstante el fortalecimiento de las democracias en América Latina durante los últimos quince años, los niveles de credibilidad registrados en 2006 son los siguientes: el 43% de la población afirma tener confianza en el gobierno; el 37% en la policía; el 36% en el sistema judicial, y el 27% en el Congreso. Se trata de promedios continentales. En este mismo sentido, sólo el 38% de la población afirma tener confianza en la democracia.

Como se desprende de todo lo anterior, la situación de los derechos humanos es precaria y está erizada de dificultades y de errores frecuentes de los gobiernos. Es impresionante que la seguridad y la exigencia de respetar los derechos humanos constituyan una demanda cotidiana, sistemáticamente reiterada, tanto en el debate político como en los reclamos de la ciudadanía. Sin embargo, no deja de ser una actitud natural, ya que el uso de la fuerza, al margen de la normatividad vigente y de los estándares internacionales, en forma ilegal y arbitraria y bajo el pretexto de luchar contra el crimen y la violencia, contribuye a incrementar la inseguridad de la población, por la ineptitud para enfrentar el crimen y la violencia en forma eficaz. Simultáneamente, la corrupción y la impunidad de los servidores públicos han contribuido para que las organizaciones criminales puedan desarrollar, establecer y perfeccionar verdaderas estructuras de poder paralelas al Estado de derecho y capaces de competir por el control territorial y el monopolio de la violencia.

Me detengo ahora en un breve examen de las nociones *seguridad ciudadana* y *seguridad humana*. La Comisión Interamericana subraya con mucha frecuencia que la expresión “seguridad ciudadana” surgió, en América Latina, durante el proceso de transición de las dictaduras militares a la democracia y que tenía como propósito principal distinguir la seguridad que va acompañada de libertad de expresión, pluralidad política y confianza de las personas en la calle, en los espectáculos, en la simple vida cotidiana, de la seguridad custodiada por bayonetas, violencia y autoritarismo. Sin embargo, la seguridad ciudadana tiene su origen en los aportes de los organismos internacionales y en el propio desarrollo de la doctrina jurídica sobre los

derechos humanos que acuñaron, inicialmente, la noción de “seguridad humana” y la definieron como el establecimiento de los medios o condiciones que hacen posible el desarrollo de la persona, un proceso que exige ampliar las opciones de los individuos, desde el disfrute de una vida saludable y prolongada hasta el acceso a los recursos necesarios para un nivel de prosperidad que incluya el trabajo, la vivienda, la educación, la recreación y el acceso al conocimiento, pasando, desde luego, por el ejercicio de las libertades políticas, económicas y sociales. La seguridad humana es, por lo tanto, una variable que depende del crecimiento, de las políticas de desarrollo y de los programas dirigidos a elevar la calidad de la vida. Los indicadores internacionales sobre corrupción, delincuencia, seguridad pública, violencia, obesidad, desempleo, etcétera, los primeros registros que examinan son, exactamente, los grandes parámetros de la seguridad humana.

En este orden de cosas, la seguridad ciudadana constituye una expresión que, aunque está asociada a los conceptos de “seguridad interior”, “seguridad pública”, “seguridad nacional”, “seguridad urbana”, “ciudad segura”, tiene un contenido mucho más amplio y remite a la seguridad primordial de las personas y de todos los grupos que integran la sociedad. En rigor, la seguridad ciudadana es sólo una de las dimensiones de la seguridad humana y se concibe

...como la 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 éstos son vulnerados [...] De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria —aunque no suficiente— de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos.

Esta apreciación del *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2010*, de la CIDH, es coherente con la doctrina moderna que define la seguridad humana en los términos siguientes: “ausencia de temor y ausencia de carencias”. Está de sobra recordar que la seguridad humana, frente a los problemas de pérdida de la seguridad en cualquiera de sus expresiones, pone un marcado acento en las tareas preventivas.

Nunca estará de más insistir que las políticas sobre seguridad ciudadana —subrayo, seguridad ciudadana no seguridad pública— tienen, en las sociedades modernas, una especie de doble filtro. Por un lado encontramos la democracia y su caudal de principios que regulan la vida de los grandes sectores de la población, pero también de los grupos generacionales y minoritarios. Me refiero a los niños, los jóvenes, las mujeres y las personas mayores, pero también a las etnias, los discapacitados y otros. Por el otro lado encontramos el catálogo abierto y creciente de los derechos humanos. 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.

El respeto a los derechos humanos —y la obligación de los servidores públicos de velar y cuidar que se respeten— funciona por igual en el territorio abierto de la democracia, derechos electorales, laborales y de género, para mencionar los más amplios, como en el ejercicio de la acción punitiva del Estado en defensa de la seguridad ciudadana, ya se trate de acciones contra la delincuencia organizada (narcotráfico, tráfico de armas, personas e indocumentados, prostitución en todas sus formas, desde la pederastia hasta el abuso de menores y la pornografía, secuestro, robo de vehículos, etcétera) o contra la delincuencia convencional.

El Estado tiene la obligación de respetar las libertades y los derechos contenidos en la legislación vigente y en los tratados internacionales. También es tarea suya garantizar el ejercicio libre y pleno de todas esas libertades y derechos a las personas que están sujetas a su jurisdicción, sin discriminación de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquiera otra índole, independientemente de su origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Tal es el marco que deben respetar los servidores públicos y que debe proteger cualquier reforma penal.