

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD HUMANA

Serafín Ortiz Ortiz

“La elaboración del paradigma del desarrollo humano ha implicado un creciente esfuerzo de elaboración teórica y conceptual, siendo relevante la discusión acerca de la Seguridad Humana. Dicha elaboración ha generado una aproximación que analiza las distintas dimensiones de la vida social en la medida que inciden en el plano de la seguridad de las personas, pueblos y comunidades, ampliando enormemente el abanico de cuestiones a considerar en relación a la seguridad. Esto exige rigurosidad teórica y conceptual, acotando los planos desde donde se sitúa el análisis y las relaciones entre ellos, así como analizando y revisando los conceptos tradicionalmente asociados a la seguridad. No obstante esas definiciones requieren constituir un entramado consistente que permita avanzar en términos coherentes en la construcción de la propuesta del desarrollo y la seguridad humana”.

Salinas Escobar, M; Hoecker, L.¹

Sumario: 1. Introducción. 2. La Seguridad pública. 3. Seguridad humana. 4. Afirmación de las libertades: protección y potenciación. 5. Algunas conjeturas.

¹ Salinas Escobar, M; Hoecker, L., “La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana”, en *Seguridad sostenible*, 2002, p. 2. Disponible en: http://www.ii.gov.org/seguridad/?p=6_02. Cit. por Fernández Pereira, Juan Pablo, Tesis Doctoral. Seguridad Humana, Universidad Autónoma de Barcelona, p. 50, en <http://www.cor-teidh.or.cr/tablas/r27406.pdf>. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Los conceptos del título de este trabajo me han interesado desde hace poco más de dos décadas.² Sin embargo, es cierto que, contemporáneamente, estos temas deben analizarse desde una perspectiva más amplia, ya que actualmente la función del Estado sobre estas cuestiones es, por decirlo de una forma, desbordante.³

Pero debemos ser cautelosos y, sobre todo, críticos con esta situación, ya que la seguridad humana no puede convertirse en una función de Estado de forma absoluta;⁴ no debemos olvidar en ningún momento que, cuando esto ocurre, es decir, cuando el Estado asume de forma totalizadora la función de la seguridad de los ciudadanos, la historia de la humanidad nos ha demostrado experiencias trágicas;⁵ pero también, por otro lado, debemos considerar que, en el contexto de la seguridad humana, existen otros valores de igual o mayor magnitud que ésta, como la libertad, la igualdad, la propiedad, la dignidad humana, entre otros.⁶

La seguridad humana es un marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas de carácter intersectorial y generalizado con que se enfrentan los gobiernos y las personas.

² Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*. McGraw-Hill, México, 1998.

³ Recientemente, me he ocupado de estos temas en los trabajos siguientes de mi autoría: “La seguridad pública en el Estado constitucional de derecho”, en *Política criminal en materia de procuración de justicia penal*. Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, 2014; “Criminología, necesaria conexión entre Política Criminal y Derecho Penal, en *La prevención de la violencia en el marco del garantismo*, Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, 2013, y “Futuro y retos de la criminología”, en revista *CIJUREP. Textos jurídicos y políticos*, núm. 1, Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, 2013.

⁴ Anderson, Perry, *El Estado absolutista*. Editorial Siglo XXI, México, 1992.

⁵ Por supuesto, me refiero al caso alemán. Como es sabido, con la llegada al poder en 1933 de la ideología nacionalsocialista, el gobierno nacionalsocialista alemán asumió poderes absolutos en todas las esferas del poder público, lo que a la postre derivó en actos de *lesa humanidad*. Al respecto, puede verse: Bauman, Zygmunt, *et al.*, *Nazismo, fascismo, comunismo: totalitarismo a conforto*, Milano Bruno Mondadori, 1998.

⁶ Al respecto, véase: Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*. UNAM, México, 1983.

Dado que las amenazas a la seguridad humana presentan grandes diferencias en el plano nacional e internacional y a lo largo del tiempo, la aplicación del concepto de seguridad humana requiere una evaluación de las inseguridades humanas que sea amplia, centrada en las personas, específica para cada contexto y orientada a la prevención. Este planteamiento ayuda a centrar la atención en las amenazas existentes y emergentes para la seguridad y el bienestar de las personas y las comunidades.⁷

La seguridad humana afecta directa y positivamente a la vida diaria de las personas amenazadas en su subsistencia, medios de vida y dignidad. Como consecuencia de ello, la promoción de la seguridad humana produce resultados más inmediatos y tangibles que abordan integralmente las causas fundamentales de esas amenazas; determina cuáles son las prioridades en función de las necesidades reales, la vulnerabilidad y la capacidad de los gobiernos y las personas; y pone de relieve posibles discordancias entre las políticas y las respuestas nacionales, regionales e internacionales. La combinación de esos elementos ayuda a fortalecer las medidas adoptadas por los gobiernos y otros agentes en apoyo de la seguridad humana.⁸

El concepto de seguridad humana se ha aplicado a situaciones complejas de la seguridad humana, como las siguientes:⁹

- Transición a la paz y el desarrollo sostenible en comunidades frágiles y afectadas por conflictos.
- Víctimas de la trata de personas, su protección y empoderamiento.
- Respuesta a las consecuencias multidimensionales de las amenazas relacionadas con el clima.

⁷ United Nations Trust Fund for Human Security: El concepto de Seguridad Humana, en <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>. Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2017.

⁸ *Idem*.

⁹ *Supra*. *Idem*.

- Violencia urbana y sus efectos en la salud, educación y seguridad económica, personal y comunitaria.
- Reducción de la pobreza, inclusión social y desarrollo de base comunitaria en las zonas aisladas.
- Componentes económicos, ambientales y sociales de las situaciones de inseguridad sanitaria.

En este trabajo me referiré a estos conceptos. Especialmente, desarrollaré los conceptos de seguridad pública y de seguridad humana.¹⁰ Identificaré los rasgos que los caracterizan, pero sobre todo, destacaré las diferencias que existen entre dichos conceptos. El objetivo de estas líneas es enfrentar el concepto de seguridad pública frente al de seguridad humana; será, pues, un «*vís-a-vís*» entre estos conceptos con el fin de determinar cuál es la función del Estado en relación a la seguridad de los ciudadanos.

2. La SEGURIDAD PÚBLICA

Pues bien, la seguridad pública es un concepto que surge en las leyes de seguridad pública de Italia y Prusia –actualmente Alemania– en la década de los treinta y cuarenta del siglo pasado.¹¹ Desde un punto de vista histórico-ideológico, estas leyes pueden ser catalogadas como “nazistas” o “fascistas”,¹² ya que, justamente, surgen en el periodo de entre guerras.

Pero desde la perspectiva que nos interesa en este trabajo, es importante observar que en dichas leyes nace el concepto de seguridad pública;¹³ ésta surge con ciertos argumentos para instaurar

¹⁰ Para una visión más amplia de estos conceptos, véase Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y...*, *op. cit.*, pp. 7 y ss.

¹¹ Bustos Ramírez, Juan, *Control social y sistema penal*. PPU, Barcelona, 1987, pp. 494 y ss.

¹² Anderson, Perry, *El Estado absolutista...*, *op. cit.*, pp. 14 y ss., y Zeitlin, Irving M., *Ideología y teoría sociológica*. Amorroutu, Argentina, 1993, p. 14.

¹³ Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y...*, *op. cit.*, p. 13.

la función policial en el Estado de derecho¹⁴ (por cierto, para ese momento esta forma de Estado tiene ya signos de madurez desde un punto de vista ideológico e institucional).¹⁵

Entonces, en este contexto, la seguridad pública se traduce en función policial, teniendo como principios los siguientes:¹⁶

1. La protección de la integridad física y la vida de los gobernados;
2. La protección de la libertad individual;
3. La protección de los bienes de los gobernados, y
4. La prevención de delitos e infracciones.

En este sentido, es preciso hacer algunos comentarios: primero, como puede advertirse, la función de seguridad pública nace efectivamente de una función del Estado, pero en este caso de Estados fascistas o nazistas, de modo que es innegable la dimensión marcadamente autoritaria de dicha función; segundo, también es importante mencionar lo interesante que resulta que durante casi todo el siglo XX, el discurso de los gobiernos de los Estados de esa época, asumían la seguridad pública como una función protectora, lo que significa que la función policial sea entendida como la prestación de un servicio con el fin de proteger la vida, la integridad física, los bienes, la libertad de las personas y la prevención de los delitos.

El estudio de la función policial, por otro lado, puede ser tanto de carácter histórico, como también desde una perspectiva empírico-sociológica, es decir, como un fenómeno social.¹⁷

Pues bien, desde hace más de dos décadas y desde esta última perspectiva, también me ha interesado el tema de la función poli-

¹⁴ Arnau, Frank, *Historia de la policía*. ELC, Barcelona, 1966, pp. 29 y ss.

¹⁵ Ferrajoli, Luigi, "Pasado y futuro del estado de derecho", en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*. Trotta, Madrid, 2003, p. 7.

¹⁶ Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y...*, *op. cit.*, pp. 16 y ss.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 57 y ss.

cial.¹⁸ Por eso, aquí desarrollaré de forma esquemática algunas cuestiones de esta función. Especialmente, me interesa destacar dos particularidades en relación a las prácticas de la función policial: por un lado, el propósito de anular físicamente al individuo mediante el sometimiento violento y desproporcionado; y por otro lado, el aniquilamiento de sujetos por medio de la humillación y el desprecio de la dignidad humana.

Estas son prácticas comunes en la función policial.¹⁹ Fácilmente, uno puede referirse a cualquier cuerpo policial mexicano y encontraremos esas características. Pero más allá de esta lamentable realidad de la intervención policial en nuestras sociedades, es importante advertir que la intervención policial en México es una intervención autoritaria.²⁰

Esta intervención, como ya se dijo, está caracterizada por ser violenta y desproporcionada en relación a un individuo, que pretende aniquilarlo moralmente, despreciando su dignidad como persona humana.

Ahora bien, esto provoca que entre el gobernado y la policía no exista comunicación, es decir, que se dé una ruptura entre ellos.²¹ Esta ruptura se genera porque la policía afirma representar a la “autoridad”, al “gobierno”; pero esto es una distorsión de la función policial, ya que ésta consiste en proteger a la ciudadanía, no en su sometimiento, ni en su aniquilamiento moral y psicológico.

Hay ejemplos, por supuesto, de países en donde existe una comunicación entre gobernados y la policía; en estas naciones, especialmente de economías avanzadas, la función policial genera confianza, respeto, no sólo entre quienes ejercen esa profesión, también entre los ciudadanos,²² algo que no ocurre en países como el nuestro en donde, por un lado, quienes ejercen la función po-

¹⁸ *Ibid.*, pp. 23 y ss.

¹⁹ Herrendorf, Daniel, *El poder de policía en un sistema de derechos humanos*, INACIPE, México, 1990, pp. 46 y 61.

²⁰ Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y...*, *op. cit.*, p. 57.

²¹ *Ibid.*, p. 89.

²² *Ibid.*, p. 90.

licial, no tienen la capacitación adecuada, ni las cualidades específicas para ejercer dicha profesión, pero tampoco, por otro lado, existe una adecuada selección de quienes ejercen la función policial.

La selección de las personas que ejercen la función policial es un problema complejo.²³ De inicio, quienes la ejercen, observan a dicha actividad como un empleo temporal, de modo que, al menos en nuestro contexto, la función policial no se observa como una profesión. En este sentido, la selección, la certificación, la capacitación, etcétera, que establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México (SNSP), en realidad, se trata de una quimera, es todavía un lugar no conocido.

En definitiva, la función policial autoritaria tiende a auto-constatar al gobierno, a la autoridad de éste, y no a proteger a la sociedad, al gobernado; desde la perspectiva autoritaria, la policía infiere violencia, de modo que sus actos (u omisiones) son contrarios a los derechos fundamentales.

No obstante, la perspectiva autoritaria de la función policial, debe (y puede) revertirse, pero ¿de qué forma? Bueno, a través de una intervención democrática de la policía,²⁴ es decir, una intervención que se desarrolle en un marco de credibilidad, ya no una relación vertical entre gobernados y policía, más bien horizontal, de modo que la policía deberá realizar una función de garantía respecto de los bienes más importantes de los gobernados: la vida, su integridad física, su libertad personal, su patrimonio, la prevención de delitos e infracciones. Esto, por decirlo de alguna forma, será un círculo virtuoso en el que el gobernado generará confianza en relación a la función policial, y ésta a su vez se desarrollará en un marco de respeto a los ciudadanos, a sus derechos y a las garantías de éstos, ya que la función policial al final no es más que una función del Estado.

²³ Herrendorf, Daniel, *El poder de...*, *op. cit.*, p. 44.

²⁴ Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y...*, *op. cit.*, pp. 97-102.

Es cierto que, a través de dicha función, el Estado se legitima, pero justamente por eso, la función policial debe estar orientada a la protección del gobernado. Es decir, la policía efectivamente tienen que dar un servicio de protección al Estado, a los tres niveles de gobierno: Federación, Estado y Municipio, pero no debemos olvidar que este servicio está vinculado a los derechos humanos. El artículo 21 de la Constitución mexicana es claro en este sentido, ya que dispone, entre otras cosas, algunos principios sobre los que debe fundamentarse el Sistema Nacional de Seguridad Pública: principio de legalidad; principio de objetividad, principio de profesionalismo, principio de honradez, y el principio de respeto a los derechos humanos.

En definitiva, una intervención democrática –que es la que pretendo construir desde estas líneas–, en la función policial mexicana, consiste en la credibilidad de esta función y, por supuesto, en la de garantizar la protección de los derechos humanos de los gobernados a partir de la protección y tutela de los bienes jurídicos que antes he señalado.²⁵

Incluso, con algunas reservas, se podría afirmar que, desde una perspectiva democrática, la seguridad pública constituye un derecho humano. En efecto, en un Estado constitucional y democrático de derecho, es decir, el modelo de Estado que surge en México a partir de las reformas constitucionales de 1994, pero sobre todo desde la reforma de 2001 al artículo 1o. del texto constitucional que instauró la dignidad humana, los derechos humanos tienen un papel fundamental en el desarrollo de todas las funciones del Estado, incluyendo, por supuesto, la función policial.²⁶

Naturalmente, no todas las reformas a la Constitución mexicana pueden ser valoradas de modo positivo, me refiero en particular a la reforma constitucional en materia penal de 2008.²⁷ Aunque no es objeto de este trabajo, me parece importante señalar que en

²⁵ *Idem.*

²⁶ Ortiz Ortiz, Serafín, “La seguridad pública..., *op. cit.*”, pp. 17 y 18.

²⁷ Ortiz Ortiz, Serafín, *et. al.*, *La prevención de la...*, *op. cit.*, pp. 5 y ss.

dicha reforma, con la instauración de los juicios contradictorios adversariales, que a pesar del plazo otorgado por el texto constitucional de ocho años para su operatividad, aún están en proceso de consolidación, dichos juicios están direccionados a resolver no la criminalidad en general, más bien, pretenden resolver cierta criminalidad: la delincuencia de bagatela, o sea, los delitos menores, aquellos que le interesan a muy pocos.

Si desde una perspectiva muy general analizamos como políticas públicas por parte del Estado mexicano a los también llamados juicios orales, éstos definitivamente serían ineficaces, dado que, como hemos dicho, los juicios orales se enfocan a los delitos menores, dejando fuera a la delincuencia organizada.

De hecho, la percepción ciudadana de las políticas públicas del Estado mexicano en relación a temas tan complejos como el narcotráfico, la extorsión o el secuestro, han fracasado.²⁸ La intervención del Estado, francamente, es inoperante en relación a la delincuencia organizada.

En este contexto, una política criminal como la oralidad en la justicia penal debe ser revisada.²⁹ La intervención del Estado en relación a la delincuencia organizada debe ser fuerte, ya que estos problemas no se resuelven con simple oralidad. Esta función del Estado, deja de lado lo que más agobia a la sociedad mexicana: el flagelo de la delincuencia organizada. Se atacan los “pequeños hurtos”, los “delitos pequeños”, pero no se resuelven temas graves como la delincuencia organizada.

²⁸ Los datos al respecto son escalofriantes; de acuerdo con la última encuesta sobre la percepción de la inseguridad en el país, más del 70% de la población considera que México es un país inseguro y, como consecuencia de ello, las políticas públicas en la materia han fracasado. Al respecto, véase los resultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la página electrónica siguiente: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepcion/>

²⁹ Me he ocupado de esta cuestión en: Ortiz Ortiz, Serafín, “Futuro y retos...”, *op. cit.*, p. 18.

Asimismo, debemos analizar la reforma constitucional de 2011.³⁰ Esta reforma, también llamada reforma de derechos humanos, como es sabido, estableció un nuevo paradigma para el derecho en México.³¹ En nuestros días y en nuestro contexto jurídico-cultural, los derechos humanos tienen un papel trascendental. La protección de nuestros derechos ahora es multinivel.³² Anteriormente, esta era una idea reticente para los juristas mexicanos. Ahora, afortunadamente, esto está cambiando: la protección de los derechos humanos no solo es constitucional, también es convencional,³³ es decir, la garantía de los derechos humanos deviene tanto del orden constitucional como del orden internacional, de los tratados internacionales en la materia que el Estado mexicano ha firmado.³⁴

En suma, todas estas reformas de las que vengo hablando se dan en un marco novedoso, es decir, se dan en el marco del denominado Estado constitucional de derecho o, dicho de otra manera, se originan en el neoconstitucionalismo.³⁵

De manera muy breve, las características que definen a este nuevo modelo de Estado, serían estas: en un Estado constitucional, la Constitución es un valor *per se*, el texto constitucional también

³⁰ Al respecto, puede verse: Ortiz Ortiz, Serafín, *et. al.*, *La prevención de...*, *op. cit.*, y Ortiz Ortiz, Serafín, *Política criminal en...*, *op. cit.*

³¹ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. UNAM-IJ, México, 2011.

³² Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 5 y ss.

³³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 339 y ss.

³⁴ García Ramírez, Sergio, “Reparaciones de fuente internacional por violación de derechos humanos (sentido e implicaciones del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional bajo la reforma de 2011)”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 167 y ss.

³⁵ Para una perspectiva general de este tema, puede verse: Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)...*, *op. cit.*; Carbonell, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta, 2007; y Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (eds.), *El canon neoconstitucionalista*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.

es invasivo en todas las esferas del poder público; además es un Estado en donde se magnifican los derechos humanos, como lo diría Alexy,³⁶ y los derechos humanos tienen cuatro características: son de máxima importancia porque diseñan la estructura de una sociedad, son de máxima jerarquía porque vienen en la norma constitucional, son de máxima obligatoriedad porque son de carácter coercitivo y obligan a su cumplimiento, y paradójicamente, son también de máxima imprecisión porque vienen en principios constitucionales.

Pues bien, esta breve descripción del Estado constitucional y del neoconstitucionalismo, como veremos a continuación, tiene relevancia en relación a la función de seguridad pública que debe realizar el Estado mexicano.

En efecto, he planteado desde hace 20 años tres modelos de intervención policial: el modelo reactivo, el modelo proactivo y el modelo garantista.³⁷

El primero, el modelo reactivo, se caracteriza de la forma siguiente:

1. Actúa donde se presentó el delito, es decir, siempre actúa tarde, llega después de la comisión del delito;
2. Reacciona drásticamente;
3. Persigue un fin ejemplarizante vía el uso de la fuerza;
4. Responde a la delincuencia con más violencia;
5. Su propósito reside en anular física y moralmente al delincuente; y
6. Su función es represiva.

Por su parte, el modelo proactivo se caracteriza de esta forma:

1. Actúa desde antes de que se consume el delito;

³⁶ Alexy, Robert, "Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático", en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)...*, *op. cit.*, pp. 31-47.

³⁷ Ortiz Ortiz, Serafin, *Función policial y...*, *op. cit.*, pp. 89-97.

2. Le interesa la etiología del fenómeno criminal;
3. Intervención en la detección de los posibles delitos;
4. Se concibe a la delincuencia como un problema social, no individual, ni aislado;
5. Su propósito se finca en la disuasión del potencial criminal; y
6. Su función es preventiva.

Finalmente, el tercer modelo, el de intervención garantista, tendría estas características:

1. Actúa como salvaguarda de los bienes jurídicos del gobernado;
2. Le interesa no solo la etiología criminal, sino que también es coadyuvante en la solución del problema;
3. Interviene investigando y detectando comportamientos criminales;
4. El uso de la fuerza es la *ultima ratio* y no desproporcionada;
5. Su propósito reside en conferir el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente; y
6. En su función participa la sociedad y es preventiva y garantizadora.

Como puede observarse, este último modelo de intervención policial está directamente vinculado con el Estado constitucional y con el neoconstitucionalismo, ya que, como hemos señalado, en este contexto, se magnifican los derechos humanos. En efecto, si el Estado constitucional puede ser llamado también Estado de los derechos humanos, y si la intervención garantista de la función policial tiene como objetivo la protección de los derechos humanos, entonces, es evidente que dicho modelo de intervención tiene su mejor escenario en el Estado constitucional.³⁸

³⁸ Ortiz Ortiz, Serafín, "La seguridad pública..., *op. cit.*, pp. 17-42.

Parafraseando a Luigi Ferrajoli,³⁹ se puede afirmar que, a la luz del garantismo penal contemporáneo, la sociedad necesita conferir un máximo de seguridad para los que no delinquen y un mínimo de violencia aún para los delincuentes.⁴⁰ Dicho de otra forma, en el neoconstitucionalismo garantista la protección y garantía de todos los derechos de todos los ciudadanos es fundamental.

3. SEGURIDAD HUMANA

El concepto de seguridad humana tiene su justificación en los derechos humanos y es un término implementado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1994, con la finalidad de afrontar los graves peligros a los cuales se expone el ser humano hoy día, fruto de las diversas crisis que éste vive, como: conflictos bélicos, hambrunas, crímenes de *lesa humanidad*, farmacodependencia, analfabetismo, entre otros, los cuales se han calificado por la doctrina más autorizada como situaciones de vida no digna.

Además, se podría decir que es o debería ser un referente que guíe a las naciones para que la seguridad sea vista y tratada no solo como una necesidad de proteger a los Estados de posibles invasiones o ataques extranjeros, es decir, la seguridad nacional, sino de buscar mecanismos que doten a los individuos, al interior de su país, de herramientas que aseguren su seguridad desde el enfoque del desarrollo humano, de las libertades, y por supuesto, de la dignidad humana.

[...] la aplicación del concepto de seguridad humana requiere respuestas centradas en las personas, amplias, adaptadas al contexto y preventivas. Tal enfoque ayuda a centrar la atención en las amenazas actuales y nuevas; permite determinar las causas básicas de dichas amenazas; y apoya los sistemas de alerta temprana que ayudan a mitigar los efectos de esas amenazas. Además, ese enfoque promueve respuestas de múltiples interesados que permiten proteger y empo-

³⁹ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*. Madrid, Trotta, 1995, p. 764.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 766 y 767.

derar a las personas y las comunidades. Esas respuestas tienen como objetivo promover el disfrute de una vida libre del temor y la miseria, de una vida con dignidad.⁴¹

La seguridad, vista como la ausencia de amenazas y la ausencia de temor (desde un punto de vista objetivo y subjetivo, respectivamente),⁴² como plenitud de la persona, como libertad para vivir con dignidad, es clave en el desarrollo del presente documento, pues se ha hablado de la seguridad ciudadana y su vinculación directa con la garantía de los derechos fundamentales en el Estado constitucional de derecho.

Si consideramos que hemos venido desarrollando una idea sobre seguridad ciudadana en el contexto del Estado constitucional de derecho, es preciso referir que este modelo de Estado se vincula estrecha y necesariamente con el contexto internacional, modelo que ha modificado la idea de soberanía de los países nacionales, y por supuesto, la desmonopolización de éstos sobre asuntos de tecnología, inversiones, finanzas, comercio, comunicaciones..., lo que transfiere muchas decisiones al ámbito internacional, pero también genera una interdependencia entre las naciones.

Con lo anterior, es que se conecta en gran medida el concepto de Naciones Unidas sobre seguridad humana, al pretender abarcar elementos que doten a los individuos de empoderamiento, y asimismo, de una libertad extendida en la que sean capaces los Estados, de garantizar un medio ambiente sano, calidad de vida, seguridad social como alimentación, empleo, justicia, salud, vivienda; ausencia de violencia y discriminación.

Y todo ello a la luz de lo que se conoce como principio de reserva constitucional, contenido en el artículo primero de la ley fundamental mexicana: la dignidad humana. El concepto de segu-

⁴¹ Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea, “Seguridad humana, un estado del arte”, en *Seguridad humana: nuevos enfoques*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, 2012, p. 38.

⁴² Baena, Guillermina, “La urgencia de entender y aplicar la seguridad humana en seguridad pública y justicia penal”, en *Novum-Conacyt*. México, 2014, p. 26.

ridad humana, como lo referíamos, se basa en una libertad extendida que comprenda tres aspectos fundamentales: “Libres de necesidad, libres de temor y libres de vivir en dignidad”.⁴³

La vinculación que consideramos existe y debe existir entre el concepto de seguridad ciudadana y el de seguridad humana, se orienta al respeto y garantía de los derechos humanos, al contemplar en su defensa y garantía aquellos mecanismos que tienen los Estados para que tanto los derechos reconocidos en sus textos constitucionales (fundamentales) y aquellos que trascienden la esfera nacional (humanos), sean respetados, pero también promovidos para que los individuos tengan las herramientas necesarias que los ayuden a empoderarse de sus propias libertades.

La seguridad humana busca la creciente promoción de los valores y derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que sin duda, en el contexto del Estado constitucional, cobra especial sentido en los documentos fundamentales de las naciones occidentales.

Referente a ello, el Estado constitucional de derecho representa un aspecto medular, debido a que precisamente la ampliación de los derechos fundamentales, al configurarse la Constitución como invasiva, sobre-interpretada, configurada a partir de principios, prevé que también se contemplen los derechos humanos al momento de interpretar y aplicar la Constitución.

4. AFIRMACIÓN DE LAS LIBERTADES: PROTECCIÓN Y POTENCIACIÓN

Desde la perspectiva del derecho internacional público, eso es, desde una mirada convencional, consideramos importante destacar cinco puntos principales sobre seguridad humana:

⁴³ Rojas Aravena, Francisco, y Álvarez Marín, Andrea, “Seguridad humana..., *op. cit.*, p. 20.

- 1) Está centrada en las personas, no en los Estados;
- 2) Integra la seguridad humana con el desarrollo humano y los derechos humanos;
- 3) Sí se preocupa por la violencia y el conflicto, pero también por la pobreza;
- 4) Se concentra en otros actores más allá de los Estados; y
- 5) Emplea una estrategia dual entre la protección “desde arriba” con el empoderamiento “desde abajo”.⁴⁴

Así, de acuerdo a la Secretaría General de la ONU, aun cuando existen varias definiciones de seguridad humana, todas tienen en común tres aspectos:

Primero, la seguridad humana surge en respuesta a las amenazas actuales y emergentes. Estas son complejas, interrelacionadas y han adquirido una dimensión transnacional. Segundo, la seguridad humana requiere un entendimiento ampliado de seguridad, donde la protección y el empoderamiento sean los principales propósitos. Tercero, la seguridad humana no permite el uso de la fuerza contra otros Estados y busca integrar las metas de “libres de necesidad”, “libres de temor” y “libres de vivir en dignidad”.⁴⁵

Tal como hemos visto, la seguridad pública, en el marco del Estado constitucional y democrático de derecho, se transforma en seguridad ciudadana.⁴⁶ Así, el fin de la seguridad ciudadana es preservar libertades, proteger a los ciudadanos y generar entre ellos el sentimiento de seguridad.⁴⁷

Desde esta perspectiva, la diferencia entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana, es relevante: seguridad pública es la auto-constatación del Estado, mientras que la seguridad ciudadana y la humana implican la protección de las libertades y los derechos de los ciudadanos, para una existencia conforme a la dignidad.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁶ Ortiz Ortiz, Serafín, “La seguridad pública..., *op. cit.*”, p. 17.

⁴⁷ Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y...*, *op. cit.*, pp. 97-103.

Desafortunadamente, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, toma como base el concepto de seguridad pública, el cual es un concepto en desuso, no solo en el constitucionalismo europeo, incluso en países de otras regiones del mundo.

En México no debemos hablar de seguridad pública: en todo caso, debemos hablar de seguridad ciudadana; ésta es diametralmente opuesta a aquélla: tanto la seguridad ciudadana como la humana implican la remoción de obstáculos de los espacios públicos para la magnificación del ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.

Esta es una idea sustancialmente diferente a aquella según la cual la seguridad pública implica la intervención autoritaria de la policía con el fin de someter de forma violenta y desproporcionada a los ciudadanos, aniquilándolos moral y físicamente, despreciando su dignidad.

Es cierto que de seguridad humana puede hablarse en muchos sentidos, pero no todos éstos se refieren a la seguridad que debe brindar el Estado a sus ciudadanos.⁴⁸ Naturalmente, las acciones del Estado, es decir, las políticas públicas, tienden a garantizar ciertos mínimos vitales a las personas, de modo que, en este sentido, se puede hablar de seguridad humana, pero, como ya mencioné, todas las acciones del Estado desde esta perspectiva son políticas públicas que se generan en un marco particular: la democracia sustantiva.⁴⁹

5. ALGUNAS CONJETURAS

- 1) La seguridad pública y la seguridad humana son dos tópicos que merecen nuestra atención porque son dos temas centrales en nuestras sociedades.

⁴⁸ Hulsman, Louk, *Sistema penal y...*, *op. cit.*

⁴⁹ Sobre la democracia sustantiva, puede verse: Ferrajoli, Luigi, *Garantismo. Una discusión sobre Derecho y Democracia*. Trotta, Madrid, 2006.

- 2) Es importante distinguir adecuadamente los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana.
- 3) La diferencia entre la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana, es relevante: seguridad pública es la auto-constatación del Estado, mientras que la seguridad ciudadana y humana implican la protección de las libertades y los derechos de los ciudadanos.
- 4) En México no debemos hablar de seguridad pública, en todo caso, debemos hablar de seguridad ciudadana y, contemporáneamente, de seguridad humana; éstas son diametralmente opuestas a aquélla: la seguridad ciudadana y la humana implican la remoción de obstáculos de los espacios públicos para la magnificación del ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos.
- 5) Dado que México es un Estado constitucional y democrático de derecho, caracterizado por la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos, entonces, todas las políticas públicas deben garantizar el respeto y protección de los derechos de los ciudadanos, incluida por supuesto, la seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*. CEC, Madrid, 1993.
- , “Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático”, en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*. Trotta, Madrid, 2003.
- , *Teoría de la argumentación jurídica*. CEC, Madrid, 2007.
- ANDERSON, Perry, *El Estado absolutista*. Editorial Siglo XXI, México, 1992.
- ARNAU, Frank, *Historia de la policía*. ELC, Barcelona, 1966.
- BAENA, Guillermina, “La urgencia de entender y aplicar la seguridad humana en seguridad pública y justicia penal”, en *No-vum-Conacyt*. México, 2014.

- BAUMAN, Zygmunt, *et. al.*, *Nazismo, fascismo, comunismo: totalitarismo a conforto*. Bruno Mondadori, Milano, 1998.
- BERGALLI, Roberto y Mari, Enrique, *Historia ideológica del control social*. PPU, Barcelona, 1989.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan, *Control social y sistema penal*. PPU, Barcelona, 1987.
- CARBONELL, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*. Trotta, Madrid, 2003.
- , *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*. Trotta, Madrid, 2007.
- CARBONELL, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (eds.), *El canon neoconstitucionalista*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.
- CARBONELL, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. UNAM-IIJ, México, 2011.
- COMANDUCCI, Paolo, “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”, en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*. Trotta, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo, Tesis Doctoral: Seguridad Humana, Universidad Autónoma de Barcelona, en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27406.pdf>.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*. Trotta, Madrid, 1995.
- , *Garantismo. Una discusión sobre Derecho y Democracia*. Trotta, Madrid, 2006.
- , “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*. Trotta, Madrid, 2003.
- , *et al*, *Un debate sobre el constitucionalismo*. Marcial Pons, Madrid, 2012.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. UNAM-IIJ, México, 2011.

- GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al Derecho a través de los derechos*. Trotta, Madrid, 2009.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Reparaciones de fuente internacional por violación de derechos humanos (sentido e implicaciones del párrafo tercero del artículo 10. constitucional bajo la reforma de 2011)”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. UNAM-IIJ, México, 2011.
- GONZÁLEZ RUÍZ, Samuel, *Seguridad Pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*. UNAM, México, 1984.
- HERRENDORF, Daniel, *El poder de policía en un sistema de derechos humanos*. INACIPE, México, 1990.
- HULSMAN, Louk, *Sistema penal y seguridad ciudadana, hacia una alternativa*. Ariel, Barcelona, 1984.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y sociedad*. UNAM, México, 1983.
- MORESO, José Juan, “Comanducci sobre neoconstitucionalismo” en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, número 19. ITAM, México, 2003.
- NEBOT LOZANO, Lidón, *Seguridad social*. MAP, Madrid, 1991.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Función Policial y Seguridad Pública*. McGraw-Hill, México, 1998.
- , “Criminología, necesaria conexión entre Política Criminal y Derecho Penal, en *La prevención de la violencia en el marco del garantismo*. Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, 2013.
- , “Futuro y retos de la criminología”, en revista *CIJUREP. Textos jurídicos y políticos*, núm. 1, Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, 2013.
- , “La seguridad pública en el Estado constitucional de derecho”, en *Política criminal en materia de procuración de justicia penal*. Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, 2014.

- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *La seguridad jurídica*. Ariel, Barcelona, 1991.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*. Trotta, Madrid, 2013.
- ROBERT, Philippe, *El ciudadano, el delito y el Estado*. Atelier, Barcelona, 2003.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y Álvarez Marín, Andrea, “Seguridad humana, un estado del arte”, en *Seguridad humana: nuevos enfoques*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, 2012.
- SALTALAMACCHIA ZICCARDI, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. UNAM-IJ, México, 2011.
- United Nations Trust Fund for Human Security: El concepto de Seguridad Humana, en <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Trotta, Madrid, 1995.
- ZEITLIN, Irving M., *Ideología y teoría sociológica*. Amorrotu, Argentina, 1993.