

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Hacia un modelo de seguridad democrática

Texto de
Alejandro Arturo Silva Reina
Diciembre 2021



Es necesario promover el análisis, el debate y la generación de propuestas para constituir una política pública de seguridad democrática con enfoque de derechos humanos y capaz de responder a cada uno de los fenómenos que caracteriza a la violencia e inseguridad ciudadana en el Perú.



Esta política deberá garantizar que el empleo de la fuerza pública respetará los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.



Las políticas públicas y las otras medidas que se adopten en aras de una seguridad democrática deberán tener en cuenta siempre el respeto irrestricto de los derechos humanos, incluso en contextos excepcionales.

Tabla de Contenidos

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	6
2.1 Panorama regional y local	6
2.2 Protestas continuas en Estados de América Latina	7
3. ASPECTOS QUE IMPACTAN EN LA (IN)SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ	8
3.1 Seguridad ciudadana	8
3.2 El impacto de la (in)seguridad ciudadana en los derechos humanos	9
3.2.1 El impacto de la criminalidad organizada y de la delincuencia común en los derechos humanos	9
3.2.2 El impacto de las actuaciones y operaciones policiales en los derechos humanos.	10
3.3 Seguridad ciudadana y emergencia sanitaria por la COVID-19	12
3.4 Políticas públicas para garantizar la seguridad ciudadana en el Perú	14
3.4.1 Rol de la Policía Nacional del Perú para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana	15
3.4.1.1 Marco normativo sobre el uso de la fuerza con pleno respeto de la democracia y de los derechos humanos	15
4. HACIA LA CONSTITUCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, CON ÉNFASIS EN LA FUNCIÓN POLICIAL.....	17
4.1 Seguridad democrática y función policial	18
4.1.1 En relación con el uso de la fuerza pública	18
4.1.2 En relación con las detenciones	19
4.1.3 En relación con las protestas sociales	20
4.2 Elementos constitutivos de una política pública de seguridad democrática.....	21
5. CONCLUSIONES	25
BIBLIOGRAFÍA	27



1

INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes, la Policía se constituyó como una institución necesaria, relevante y funcional para conservar el Estado, por eso su desempeño aparece tan estrechamente vinculado con el régimen político y con la forma en que se obtiene, ejerce y mantiene el poder a lo largo del tiempo. Sin embargo, pese a su papel protagónico, el número de estudios que existen acerca del tema aún es limitado en comparación con los que se han adelantado sobre otras instituciones políticas, como los partidos o las asambleas legislativas, por ejemplo.

Y esto revela cuán pertinente y cuán valioso resulta enfocar esfuerzos en avanzar investigaciones que aborden el tema de la Policía y el régimen político, porque es evidente que en el escenario político actual la democracia convive con diversos grados de autoritarismo y abuso policial.

En términos generales y en muchos Estados, además, es cuestionable el nivel de empoderamiento de los ideales democráticos en el desempeño de sus cuerpos de seguridad. Tenemos, entonces, que el uso de la fuerza policial es “un problema preciso de gobernar” (Aimar, González, Montero, & Sozzo, 2005, pág. 16), porque un desempeño policial caracterizado por el excesivo

uso de la fuerza, el abuso de autoridad, la negligencia, la arbitrariedad y la corrupción termina por minar la cercanía y la cooperación con la ciudadanía, el nivel de confianza en la institución y la percepción de eficiencia en el establecimiento de condiciones idóneas de seguridad, así como vulnera los principios fundamentales de la democracia (Ahmad, Hubickey, McNamara, & Batista) (Hales & Higgins, 2016).

Como resulta indispensable abordar estos temas, esta investigación se centrará y se orientará a analizar la situación actual de la seguridad ciudadana en el Perú. A partir de aquí, se edificarán las bases para la construcción de una política pública de seguridad democrática, en atención a la capacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana sin sacrificar el pleno respeto de los derechos humanos.

Una primera advertencia: el objetivo de esta investigación impide el desarrollo detallado de cada uno de los aspectos que plantea la seguridad ciudadana en el Perú; no obstante, la indagación sí se detendrá en los temas doctrinarios más relevantes que explican los elementos de la seguridad ciudadana y los pilares para viabilizar el cambio del modelo actual por uno de seguridad democrática.

2

ESTADO DE LA CUESTIÓN

2.1 PANORAMA REGIONAL Y LOCAL

Si bien la violencia es un fenómeno generalizado en el mundo, sus causas pueden ser variadas: uso arbitrario de la fuerza pública, altos índices de criminalidad, violencia basada en género, trata de personas, tráfico ilícito de drogas, existencia de conflictos armados, entre otras. Así tenemos que no es tarea sencilla efectuar una comparación entre Estados. Y aunque la tasa de homicidios sea uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para efectuar la medición de la violencia, no es el único que puede dar cuenta de los problemas de violencia en la región y, de manera específica, en el Perú (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013).

Ahora bien, el panorama en América Latina es desolador: el 2017, por ejemplo, se registraron 4 670 víctimas fatales producto de intervenciones policiales en Brasil; un incremento del 25.7 % en relación con el 2016 (Monitor Fuerza Letal, CIDE, Laboratorio de Análise da violência, Fundación Ideas para la Paz, 2019, pág. 28). El 2018, la cifra ascendió a 6 220 víctimas fatales (Wallace, 2020).

El análisis comparativo realizado en el “Informe sobre uso y abuso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019)”, a pesar de los problemas para recabar información, pudo concluir lo siguiente:

“La segunda constatación es que la incidencia de muertes de civiles es extremadamente elevada en Venezuela, seguida por El Salvador. En Venezuela, el número absoluto de personas muertas por el Estado es incluso superior al de Brasil, a pesar de contar con una población –en términos absolutos– casi siete veces menor. La tasa de civiles muertos supera los 15 civiles muertos por cada 100,000 habitantes, un registro mayor que la tasa de homicidios en la gran mayoría de los países del mundo. El Salvador, por su parte, presenta una tasa de más de seis civiles muertos por el Estado y Brasil de algo más de dos. Sólo Colombia registra valores inferiores a uno. El caso

de México es difícil de evaluar, pues la fuente es la prensa y, como ya fue explicado, hay un claro riesgo de subestimación” (Monitor Fuerza Letal, CIDE, Laboratorio de Análise da violência, Fundación Ideas para la Paz, 2019, pág. 167).

En el Perú, según las cifras oficiales más recientes, la tasa de homicidios intencionales se ubica por encima de los 7 puntos porcentuales. De acuerdo con información de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en el 2017, la tasa de homicidios intencionales en territorio peruano fue de 7.9 por 100 000 habitantes. (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). Es importante destacar que este número no se refiere únicamente a homicidios derivados de intervenciones policiales. Las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señalan que en el 2017 el número de muertes violentas asociadas a un hecho delictivo doloso (intencional) ascendió a 2 487 personas; una tasa de 7,8 muertes violentas por cada 100 mil habitantes. Esto supuso, además, un incremento de 2.4 puntos desde el 2011 (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018, pág. 15).

Adicionalmente, como se mencionó previamente, el origen de la violencia es variado. Al respecto, en el caso de la violencia basada en género, se cuenta con cifras oficiales sobre la más grave manifestación de violencia contra las mujeres: el feminicidio. Según la estadística del Programa Aurora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre enero y octubre del 2020, se registró un total de 111 casos con características de feminicidio (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020).

Si bien cada Estado presenta particularidades sobre los fenómenos relacionados con su seguridad y orden interno, según lo expuesto, existen factores que afectan a la región en su conjunto. Además, “se presentan desafíos de seguridad y factores de riesgo que gravitan sobre el conjunto de los países, vinculados al apareamiento, profundización y extensión de fenómenos transnacionales, dando lugar a una suerte de dimensión interconectada entre la seguridad interior y la seguridad vecinal y regional” (Celi & Grabendorff, 2020, pág. 7).

Algunos de estos fenómenos (varios de ellos interrelacionados) tienen larga data en la región. No obstante, otros son nuevos y resultan producto de la globalización; entre ellos, destacan los siguientes (Celi & Grabendorff, 2020, pág. 8):

- Tráfico ilícito de personas.
- Tráfico ilícito de drogas.
- Tráfico ilícito de armas.
- Crimen organizado transnacional: explotación de minería ilegal, piratería de productos y los antes señalados (tráfico de personas, de drogas, de armas, entre otros).
- Desplazamientos y migraciones.
- Terrorismo.
- Cibercrimen.
- Impactos del cambio climático.

Aunque cada uno de los factores tenga aristas y particularidades propias, destaca la dificultad común de enfrentar el crimen organizado. Esta problemática, precisamente, representa un desafío de gran complejidad, cuya importancia resulta cada vez más reconocida en la región (Friedrich Ebert Stiftung, 2020, pág. 20).

2.2 PROTESTAS CONTINUAS EN ESTADOS DE AMÉRICA LATINA

Sumado a lo anterior, es importante resaltar que en los distintos países de América Latina se repite una serie de fenómenos relacionados con las protestas sociales, motivados principalmente por la desigualdad social existente al interior de cada Estado: la corrupción, la violencia basada en género y, con especial intensidad, la alta conflictividad socioambiental que se origina en el marco de la implementación de proyectos primarios exportadores vinculados con la explotación de recursos minerales, petrolíferos, gasíferos y forestales.

Según la información del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina, al 2020, el número de conflictos asciende a 277, incluidos 5 conflictos transfronterizos (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2020).

A pesar del contexto de emergencia sanitaria por la COVID-19, no cesan las demandas ciudadanas vinculadas

con los problemas antes señalados (con presencia en las calles). En los últimos meses del año 2020 ocurrieron masivas manifestaciones en Chile, Colombia, Costa Rica, Perú (Pappier & Muñoz, 2020), Guatemala (Infobae, 2020), México (Agencia AFP, 2020) y Argentina (Centenera, 2020). Conviene señalar que estas protestas no son recientes ni aisladas, tan solo en el año 2019 se dieron protestas con cientos de miles de personas en Chile, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua (Perú21, 2019).

Con mucha frecuencia, desafortunadamente, y aunque las protestas fueron mayoritariamente pacíficas, se realizó un uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza pública que trajo como resultado personas heridas y fallecidas.

En el caso peruano, es preciso destacar las protestas ocurridas entre el 10 y el 14 de noviembre del 2020, con motivo de la vacancia del entonces presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo, votada por el Congreso de la República, con la consecuente asunción del Gobierno por el entonces presidente del Congreso Manuel Arturo Merino de Lama.

En una visita *in loco* al Estado peruano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió información sobre el uso desproporcionado de la fuerza pública que se empleó contra los manifestantes, sobre las detenciones masivas, sobre la violencia sexual, sobre la obstaculización de la labor de defensores, entre otros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020). Según cifras de la Defensoría del Pueblo, “al menos 47 personas habrían sido detenidas entre el 10 y el 14 de noviembre de 2020. En dicho contexto y hasta la fecha, 2 personas perdieron la vida y por lo menos 200 personas resultaron heridas, incluyendo 21 miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP)” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Con todo lo hasta aquí expuesto, es necesario promover el análisis, el debate y la generación de propuestas para constituir una política pública de seguridad democrática con enfoque de derechos humanos y capaz de responder a cada uno de los fenómenos que caracteriza a la violencia e inseguridad ciudadana en el Perú. Esta política deberá garantizar que el empleo de la fuerza pública respetará los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

3

ASPECTOS QUE IMPACTAN EN LA (IN)SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ

3.1 SEGURIDAD CIUDADANA

En primer lugar, conviene señalar que el concepto de seguridad ciudadana no es estático, sino que responde al contexto y a los fenómenos sociales. “La seguridad se refleja en sus múltiples manifestaciones y denominaciones, que dependen de los espacios geográficos que incorpora, de las diferentes situaciones consideradas como amenazas que debe afrontar, del sujeto que debe proteger y de las instituciones, organismos y sectores comprometidos con los diferentes niveles de protección” (Flacso Ecuador, Fundación Grupo Esquel, Friedrich Ebert Stiftung, 2005).

Actualmente, el concepto de seguridad ciudadana en regímenes democráticos (y también autoritarios) se transforma de acuerdo con el contexto de la globalización. En esta línea, fenómenos, amenazas y factores de riesgo, principalmente de índole transnacional, impactan en el espacio regional y afectan la propia noción sobre seguridad (Celi & Grabendorff, 2020, pág. 5). Aunque, de manera genérica, el concepto de seguridad ciudadana, tal como lo definió el Tribunal Constitucional del Perú (Verbigracia: la sentencia recaída en el Expediente N.º 03436-2016-PHC/TC), se entiende de la siguiente forma:

“4. Además en el Expediente 00349-2004-AA/TC, fundamento 13, el Tribunal Constitucional ha definido el término seguridad ciudadana como: ‘un estado 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’” (Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, 2018).

La seguridad ciudadana es un bien público que debe ser accesible a todos los ciudadanos y ciudadanas (Frie-

drich Ebert Stiftung, 2020, pág. 5). Y garantizar “la seguridad pública extendida a todos los ciudadanos es un derecho constitucional que no puede ser transferido a las fuerzas del mercado en forma del concepto, muy extendido en la región, de la seguridad privada” (Celi & Grabendorff, 2020, pág. 9).

En segundo lugar, es importante señalar que “[l]a seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles” (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2018). En consecuencia, la seguridad democrática tiene que incorporar un enfoque de derechos humanos. Bajo este marco, deberá tomarse en cuenta que la existencia de la seguridad ciudadana no solo depende de la protección de los derechos de la ciudadanía, sino de que exista un rol participativo e inclusivo de la misma ciudadanía en la construcción y la supervisión de las políticas de seguridad (Friedrich Ebert Stiftung, 2020, pág. 5). Además, se deberá entender que la seguridad ciudadana involucra elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad (Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 1996).

En otro extremo, el concepto de seguridad, en tanto dinámico, también debe adaptarse a las nuevas tecnologías. Y si esto es así, entonces, ya se observan respuestas estatales para garantizar la seguridad en el ciberespacio, a través de la garantía de la ciberseguridad, por ejemplo¹.

“El término ‘ciberseguridad’ se define normalmente como la protección de datos, información y siste-

¹ Aunque no es materia de esta investigación, se puede señalar que existen prácticas de hipervigilancia digital que bien podrían evidenciar los rasgos autoritarios de los Estados.

mas conectados a Internet. (...) [E]n un primer momento, la ciberseguridad obedecía a un enfoque de protección de la información (*Information Security*) donde solamente había que proteger la información de los accesos, usos, revelaciones, interrupciones, modificaciones o destrucciones no permitidas (Fojón, 2010, 2). Mientras que ahora, este enfoque está evolucionando hacia la gestión de riesgos del ciberespacio (*Information Assurance*) donde la ciberseguridad consiste en la aplicación de un proceso de análisis y gestión de los riesgos relacionados con el uso, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información o datos y los sistemas y procesos usados basándose en los estándares internacionalmente aceptados (Fojón, 2010, 2). Por tanto, es importante para los Estados disponer de estructuras organizativas nacionales, regionales e internacionales, para fortalecer su ciberseguridad y luchar contra la ciberdelincuencia” (Sánchez, 2012, pág. 126).

Como se aprecia, la definición de seguridad ciudadana es relacional, dado que depende también del contexto. La construcción del paradigma de seguridad democrática deberá encontrarse en continua revisión, asegurando que la finalidad ulterior, que es garantizar la seguridad ciudadana, se cumpla. Además, las políticas públicas de seguridad deben cimentarse sobre el respeto de los derechos humanos y la consolidación de la democracia. Estas políticas también deberán ser lo suficientemente flexibles como para garantizar una respuesta oportuna y adecuada a los distintos factores que puedan amenazar dichos derechos.

3.2 EL IMPACTO DE LA (IN)SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS DERECHOS HUMANOS

Aquí resulta relevante efectuar un acercamiento sobre algunos derechos que se encuentran amenazados o que, en la práctica, resultan afectados por aquellos fenómenos vinculados con la garantía de seguridad ciudadana. Sin embargo, en el presente trabajo, dada la complejidad y la vastedad del tema y el objeto mismo del estudio, el análisis se centrará en el impacto de la criminalidad organizada y de la delincuencia común en los derechos humanos, así como en el impacto de las actuaciones y operaciones policiales en los derechos humanos.

3.2.1 El impacto de la criminalidad organizada y de la delincuencia común en los derechos humanos

El fenómeno de la criminalidad organizada, especialmente el relacionado con el narcotráfico, es una amenaza para los Estados de América Latina, para sus sociedades y para cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas. Tiene, además, una naturaleza transnacional y es protagonizada, en su mayoría, por actores no estatales. Y, de esta manera, se manifiesta a través de la violencia que genera, mayoritariamente, en entornos urbanos (Bartolomé, 2020, pág. 58). Ahora bien, la criminalidad organizada en el Perú, en tanto se relaciona con distintos delitos, también afecta diferentes derechos: la vida, la integridad personal, la libertad personal, etcétera.

“Si bien la medición del crimen organizado en este ámbito es compleja, algunos indicadores permiten aproximarnos al panorama general del accionar de estas organizaciones y su concentración territorial. Así, por ejemplo, según el Instituto Nacional de Estadística e Información (2018), las ciudades costeñas presentan mayor cantidad de víctimas por sicariato; mayores tasas de denuncias por extorsión, según el Ministerio Público (2018), y altas tasas de homicidio calificado, en comparación con el resto del país. Asimismo, de acuerdo con los informes estadísticos del Instituto Nacional Penitenciario (INPE, 2019), más de la mitad de los internos por el delito de extorsión en todo el país se encuentran en los establecimientos penitenciarios de Lima y Trujillo (...)” (Vizcarra, Bonilla, & Prado, 2020, pág. 120).

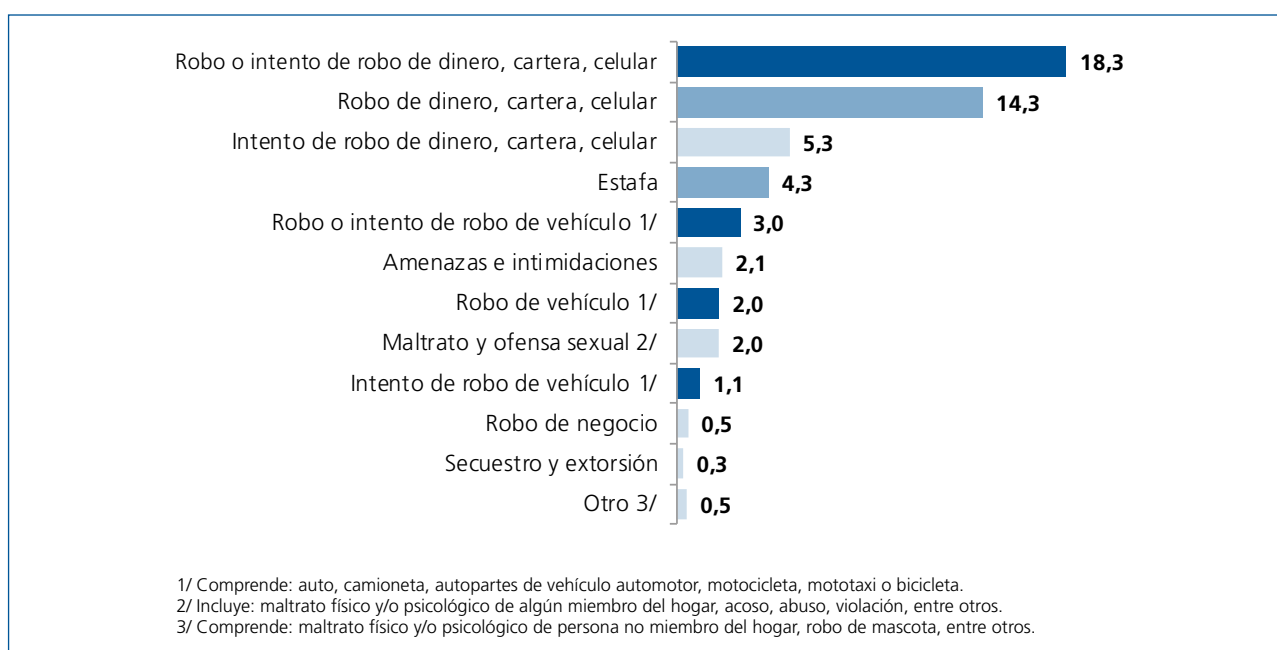
En el caso peruano, la inseguridad no solo está vinculada con la criminalidad organizada; también se relaciona con el fenómeno de la delincuencia común. Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI):

“Los hechos delictivos que más afectaron a la población urbana de 15 y más años de edad en el año 2019 fueron el robo o intento de robo de dinero, cartera, celular y la estafa, donde el primer hecho delictivo afectó a 18 de cada 100 habitantes de 15 y más años de edad, mientras que 4 de cada 100 habitantes de 15 y más años de edad fueron víctimas de estafa. En menor tasa, se presentan el robo o intento de robo de vehículo y las amenazas e intimidaciones con tasas de 3 y 2 víctimas por cada 100 habitantes de 15 y más años de edad, respectivamente” (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020, pág. 11).

Figura 1.

Víctimas según tipo de hecho delictivo, 2019

(Tasa por cada 100 habitantes de 15 a más años de edad)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2019.

Es necesario destacar que, en el ordenamiento jurídico peruano, todo robo implica violencia. Al respecto, el artículo 188 del Código Penal peruano tipifica lo siguiente:

“Artículo 188. Modificado. Ley 27472, Art. 1º. Robo. “El que se apodera ilegítimamente de un bien mueble total o parcialmente ajeno, para aprovecharse de él, sustrayéndolo del lugar en que se encuentra, **empleando violencia contra la persona o amenazándola con un peligro inminente para su vida o integridad física**, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de ocho años”. (El resaltado es nuestro)

A esto hay que sumarle que, en el primer semestre del año 2020, la Policía Nacional del Perú (PNP) reportó 1 358 denuncias por homicidio culposo/doloso. En el año 2019, se registraron 2 803 denuncias (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020, pág. 96).

De acuerdo con información del INEI, hay un gran porcentaje de ciudadanos y ciudadanas que perciben que en un mediano plazo pueden ser víctimas de algún hecho delictivo a nivel nacional urbano:

“En el año 2019, a nivel nacional urbano, el 85,8 % de la población de 15 y más años de edad percibe que en los próximos doce meses puede ser víctima de algún hecho delictivo que atente contra su seguridad; asimismo, en las ciudades de 20 mil a más habitantes este porcentaje es de 88,0 %, mientras que en los centros poblados entre 2 mil y menos de

20 mil habitantes es de 79,6 %”. (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020, pág. 134).

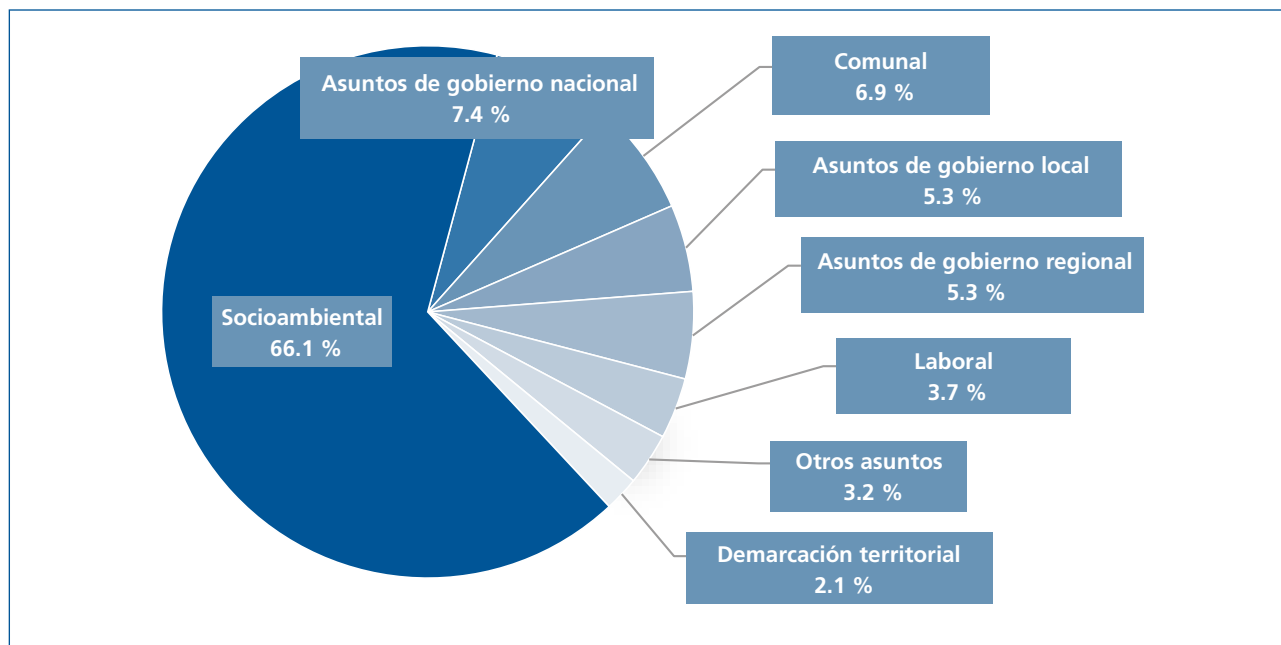
Es decir, la criminalidad organizada y la delincuencia común afectan distintos derechos de las personas y generan una percepción de inseguridad evidente en los ciudadanos y ciudadanas.

3.2.2 El impacto de las actuaciones y operaciones policiales en los derechos humanos

El escenario social convulsionado al que se hizo referencia, de manera general, en la parte inicial del presente documento, es un fenómeno que afecta a América Latina y del que el Estado peruano no escapa ni es ajeno. En el Perú, los conflictos sociales, especialmente los socioambientales, tienen larga data. Según información de la Defensoría del Pueblo, a setiembre del 2020, existían 144 conflictos activos y 47 conflictos latentes. De este número, 118 casos presentaron al menos un hecho de violencia (Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, 2020, pág. 5).

Los conflictos socioambientales alcanzaron el 65.4 % (125 casos) del total de conflictos registrados en el mes de setiembre del 2020. Según información de la Defensoría del Pueblo, la distribución de los conflictos sociales por tipo es la siguiente (Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, 2020, pág. 17):

Figura 2.
Perú: Conflictos sociales según tipo, setiembre 2020
 (Distribución porcentual)

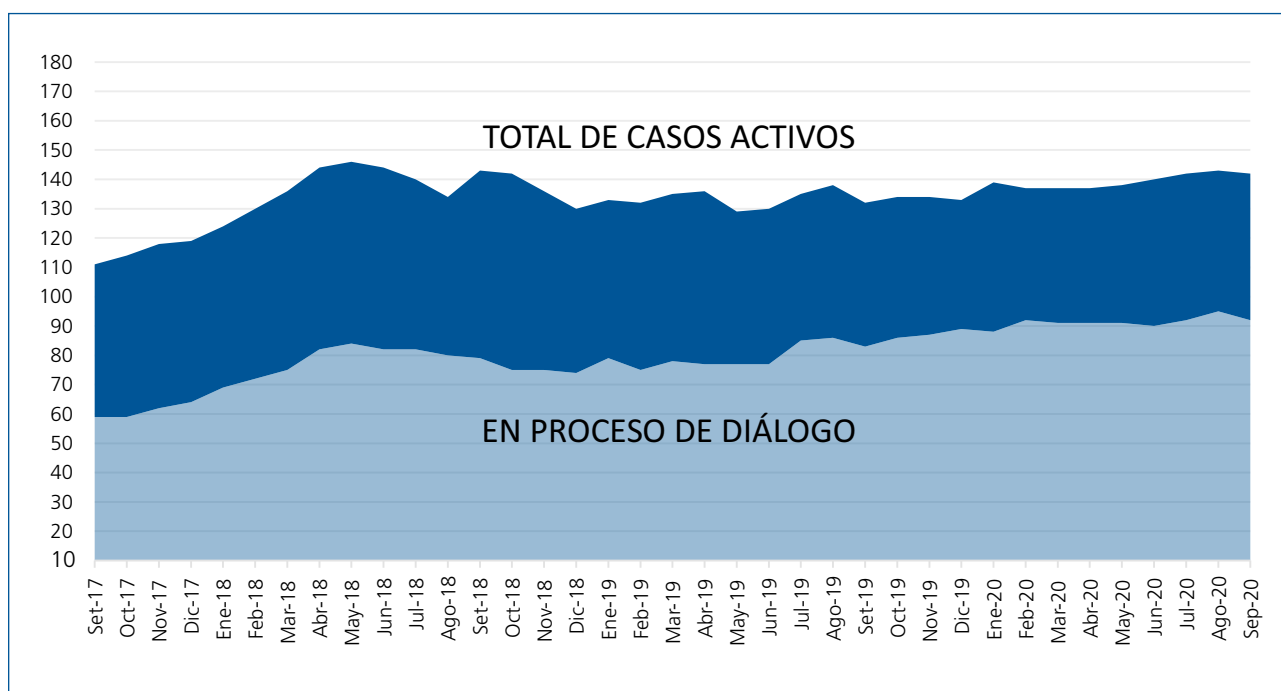


Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

Además, como se observa en el siguiente gráfico, desde setiembre del 2017 hasta setiembre del 2020, el número de casos de conflictos sociales activos se mantiene

por arriba de 100 (Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, 2020, pág. 17).

Figura 3.
Perú: Conflictos activos en proceso de diálogo, setiembre 2017 - setiembre 2020
 (Número de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

Ahora bien, desde el 2013 hasta el 2019 se reportaron en el Perú 62 personas fallecidas y 1 894 heridos, de los cuales 1 092 eran civiles, 794 policías y 8 pertenecían a las Fuerzas Armadas, en el marco de conflictos sociales (Falen, 2019). Según cifras de Wayka, basadas en información de la Defensoría del Pueblo, en los últimos años, 93 civiles fallecieron y otros 5 364 fueron heridos durante los conflictos sociales (Meneses, 2020). También se registró un alto número de protestas, muchas de las que terminaron en enfrentamientos con la Policía Nacional del Perú, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo:

“(…) Entre enero y febrero de 2020 se registró 299 protestas. En el 2019, las acciones colectivas de protesta ascendieron a 1711, muy cerca de la cifra del 2018, pero 70 % más que el 2017. El 2015 se mantiene como el año con mayor número de protestas: 2194. La protesta es la forma en la que la sociedad exterioriza sus reclamos. Puede tratarse de marchas pacíficas o enfrentamientos violentos con la policía nacional en los que mueren personas o quedan heridas. Según el SIMCO, entre abril de 2007 y febrero de 2020, la Defensoría del Pueblo registró 14,558 acciones colectivas de protesta en el país. Del total de ellas, el 21.5 % (3123) se expresaron a través de acciones de violencia (...)” (Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, 2020).

De las acciones colectivas de protestas que implicaron violencia, 1 684 supusieron bloqueo de vías (carreteras o vías de acceso); 926, toma de entidades, locales, campamentos; 371, enfrentamientos entre sectores de la sociedad y la Policía Nacional del Perú u otros sectores de la sociedad, y 142 implicaron destrucción o daño a la propiedad pública y/o privada (Defensoría del Pueblo, 2020, pág. 7).

Bajo este contexto, es importante que la PNP intervenga de acuerdo con sus funciones y con respeto de los derechos humanos, más aún si tenemos que a la conflictividad social –muy presente en el Perú– se le suma la emergencia sanitaria. Al respecto, ya en febrero del año 2020 la Defensoría del Pueblo sostuvo lo siguiente:

“La responsabilidad de restablecer el orden público recae constitucionalmente en la Policía Nacional. En los últimos años se observan progresos normativos y logísticos, pero hay una agenda pendiente en materia de generación de instrumentos para la especialización en este tipo de intervenciones y en el correcto uso de la fuerza. Es urgente que, en el nuevo contexto social impuesto por la pandemia, se tomen medidas respecto de este campo del quehacer policial (...)” (Defensoría del Pueblo, 2020).

Desafortunadamente, tal como se adelantó de manera general en la parte inicial de este trabajo, en el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19, des-

de el Estado, no se adoptaron las medidas necesarias para enfrentar adecuadamente este escenario de crisis, conflictividad y criminalidad. En el siguiente apartado, la investigación profundizará el análisis de los hechos ocurridos en el Perú durante la pandemia.

3.3 SEGURIDAD CIUDADANA Y EMERGENCIA SANITARIA POR LA COVID-19

Para enfrentar la pandemia de la COVID-19, el Estado peruano declaró, mediante Decreto Supremo N.º 44-2020-PCM (y prorrogado sucesivamente), el estado de emergencia nacional. Esta declaratoria de emergencia dispuso la restricción de algunos derechos humanos, como, por ejemplo, la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en todo el territorio nacional. A inicios de la emergencia, el Gobierno también dispuso el aislamiento social obligatorio de todas las personas y dictó limitaciones al derecho de tránsito (cuarentena)²; es decir, los ciudadanos solo podían circular por las vías de uso público para prestar y acceder a servicios y bienes esenciales³. Si bien estas y otras medidas buscaban garantizar la salud pública, tuvieron un impacto directo en las personas bajo situación de vulnerabilidad. Así, por ejemplo, en el caso de las mujeres víctimas de violencia familiar, al encontrarse en una situación de aislamiento social, el riesgo de sufrir nuevos actos de violencia se incrementó. Y esto fue lo que precisamente motivó la dación del Decreto Legislativo N.º 1470, que estableció medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la emergencia sanitaria declarada por la COVID-19. En esta línea, las personas que incumplían las disposiciones previstas en la declaratoria de emergencia eran detenidas por resistencia o desobediencia a la autoridad, de conformidad con el artículo 368 del Código Penal peruano. Esto reveló los estereotipos sobre determinados grupos de personas y el uso indebido de la fuerza pública. Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en abril del 2020 lo siguiente:

“Debe cuidarse que el uso de la fuerza para implementar las medidas de contención por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley se ajuste a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana (...)” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

A pesar de esto, a lo largo de los meses de emergencia sanitaria vividos en el Perú, ocurrieron distintos hechos que evidencian que, si bien existe un marco normativo

2 Artículo 1º del Decreto Supremo N.º 44-2020-PCM.

3 Artículo 4º del Decreto Supremo N.º 44-2020-PCM.

(con algunas falencias) que procura garantizar la seguridad ciudadana; en la práctica, aún falta un largo camino por recorrer. Estas falencias, precisamente, se agravaron durante la pandemia; así, se revelaron casos de detenciones arbitrarias, de violencia sexual por parte de miembros de la Policía Nacional del Perú, operativos policiales con resultado de muertes y uso indebido de la fuerza.

En el caso de mujeres trans, la violencia contra ellas se agravó cuando, a través del Decreto Supremo N.º 057-2020-PCM (que modificó el artículo 3º del Decreto Supremo N.º 051-2020-PCM, que prorrogó el estado de emergencia nacional declarado mediante Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM), se ordenó que determinados días transitaran solo hombres; y otros, solo mujeres. Con este marco legal, se ejercieron castigos corporales de carácter transfóbico y homofóbico en contra de mujeres trans⁴, pues los efectivos policiales consideraban que las víctimas, al salir el día en que solo correspondía circular a las mujeres, terminaban desobedeciendo lo dispuesto por el decreto (Paucar, 2020).

Ahora bien, al tiempo que se modificaban las medidas y se mantenía la prohibición para las reuniones sociales, el 22 de agosto del 2020 se llevó a cabo un operativo policial “que tenía como objetivo identificar y detener a 120 personas que se habían reunido de manera clandestina en la discoteca ‘Thomas Restobar’ ubicada en el Distrito de Los Olivos” (Villafuerte & López, 2020).

En esta operación policial, 13 personas resultaron fallecidas. De acuerdo con las palabras del entonces presidente de la República Martín Alberto Vizcarra Cornejo, “la intervención policial en la discoteca Thomas Restobar, que dejó un saldo de 13 fallecidos, no cumplió con los ‘protocolos correspondientes’ y pidió una investigación a fondo para que se determinen las responsabilidades” (TvPe Noticias, 2020). Luego, en el marco de las protestas a raíz de la vacancia del todavía presidente de la República Martín Alberto Vizcarra Cornejo, las violaciones a los derechos humanos denunciados dieron lugar a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizara una visita *in loco* a Perú.

Como resultado de la información recabada en su visita, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo lo siguiente:

“(…) la CIDH observa con preocupación que **la respuesta del Estado frente a las movilizaciones se caracterizó por la represión mediante un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza**. Por ejemplo, testimonios dan cuenta de la presencia de agentes policiales disparando gases lacrimógenos desde techos y azoteas. También se ha registrado

el despliegue de policías motorizados irrumpiendo entre personas y contingentes, mediante golpes y uso de motocicletas, con el propósito de reducir a los manifestantes, para ser posteriormente detenidos. Asimismo, diversos testimonios denunciaron la participación de agentes policiales, vestidos de civil y sin identificación, entre los manifestantes, a los que señalaron como pertenecientes al llamado ‘Grupo Terna’. Igualmente, la Comisión recibió de forma consistente relatos que dan cuenta del uso de helicópteros sobrevolando las manifestaciones a baja altitud, dando la impresión de rasear a los manifestantes, generando un clima de intimidación y miedo (...)” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020). (El resaltado es nuestro)

Además de esto, se reportaron casos de detenciones arbitrarias; violencia sexual en la modalidad de tocamientos indebidos y desnudez forzada; amenazas contra defensores de derechos humanos y obstaculización de su labor; personas desaparecidas, entre otros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

En los días antes señalados, bajo protestas y represión policial, dos jóvenes (Inti Sotelo y Bryan Pintado) fallecieron; centenares de personas resultaron heridas y decenas de personas fueron detenidas; incluso, existieron casos de personas reportadas como desaparecidas (Salud con lupa, 2020). Tan solo el día 14 de noviembre se registraron más de 200 personas heridas, y estos hechos aún son materia de investigación por el Ministerio Público (Convoca, 2020).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló lo siguiente:

“De forma particular, el día 14 de noviembre, una segunda gran marcha fue convocada en más de doce puntos de la capital peruana por diversos colectivos sociales. Según fue informada la Comisión, esta jornada dio cuenta de altos niveles de violencia y de represión, que terminó con al menos 107 personas heridas por lesiones por proyectiles, inhalación de gases tóxicos y politraumatismos, según reportes del Ministerio de Salud y de EsSalud; y con el fallecimiento de dos jóvenes, Jordan Inti Sotelo Camargo y Jack Bryan Pintado Sánchez” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

La organización *Human Rights Watch* también se pronunció y destacó el uso indiscriminado de la fuerza con resultados fatales, el uso de armas no permitidas y la existencia de otras violaciones a derechos humanos, tales como detenciones arbitrarias, entre otras (*Human Rights Watch*, 2020). En diciembre del 2020, en el marco de un paro agrario realizado en el departamento de Ica, impulsado por distintos reclamos laborales, se denunció que la muerte del joven Jorge Yener Muñoz Jiménez habría sido ocasionada por un proyectil de fue-

4 Estos castigos incluían realizar saltos en cucullas repitiendo frases como “quiero ser hombre”.

go. Como en otros casos, los hechos se encuentran en etapa de investigación⁵ (La República, 2020).

A partir de lo expuesto, es importante reiterar que, aun bajo un estado de emergencia, la PNP debe usar excepcionalmente la fuerza, y siempre de acuerdo con los principios y los estándares antes expuestos. De esta manera, las políticas públicas y las otras medidas que se adopten en aras de una seguridad democrática deberán tener en cuenta siempre el respeto irrestricto de los derechos humanos, incluso en contextos excepcionales, donde las atribuciones que se otorgan a las fuerzas del orden deben tener la claridad y las prevenciones suficientes para que no sucedan vulneraciones como las antes descritas.

Los acontecimientos que ocurrieron durante la emergencia sanitaria con el resultado de personas fallecidas y heridas, así como otras violaciones a los derechos humanos, revelan que el modelo actual de seguridad no resulta suficiente para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ

El Estado peruano adopta un marco normativo y de políticas públicas para procurar y asegurar la seguridad ciudadana. Con fecha 12 de febrero del 2003, se publicó la Ley N.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. El 4 de diciembre del 2014, a través del Decreto Supremo N.º 011-2014-IN, se reglamentó esta ley. La ley fue modificada mediante Decreto Legislativo N.º 1454, publicado el 16 de setiembre del 2018, y se redefinió el concepto de seguridad ciudadana:

“Artículo 2º.- Seguridad ciudadana.

Se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción integrada y articulada que desarrolla el Estado, en sus tres niveles de gobierno, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”.

Con este decreto legislativo también se modificaron los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec), que había sido creado mediante Ley N.º 27933:

“Artículo 3º.- Sistema funcional.

Créase el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec), encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana para garantizar la seguridad, la paz, la tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional para lograr una situación de paz social y protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Son objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec) los siguientes:

- a) Asegurar el cumplimiento efectivo de las políticas públicas nacionales en materia de seguridad ciudadana, articulando los diferentes niveles de gobierno, las entidades públicas y la sociedad civil, bajo un enfoque descentralizado de gestión por resultados.
- b) Impulsar la articulación de los programas del Estado, en sus tres niveles de gobierno, para atender los territorios del país más vulnerables a la violencia y el delito.
- c) Motivar a la comunidad para que apoye activamente el esfuerzo multisectorial por mejorar la seguridad local.
- d) Coordinar las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas a fin de garantizar la estandarización e interoperabilidad de los sistemas de radio y video vigilancia y radio comunicación a nivel nacional para la seguridad.
- e) Priorizar y desarrollar las políticas multisectoriales preventivas del delito.
- f) Promover el funcionamiento estructurado, articulado y descentralizado de sus órganos, involucrando todos los niveles de gobierno, los cuales se complementan entre sí a fin de alcanzar resultados efectivos.
- g) Consolidar la estructura y el funcionamiento articulado de las secretarías técnicas de seguridad ciudadana como órganos de soporte de los comités de seguridad ciudadana, garantizando el adecuado funcionamiento del Sinasec en todos los niveles de gobierno”.

Este decreto legislativo mantiene al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec) como el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana, con autonomía funcional y técnica.

El 21 de junio del 2019 se publicó el Decreto Supremo N.º 013-2019-IN, que aprueba el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, que plantea los siguientes cinco objetivos estratégicos:

“OE 1: Reducir los homicidios a nivel nacional.

OE 2: Reducir el número de fallecidos y heridos de accidentes de tránsito.

⁵ Sobre esto, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos dio cuenta de presuntas irregularidades al momento de efectuar la necropsia, pues se habría entregado a la Policía Nacional, sin la presencia del abogado de la familia, la munición extraída del cadáver (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2020).

OE 3: Reducir la violencia contra mujeres y los integrantes del grupo familiar.

OE 4: Promover espacios públicos libres de hurto y robo.

OE 5: Reducir la victimización cometida por bandas criminales hacia las personas naturales y jurídicas”.

A pesar de lo expuesto, la seguridad ciudadana en el Perú todavía no puede ser garantizada.

3.4.1 Rol de la Policía Nacional del Perú para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana

En el Perú, la función de mantener la seguridad y el orden público recae en la Policía. El artículo 166 de la Constitución Política precisa que “[l]a Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”. En esta misma línea, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 00002-2008-PITC, del 9 de setiembre del 2009, escribe lo siguiente:

“10. A su vez, la seguridad ciudadana comprende la preservación de ‘la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, sin mediar el factor político y/o el trasfondo ideológico en su vulneración. Quien delinque contra la seguridad ciudadana, no se propone derrocar o amenazar al régimen político constitucionalmente establecido, a fin de imponer uno distinto o una distinta ideología’. (Tribunal Constitucional, Expediente N.º 0005-2001-AI/TC. Sentencia del 5 de noviembre de 2001, fundamento N.º 2). En este aspecto, la función de garantizar, mantener y restablecer el orden interno le corresponde, de forma exclusiva pero no excluyentemente, a la Policía Nacional, de acuerdo con el artículo 166º de la Constitución” (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2009).

A partir de este marco normativo, el Decreto Legislativo N.º 1267 (publicado el 18 de diciembre del 2016), Ley de la Policía Nacional del Perú, desarrolla las funciones de la Policía:

“Artículo III.- Función policial.

Se desarrolla en el marco de su finalidad fundamental descrita y definida en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, ejerciendo sus funciones en su condición de fuerza pública del Estado.

La Policía Nacional del Perú para el cumplimiento de la función policial realiza lo siguiente:

- 1) Garantiza, mantiene y restablece el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana.
- 2) Presta protección, y ayuda a las personas y a la comunidad.
- 3) Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.
- 4) Previene, investiga los delitos y faltas, combate la delincuencia y el crimen organizado.
- 5) Vigila y controla las fronteras.
- 6) Vela por la protección, seguridad y libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades de la población.
- 7) Presta apoyo a las demás instituciones públicas en el ámbito de su competencia.

La función policial se materializa mediante la ejecución del servicio policial, requiriéndose del personal policial conocimientos especializados que permita la excelencia del servicio a prestar.

Los lineamientos rectores para la ejecución del servicio policial serán determinados mediante reglamento.

El personal de la Policía Nacional del Perú ejerce la función policial a dedicación exclusiva y obligatoria en todo momento, lugar y circunstancia. Está sujeta a las prohibiciones e incompatibilidades señaladas en el presente Decreto Legislativo”.

Al respecto, no se debe interpretar o creer que la responsabilidad de construir una política pública de seguridad democrática recae únicamente en la PNP. Como se señaló en acápite previos, la seguridad democrática es un concepto más amplio; sin embargo, como la Policía cumple un rol fundamental en garantizar la seguridad ciudadana, para lo que puede usar la fuerza, se torna indispensable demarcar cuáles son los escenarios y alcances del tema, siempre bajo un enfoque de derechos humanos.

3.4.1.1 Marco normativo sobre el uso de la fuerza con pleno respeto de la democracia y de los derechos humanos

El 16 de agosto del 2015 se publicó el Decreto Legislativo N.º 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú. Esta norma contempla los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y establece los niveles del uso de la fuerza de acuerdo con la resistencia de la persona a intervenir. El 27 de julio del 2016, el Decreto Supremo N.º 012-2016-IN reglamentó esta norma.

En la misma línea, las instituciones públicas aprobaron directivas internas relacionadas con el tema. El 14 de agosto del 2018, por ejemplo, la Resolución Ministe-

rial N.º 952-2018-IN aprobó el “Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial”. El 7 de junio del 2018, la Resolución de Fiscalía de la Nación N.º 001907-2018-MP-FN aprobó la Directiva General N.º 003-2018-MP-FN, que regula el ejercicio de la función fiscal en caso de uso de la fuerza por parte de la PNP.

A pesar de contar con un marco normativo acorde con estándares internacionales, el 28 de marzo del 2020 se publicó la Ley N.º 31012, Ley de Protección Policial, que elimina el principio de proporcionalidad previsto en el Decreto Legislativo N.º 1186 y prohíbe que se dicte detención preliminar judicial o prisión preventiva contra efectivos policiales durante investigaciones penales relacionadas con el uso de la fuerza donde alguna persona haya resultado herida o fallecida. Esta ley también dispone que el principio de razonabilidad de medios se interprete a favor del personal policial interviniente.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó su preocupación sobre la vigencia de esta norma de la siguiente manera:

“La CIDH advierte que, aunque el Decreto Legislativo No. 1186 regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, mediante la aprobación de la Ley No. 31012 (conocida como Ley de Protección Policial), el 20 de marzo de 2020, dicho Decreto fue reformado en su artículo 4 para derogar el principio de proporcionalidad de la normativa nacional. Según la información disponible, lo anterior podría

tener como finalidad establecer una presunción a favor de los agentes policiales sobre la razonabilidad en el uso de la fuerza, lo que podría además favorecer su impunidad. Preocupa seriamente a la CIDH dicha derogación, por lo que llamado al Estado peruano a realizar una revisión de la Ley No. 31012 con miras a realizar los ajustes necesarios para su conformidad con los estándares interamericanos en materia del cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

Aunque las funcionarias y funcionarios públicos ejerzan el control de convencionalidad (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador) y puedan inaplicar las disposiciones internas si no se corresponden con estándares internacionales (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fontevecchia y D’amico vs. Argentina, 2011), como es el caso de la Ley N.º 31012; la sola vigencia de esta norma estaría contraviniendo el deber de implementación y adecuación del Estado peruano a estándares internacionales.

Con todo lo expuesto hasta aquí, resta desarrollar una propuesta para establecer una política pública de seguridad democrática que, desde diversos ángulos, asegure el respeto de los derechos humanos y convenga con los principios democráticos, sobre todo en acciones relacionadas con el mantenimiento del orden interno.

4

HACIA LA CONSTITUCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, CON ÉNFASIS EN LA FUNCIÓN POLICIAL

Como ya se puntualizó en líneas anteriores, la seguridad ciudadana y, en particular, el ejercicio de la función policial en nuestros países (con las singularidades del nuestro) frecuentemente no se corresponden con los estándares establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y con los principios democráticos, tal como lo describe la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“En esta dirección, en varios países del hemisferio, la doctrina policial se mantiene ligada al concepto de orden público, atendiendo antes a la seguridad del Estado que a las necesidades de las personas o grupos que integran la sociedad. Complementariamente, la referencia a los derechos humanos en la doctrina clásica policial de la región a lo sumo aparece como una referencia accesoria, nunca vinculada a lo que se entiende corporativamente son los valores o principios que caracterizan la labor policial. Para que una fuerza policial aspire a ser respetuosa de los derechos humanos no sólo requiere de formación teórica sino que debe organizarse, seleccionar su personal, capacitarse permanentemente y realizar su operaciones profesionales de forma tal de hacer efectivos los derechos humanos de la población a la que sirve” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Queda claro, por lo hasta aquí mostrado, que uno de los componentes esenciales de un modelo de seguridad democrática es el respeto de los derechos humanos. En esa línea, esta idea de seguridad no puede acarrear la privación de derechos, sino más bien ser un instrumento para el desarrollo social (Tudela, s/f, pág. 5). Así, la seguridad democrática y la seguridad ciudadana son conceptos muy vinculados. Y en la seguridad democrática misma se hace referencia a la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana como “la capacidad institucional por parte de las autoridades legíti-

mas de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pág. 31). En otras palabras, la seguridad democrática se vincula a la capacidad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana con pleno respeto de los derechos humanos.

La tarea de construir un modelo de seguridad democrática debe realizarse a la luz del enfoque de los derechos humanos. Solo este rumbo permitirá “abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, págs. ix-x).

Si bien el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no define el derecho a la seguridad, este se desprende bien de la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad personal; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, págs. ix-x).

Esta lista no es taxativa, pues la garantía de la seguridad ciudadana también involucra otros derechos, como, por ejemplo, “el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pág. ix).

Es oportuno resaltar que, incluso, cuando una persona atente contra el orden interno o seguridad ciudadana, los Estados deben respetar los derechos de esta persona, sin que sea posible alegar la existencia de situaciones excepcionales. Así lo sustentó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México:

“178. (...) [E]n la adopción de medidas frente a quienes se presume que atacan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones” (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, 2018).

4.1 SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y FUNCIÓN POLICIAL

Los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio; por lo tanto, tienen la atribución de emplear legítimamente la fuerza para restablecerlo de ser necesario (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2018).

Con tal fin, disponen de la existencia de órganos encargados de mantener la seguridad y el orden público dentro de su ámbito estatal. Estos son los llamados funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En general, por tales, se hace referencia a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los miembros de las policías nacionales.

Estos operadores/as, en el marco de sus funciones, deben conducirse con absoluto respeto de los derechos humanos, sobre todo cuando hagan empleo de la fuerza. En los siguientes apartados, se realizará un acercamiento a tres temas de gran importancia que guardan relación precisamente con sus funciones: uso de la fuerza pública, detenciones y derecho a la protesta.

4.1.1 En relación con el uso de la fuerza pública

El uso de la fuerza debe realizarse con pleno respeto de la democracia y de los derechos humanos; por ello, los Estados tienen obligaciones específicas, tales como:

“(i) regular adecuadamente su aplicación, mediante un marco normativo claro y efectivo; (ii) capacitar y

entrenar a sus cuerpos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, los límites y las condiciones a los que debe estar sometido toda circunstancia de uso de la fuerza, y (iii) establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza” (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2018).

En el sistema universal de derechos humanos existen instrumentos de *soft law*⁶ que se refieren al tema de uso de la fuerza. Estos son, principalmente, los siguientes:

- Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁷.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁸.

En el caso del sistema regional de protección de derechos humanos, el sistema interamericano desarrolla los estándares sobre el uso de la fuerza pública a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, por ejemplo, en la sentencia de fecha 4 de julio del 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), recaída en el Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, la Corte estableció criterios para determinar el uso legítimo de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Luego, en la sentencia del 24 de octubre del 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), recaída en el Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, y en la sentencia del 27 de agosto del 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), recaída en el Caso Hermanos Landaeta Mejías vs. Venezuela; la Corte profundizó el contenido de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad para el uso de la fuerza. En una sentencia reciente, sobre el Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, el alto tribunal confirmó la obligación estatal de hacer uso de la fuerza de acuerdo con los principios antes referidos:

6 Si bien los instrumentos de *soft law* no son estrictamente vinculantes para los Estados, sí tienen relevancia jurídica en la formación, desarrollo, interpretación, aplicación y cumplimiento del Derecho Internacional.

7 Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley fueron adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), desde el 27 de agosto hasta el 7 de septiembre de 1990. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

8 El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>

“162. Tomando en cuenta lo anterior, la Corte ha establecido que la observancia de las medidas de actuación en caso que resulte imperioso el uso de la fuerza impone satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, en los términos siguientes:

Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.

Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.

Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acordes con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda” (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2018).

Sobre las investigaciones en casos donde, a partir del uso de la fuerza, existan lesiones o muertes, “corresponde al Estado la obligación de proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados” (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros [Retén de Catia] vs. Venezuela, 2006).

Si se tiene conocimiento de que se emplearon armas de fuego con consecuencias letales, el Estado tiene la obligación de determinar si la privación de la vida fue arbitraria o no (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, 2017). Esta investigación debe iniciarse ex officio y sin dilación; asimismo, deberá ser seria, imparcial y efectiva (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros [Retén de Catia] vs. Venezuela, 2006).

4.1.2 En relación con las detenciones

Entre las competencias de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (la Policía Nacional, por ejemplo), figura la de efectuar detenciones cuando se advierta la comisión de algún delito en flagrancia o en el marco de la ejecución de alguna orden judicial; sobre todo, en el primer caso, cuando el fin sea la preservación de la seguridad ciudadana y del orden interno. Toda detención

en flagrancia, como afectación a la libertad personal, deberá adecuarse a determinados estándares sobre la materia. De manera específica, el numeral 2) del artículo 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe que “nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Parte o por las leyes dictadas conforme a ellas”.

En cuanto a esto, la Corte precisó que “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad (...)” (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso J. vs. Perú, 2013). Así también, cualquier detención realizada por razones discriminatorias son manifiestamente irrazonables y, por tanto, arbitrarias (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos. Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú, 2020). Además, toda persona tiene derecho a ser informada sobre los motivos y las razones de su detención y sobre sus derechos cuando esta se produce. Igual derecho le asiste a la persona que ejerce su representación o custodia legal (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyaury vs. Perú, 2004).

Ahora bien, ya en el marco de la detención, conviene señalar que el Estado es el garante de todas las personas que quedan bajo su custodia, entre quienes figuran, claro está, las personas detenidas (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú, 2014). Sobre este punto, la Corte anota lo siguiente:

“177. La Corte ha señalado que, en casos donde las víctimas alegan haber sido torturados estando bajo la custodia del Estado, éste es responsable, en su condición de garante de los derechos consagrados en la Convención, de la observancia del derecho a la integridad personal de todo individuo que se halla bajo su custodia. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que siempre que una persona es privada de la libertad en un estado de salud normal y posteriormente aparece con afectaciones a su salud, corresponde al Estado proveer una explicación satisfactoria y convincente de esa situación. En consecuencia, existe una presunción por la cual el Estado es responsable por las lesiones que exhibe una persona que ha estado bajo la custodia de agentes estatales. En dicho supuesto, recae en el Estado la obligación de proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados” (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú, 2014).

Es claro, por otro lado, que se encuentran estrictamente prohibidos los actos de violencia sexual y los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, en cualquier situación, incluida la privación de la libertad (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil, 2017).

Finalmente, “[l]os funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas” (Principio N° 16 de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley). En relación con ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “todo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario por el propio comportamiento de la persona detenida constituye un atentado a la dignidad humana” (Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos. Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú, 2020).

4.1.3 En relación con las protestas sociales

La criminalidad organizada y la delincuencia común no son los únicos factores relacionados con la seguridad ciudadana que pueden vulnerar o amenazar determinados derechos humanos. Justamente, de acuerdo con el diagnóstico efectuado en la parte inicial de esta investigación, en los países de la región, existen situaciones que originan conflictividad social y protestas.

En primer lugar, importa señalar que el derecho a la protesta es un derecho humano derivado del derecho a la reunión pacífica, que se encuentra reconocido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó los alcances del derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal:

“171. (...) El derecho protegido por el artículo 15 de la Convención Americana “reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas” y abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos. La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos. Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente” (Sentencia de la Corte In-

teramericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2018).

En las protestas, resulta indispensable adoptar medidas específicas para evitar su criminalización. En primer lugar, es inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública siempre que se realicen en el marco del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009). En segundo lugar, se deben implementar mecanismos que prohíban el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas. Esto es lo que sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los acontecimientos suscitados en el Perú en noviembre del año 2020:

“Además, la CIDH enfatiza que los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas; y que la prohibición de portar armas de fuego y munición de plomo por parte de funcionarios, que pudieran entrar en contacto con manifestantes, se ha probado como la mejor medida de prevención de la violencia letal y la ocurrencia de muertes en estos contextos. Por ello, las armas de fuego y las respectivas municiones deben estar excluidas en los operativos de control de las protestas sociales” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

En tercer lugar, no se puede calificar a una protesta como no pacífica en función de la acción de algunas personas. Es significativo que, cuando se cometan actos de violencia en el contexto de una protesta o manifestación, los infractores puedan ser individualizados, sin perjuicio de señalar que el derecho a la reunión pacífica de las y los otros manifestantes subsiste (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020). Además, si en el marco de las protestas o manifestaciones ocurren detenciones o se requiere el uso de la fuerza, esto se deberá realizar bajo los estándares internacionales antes señalados.

Por último, debemos recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya formuló recomendaciones a los Estados en cuanto a qué medidas se pueden adoptar en el marco de las manifestaciones públicas a fin de preservar los derechos de las personas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006):

- a) La implementación de mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recurso en las manifestaciones públicas.
- b) La implementación de sistemas de registro y control de municiones.
- c) La implementación de un sistema de registro de las comunicaciones para verificar las órdenes operativas, sus responsables y ejecutores.

- d) La promoción de la identificación personal con medios visibles de los agentes policiales que participen de los operativos de control de orden público.
- e) La promoción de espacios de comunicación y diálogo previo a las manifestaciones, y la actuación de funcionarios de enlace con los manifestantes, para coordinar el desarrollo de las acciones de manifestación y protesta y los operativos de seguridad pública evitando situaciones de conflicto.
- f) La identificación de responsables políticos a cargo de los operativos de seguridad en las marchas, en especial cuando existan marchas programadas o conflictos sociales prolongados, o circunstancias que hagan prever riesgos potenciales para los derechos de los manifestantes o terceras personas, a fin de que estos funcionarios estén encargados de controlar el operativo en el terreno, y hacer cumplir estrictamente las normas sobre uso de la fuerza y comportamiento policial.
- g) El establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes y participación de las víctimas de abusos o actos de violencia.
- h) Adoptar medidas para impedir que los mismos funcionarios policiales o judiciales (jueces o fiscales) involucrados directamente en los operativos estén a cargo de investigar irregularidades o abusos cometidos en su desarrollo.

4.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Una propuesta inicial de principios orientadores de una política pública de seguridad ciudadana considerará como pilares fundamentales los propuestos a continuación (Flacso Ecuador, Fundación Grupo Esquel, Friedrich Ebert Stiftung, 2005):



Fuente: creación del autor

Aunado a esto, cualquier iniciativa de construcción de un modelo de seguridad democrática no puede dejar de considerar los fenómenos particulares de cada Estado. Sin perjuicio de ello, “[l]os países, en diversas formas, enfrentan procesos de redefinición de la seguridad nacional y las tensiones entre un concepto de seguridad interna, que cada vez está más identificado con los crecientes problemas de la seguridad pública, y los desafíos de seguridad regional” (Celi & Grabendorff, 2020, pág. 5).

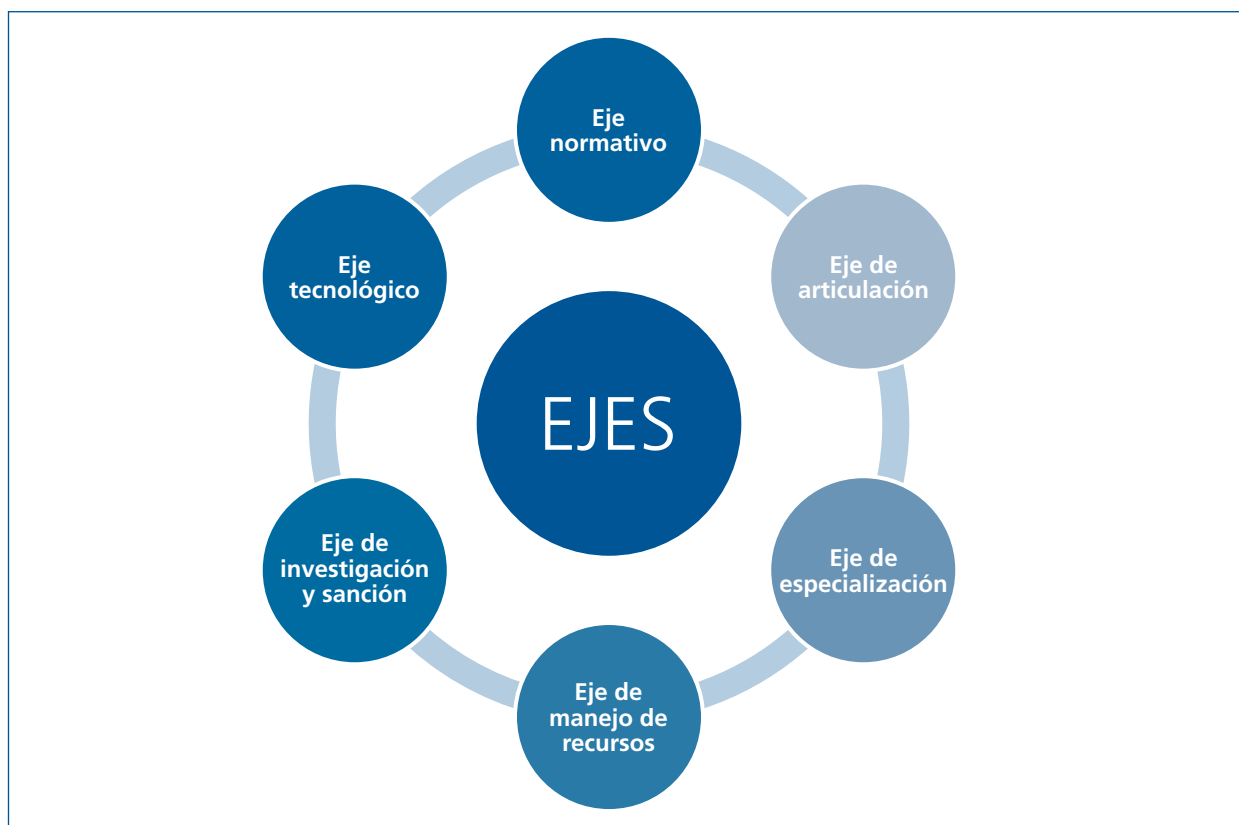
Sobre la función policial, para que esta sea coherente con los principios democráticos, se convendrá en considerar tres aspectos claves: “efectividad policial, legalidad policial y legitimidad policial” (Bonilla, 2018, págs. 126-134):

“1. Efectividad policial, que se centra en la calidad de la respuesta que el cuerpo policial ofrece a las demandas ciudadanas en torno a la seguridad y la convivencia, lo que está estrechamente relacionado con su misión institucional.

2. Legalidad policial, que evalúa la forma en que las prácticas policiales se ajustan o no a los lineamientos de deontología policial, y si las acciones de los miembros de la institución se desarrollan en función del respeto o la transgresión de los códigos de conducta y disciplina internos y externos, el cumplimiento de la constitución y la ley, el respeto por la dignidad de las personas y la protección de los derechos humanos.

3. Legitimidad policial, que evalúa los niveles de confianza, credibilidad y respeto que los ciudadanos declaran tener en la policía”.

La propuesta que desarrolla este documento, basándose en los principios y conceptos antes listados, gira en torno al fortalecimiento de los siguientes ejes interrelacionados:



Fuente: creación del autor

i. Eje normativo:

- **Normativa general:** se deben incorporar aspectos legales que aseguren la gestión del Sector Interior por civiles. La realidad nos informa que el ejercicio ministerial por ex miembros de la institución policial entraña permanente el riesgo de tener visiones corporativistas que generan opacidad en la gestión, ausencia de control, poco desarrollo de enfoques democráticos y, en el peor de los casos, la impunidad.
- **Normativa especializada:** la normativa vinculada con el uso de la fuerza (El Decreto Legislativo N.º 1186 y su reglamento, por ejemplo) resultó de un intenso proceso participativo entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú y la sociedad civil, con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja y del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Sin embargo, como la dación de la Ley N.º 31012 representa un grave retroceso, debe ser derogada.

- **Normativa operativa:** será preciso revisar, actualizar y desarrollar una normativa operativa para el empleo de la fuerza; para los aspectos pendientes (como las intervenciones policiales en casos de delincuencia común y crimen organizado); para los enfoques diferenciados por género, edad, orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición migrante, entre otros; así como, para el uso de medios de policía.

ii. Eje de articulación:

- **Articulación interinstitucional:** como la gestión de los conflictos y de los otros aspectos de la seguridad ciudadana no son responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional, concierne establecer un tratamiento integrativo de las tareas a realizar; se deberán instaurar estándares y conceptos compartidos para un correcto abordaje intersectorial.

- **Articulación intrainstitucional:** es preciso desarrollar un proceso de estandarización de conceptos dentro de los propios órganos del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú; en particular, los relacionados con el análisis y las labores de inteligencia y con los actores que serán objeto de protección y eventual control durante situaciones de movilización o protesta social (son visibles y frecuentes las lecturas prejuiciadas sobre estos temas). Esto predispone la elaboración y la ejecución de planes operativos que culminan con un uso excesivo de la fuerza.
- **Dotación adecuada de medios de policía:** aún es insuficiente la calidad y la cantidad de medios de protección y de contención con los que la Policía Nacional del Perú cuenta. Urge la evaluación de las vituallas existentes y la adquisición de los medios que exige el ejercicio democrático de la función policial.

iii. Eje de especialización de operadores/as

- **Desarrollo de capacidades conceptuales y operativas generales:** el enfoque de los derechos humanos y las funciones policiales en contextos democráticos son temas insuficientemente tratados en la malla curricular de estudiantes suboficiales y oficiales.
- **Desarrollo de capacidades conceptuales y operativas específicas y especiales, sobre el enfoque de los derechos humanos en cuerpos especiales:** al igual que lo antes señalado, estas carencias también suceden en los procesos de constitución de capacidades de funcionarios que asumen responsabilidades tan delicadas como el control de multitudes. Tanto en este aspecto como en el anterior hay una nula o insuficiente dotación de cuadros docentes especializados.
- **Carreras especializadas dentro de la Policía:** en nuestro país no existen políticas que permitan que tanto oficiales como suboficiales puedan avanzar profesionalmente en determinada rama especializada; por el contrario, vive dentro de la institución una cultura del policía “que todo lo sabe, que conoce todas las culturas nacionales y que domina todas las especialidades”, este mito genera que no haya permanencia en las posiciones (de hecho hay una alta rotación física y de especialidades), cuestión que impide el desarrollo sostenible de capacidades y genera altos niveles de frustración.

iv. Eje de manejo de recursos:

- **Logística: espacios físicos de especialización operativa,** tal como lo demuestran las experiencias internacionales, no basta con trasladar el conocimiento abstracto de lo señalado, pues también se requiere contar con espacios físicos adecuados para desarrollar las capacidades de “respuesta automática”, en correspondencia con los contenidos. En nuestro país, no existe un centro de especialización y capacitación sobre el uso de la fuerza que permita desarrollar y mantener estas capacidades operativas.

v. Eje de investigación y sanción respecto a violaciones a los derechos humanos cometidos en el marco del mantenimiento del orden y de la seguridad ciudadana

- **Por el sistema de control interno del Ministerio del Interior:** una política sostenida que asegure la gestión en manos de civiles contribuirá al establecimiento de un sistema de control autónomo de los investigados, al que se le deberán sumar políticas y herramientas de transparencia y rendición de cuentas (Bonilla, 2018, pág. 126).
- **Por los otros órganos del sistema de justicia:** tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público no tienen conocimientos jurídicos ni culturas institucionales para afrontar casos relacionados con el uso de la fuerza; como comportamiento general, por ejemplo, utilizan parámetros vinculados con el derecho penal tradicional y no con los estándares específicos de esta submateria, lo que conlleva altos niveles de impunidad. Así, se deben desarrollar capacidades de conocimiento y aplicación de aspectos relacionados con el uso de la fuerza, la elaboración y ejecución de planes operativos, los medios de policía, entre otros. Además, se deberá seguir avanzando en el desarrollo de una normativa operacional institucional (ya existe la Directiva General N.º 003-2018-MP-FN, del Ministerio Público, que regula el ejercicio de la función fiscal cuando se investigan casos relacionados con el uso de la fuerza por parte de la Policía) y de ser posible de carácter interinstitucional (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial) que asegure la intervención y control en situaciones de uso de la fuerza, especialmente frente a multitudes.

vi. Eje tecnológico

Generación/desarrollo de infraestructura y de capacidades vinculadas con el gobierno digital que, entre otros aspectos, permitan lo siguiente: la constitución de una base de datos compartida (homogenizada en lo semiótico), sistematizada y en tiempo real de la información relacionada con la función policial, la conflictividad y el proceso de gestión de políticas sobre delincuencia común, crimen organizado y conflictos sociales en todos los actores estatales intervinientes. En otras palabras, se deberá contar con una gobernanza digital basada en la interoperabilidad, que contribuya con los aspectos antes destacados y que considere, entre otros, los siguientes componentes:

- Desarrollo de una cultura y compromiso real de todos los actores involucrados para establecer un sistema integrado de seguridad ciudadana democrática.
- Interoperabilidad tecnológica entre los diferentes sistemas del Estado relacionados con la seguridad ciudadana.
- Interoperabilidad informacional, comprensión compartida de los conceptos aplicables a la gestión de la seguridad ciudadana de parte de todos los sujetos oficiales comprometidos con el tema.
- Interpretabilidad organizacional administrativa y político legal.

5

CONCLUSIONES

- La violencia es un fenómeno generalizado tanto en América Latina como en el Perú. Sus causas son varias: uso arbitrario de la fuerza pública; altos índices de criminalidad organizada y delincuencia común; violencia basada en género; trata de personas; tráfico ilícito de drogas; existencia de conflictos armados, entre otras. De manera particular, es necesario destacar la existencia un gran número de conflictos sociales; en especial, los de carácter socioambiental ocurridos en los últimos años.
- En tanto la seguridad ciudadana se relaciona con estos y otros fenómenos, como la globalización y el desarrollo de la tecnología, por ejemplo, entonces, la construcción de su definición resulta dinámica. No obstante, toda política de seguridad ciudadana debe basarse en el respeto de los derechos humanos.
- El marco normativo con el que cuenta el Estado peruano le otorga a la Policía Nacional (a nivel constitucional) la función de velar por el orden público. El Perú también cuenta con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y con un Plan de Seguridad Ciudadana, cuyo horizonte temporal va desde el 2019 hasta el 2023. Además, ya tenía desarrollado un marco normativo sobre el uso de la fuerza acorde con estándares internacionales y con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; sin embargo, la aprobación de la Ley N.º 31012 supone un retroceso.
- A partir de las cifras de personas heridas y fallecidas en conflictos sociales (en los últimos 15 años, la cifra asciende a 5 364 civiles heridos y 93 fallecidos) y de los reportes de detenciones arbitrarias, violencia sexual y otras vulneraciones de los derechos humanos, como consecuencia de una respuesta estatal desproporcionada ante hechos que pueden afectar el orden público (la criminalidad organizada, la delincuencia común, la conflictividad social y la protestas, por ejemplo); se dejar ver la necesidad de reevaluar las políticas públicas existentes. Como esta situación durante la emergencia sanitaria por la COVID-19 se mantiene, su evaluación debe realizarse con carácter de urgencia.
- Además, es necesario contar con una política de seguridad democrática; es decir, con un modelo que garantice la seguridad ciudadana con pleno respeto de los derechos humanos, sobre todo en escenarios complejos de conflictividad social o de alta criminalidad (organizada o delincuencia común). En este marco, tres temas que guardan relación con las funciones que tiene la Policía Nacional del Perú para mantener el orden público deben recibir especial atención: el uso de la fuerza pública, las detenciones y el respeto del derecho a la protesta.
- Conjuntamente con el respeto de los derechos humanos, esta política de seguridad democrática deberá descansar en principios orientadores tales como la equidad social; el fortalecimiento de la cultura ciudadana respecto de la convivencia pacífica, de la vida comunitaria y del respeto de la diversidad y la diferencia; la participación ciudadana organizada y proactiva; la concertación social en la que participe el Estado, el sector privado y la ciudadanía; la descentralización; la cooperación interinstitucional; y un enfoque integral sobre la violencia.
- Para materializar esta propuesta, se necesita un planteamiento integral, capaz de no centrarse únicamente en la adecuación normativa, sino que contribuya también al reforzamiento de las capacidades institucionales (principalmente de la Policía Nacional del Perú) y que atienda a las demandas tecnológicas necesarias; así como, a todos los factores que impactan en la seguridad ciudadana de un Estado, como la garantía de contar con un sistema de justicia especializado en estos temas. Se propone, pues, el fortalecimiento de los siguientes seis ejes interrelacionados: (1) eje normativo; (2) eje de articulación; (3) eje de especialización; (4) eje de manejo de recursos; (5) eje de investigación y sanción y (6) eje tecnológico.
- Es preciso fortalecer las herramientas y los procesos que permitan contar con indicadores serios

para evaluar el ejercicio y el resultado de la función policial, fundamentalmente sobre el uso de la fuerza, tanto su actividad de prevención, represión e investigación de delitos comunes y de crimen organizado como en contextos de protesta social, por ejemplo.

- Finalmente, se deben establecer políticas de transparencia y de rendición de cuentas relacionadas con el quehacer policial que permitan, por un lado, acciones de *accountability* desde la sociedad civil y, por otro lado, el fortalecimiento de la legitimidad policial.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia AFP.** (17 de setiembre del 2020). *Mujeres protestan contra la violencia machista en el aniversario de la Independencia de México*. El Comercio. Recuperado el 11 de diciembre del 2020, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/mujeres-protesta-violencia-machista-mexico.html>
- Ahmad, N., Hubickey, V., McNamara, F., & Batista, F.** (s.f.). *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2011*. Número 59. USAID, Barómetro de las Américas, LAPOP, Vanderbilt University. Obtenido de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/10859es.pdf>
- Aimar, V., González, G., Montero, A., & Sozzo, M.** (2005). *Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe*. En *Política, Violencia, democracia* (págs. 15-63). Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.** (6 de junio del 1996). *Fortalecimiento de la seguridad ciudadana*. AG/RES. 1380 (XXVI-O/90). Obtenido de <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res96/Res-1380.htm>
- Bartolomé, M.** (Junio-Septiembre del 2020). *La utilidad de una concepción de seguridad nacional moderna y dinámica, en la lucha contra el crimen organizado en América Latina*. *Relaciones Internacionales*, 45-61.
- Bonilla, M.** (2018). *Propuesta de medición del desempeño policial en democracia*. OPERA, 121-139.
- Celi, P., & Grabendorff, W.** (2020). *Crisis y perspectivas de la gobernanza regional y la seguridad en América Latina*. Friedrich Ebert Stiftung .
- Centenera, M.** (11 de diciembre de 2020). *Argentina, más cerca de legalizar el aborto tras aprobarse en la Cámara de Diputados*. El País. Recuperado el 11 de diciembre de 2020, de <https://elpais.com/sociedad/2020-12-11/argentina-a-un-paso-de-legalizar-el-aborto-tras-aprobarse-en-la-camara-de-diputados.html>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** (2006). *Informe sobre la Situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124. Obtenido de <https://www.cidh.oas.org/countryrep/defensores/defensorescap1-4.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Obtenido de <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** (2020). *La CIDH culmina visita de trabajo al Perú*. Comunicado de Prensa. Recuperado el 11 de diciembre del 2020, de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/290.asp>
- Convoca.** (14 de diciembre del 2020). *Convoca.pe*. Obtenido de <https://convoca.pe/agenda-propia/investigacion-fiscal-por-muerte-de-inti-y-bryan-demora-al-incluir-200-casos-de>
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.** (4 de diciembre del 2020). Tweet: *[Necropsia confirma que muerte de Jorge Muñoz Jiménez fue por proyectil de arma de fuego]*. Obtenido de <https://twitter.com/cnddhh/status/1335038242727620609>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.** (4 de abril del 2020). *Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20. Covid-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>
- Defensoría del Pueblo.** (2020). *Prevención y gestión de conflictos sociales en el contexto de la pandemia por el Covid-19. Serie Informes Especiales N° 026-2020-DP*. Obtenido de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-026-2020-DP-Prevenci%C3%B3n-y-Gesti%C3%B3n-de-conflictos-APCSG.pdf>
- Defensoría del Pueblo.** Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. (2020). *Reporte de conflictos sociales N° 200. Octubre 2020*. Obtenido de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-200-octubre-2020.pdf>
- Falen, J.** (1 de agosto del 2019). *Conflictos sociales dejaron 62 muertos y 1.894 heridos en los últimos seis años*. El Comercio. Obtenido de <https://elcomercio.pe/peru/conflictos-sociales-dejaron-62-muertos-1-894-heridos-ultimos-seis-anos-noticia-ecpm-660907-noticia/>
- Flasco Ecuador, Fundación Grupo Esquel, Friedrich Ebert Stiftung.** (2005). *Seguridad ciudadana y seguridad pública*. En O. J. (coord.) (Ed.), *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Quito: Flasco, Sede Ecuador; Fundación Grupo Esquel; Friedrich Ebert Stiftung. Obtenido de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-humanos-seguridad/Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20de%20seguridad%20Ciudadana.pdf>
- Friedrich Ebert Stiftung.** (2020). *Paz y Seguridad. ¿Seguridad incluyente y sostenible? Reflexiones del primer Congreso sobre el tema*. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16776.pdf>
- Hales, G., & Higgins, A.** (2016). *Prioritisation in a changing world: seven challenges for policing*. The Police Foundation. Obtenido de http://www.police-foundation.org.uk/uploads/catalogerfiles/prioritisation-in-a-changing-world/changing_world_paper_2.pdf
- Human Rights Watch.** (17 de diciembre del 2020). *Perú: Graves abusos policiales contra manifestantes*. Recuperado el 17 de diciembre del 2020, de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/es/news/2020/12/17/peru-graves-abusos-policiales-contra-manifestantes>
- Infobae.** (22 de noviembre del 2020). *Guatemaltecos vuelven a las calles para exigir la renuncia del presidente*. Recuperado el 11 de diciembre del 2020, de Infobae: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/11/23/guatemaltecos-vuelven-a-las-calles-para-exigir-la-renuncia-del-presidente/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática.** (2018). *Informe Estadístico N° 6, "Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno 2011-2017"*. Lima. Obtenido de <https://indagaweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/Homicidios-en-el-Peru-Contando-los-uno-a-uno-2011-2017.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática.** (2020). *Informe técnico. Estadísticas de Seguridad Ciudadana (Marzo - Agosto 2020)*. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_ciudadana_2.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática.** (2020). *Victimización en el Perú 2010-2019. Principales resultados*. Lima. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1730/Libro.pdf
- La República.** (5 de diciembre del 2020). *Jorge Muñoz murió tras recibir un proyectil de plomo, según examen forense*. La República. Obtenido de <https://larepublica.pe/sociedad/2020/12/04/necropsia-confirma-que-muerte-de-jorge-munoz-fue-por-proyectil-de-arma-de-fuego-lrnd/>

Meneses, Á. (16 de diciembre del 2020). *Las heridas abiertas que dejaron las fuerzas del orden*. Wayka. Recuperado el 16 de diciembre del 2020, de <https://wayka.pe/las-heridas-abiertas-que-dejaron-las-fuerzas-del-orden/>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2020). *Reporte estadístico de casos con características de feminicidio atendidos por los servicios del Programa Aurora (preliminar)*. Obtenido de <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=39>

Monitor Fuerza Letal, CIDE, Laboratorio de Análisis de violencia, Fundación Ideas para la Paz. (2019). *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina. Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*. Obtenido de <http://www.monitorfuerzaletal.com/app/VWScwZQSEq1SdVvDsEEXthKR96xKWrdFzVuDC61.pdf>

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (2020). OCMAL. Obtenido de https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio. Resumen ejecutivo*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f.). *Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Recuperado el 11 de diciembre del 2020, de DataUNODC: <https://dataunodc.un.org/content/Country-profile?country=Peru>

Pappier, J., & Muñoz, C. (18 de noviembre de 2020). *América Latina, es hora de acabar con los abusos policiales*. *The New York Times* (español). Recuperado el 11 de diciembre del 2020, de <https://www.nytimes.com/es/2020/11/18/espanol/opinion/abuso-fuerza-manifestaciones.html>

Paucar, J. (30 de marzo del 2020). *Mujeres trans son discriminadas por agentes estatales durante estado de emergencia* [VIDEOS]. *La Mula*. Obtenido de <https://redaccion.lamula.pe/2020/03/30/mujeres-trans-son-discriminadas-por-agentes-estatales-durante-estado-de-emergencia-videos/jorgepaucar/>

Perú21. (29 de diciembre del 2019). *2019, el año en que América Latina se volcó a las calles* [FOTOS]. *Perú21*. Recuperado el 11 de diciembre del 2020, de <https://peru21.pe/mundo/2019-el-año-en-que-latinoamerica-se-volco-a-las-calles-fotos-videos-america-latina-venezuela-chile-colombia-bolivia-ecuador-nndc-noticia/>

Saldarriaga, V. P. (2014). *Inseguridad ciudadana, criminalidad y justicia*. *Lex*, 14, 135-159. Obtenido de <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/620/849>

Salud con lupa. (2020). *Salud con lupa*. Obtenido de <https://saludconlupa.com/noticias/cuerpos-rotos-vidas-por-reparar/>

Sánchez, G. (2012). *La ciberguerra: los casos de Stuxnet y Anonymous*. *Nueva Época*, Septiembre-Noviembre, 124-133.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México (Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de noviembre del 2018).

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos. Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú, Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 12 de marzo del 2020). Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_402_esp.pdf

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 8 de julio del 2004). Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Espinoza González vs. Perú, Caso Espinoza González vs. Perú. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 20 de noviembre del 2014). Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil, Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 16 de febrero del 2017). Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_esp.pdf

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fontevecchia y D'amico vs. Argentina, Caso Fontevecchia y D'amico vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de noviembre del 2011).

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso J. vs. Perú, Caso J. vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de noviembre del 2013). Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_275_esp.pdf

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 5 de julio del 2006). Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de noviembre del 2018). Recuperado el 12 de diciembre del 2020, de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador, Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador (Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 14 de octubre de 2014).

Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N.º 000002-2008-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú, 9 de setiembre del 2009). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00002-2008-AI.pdf>

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 03436-2016-PHC/TC (Tribunal Constitucional del Perú, 24 de enero del 2018). Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/03436-2016-HC.pdf>

Tudela, P. (s/f). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. **Centro de Investigación y Desarrollo Policial de la Policía de Investigaciones de Chile**. Obtenido de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-humanos-seguridad/Tudela%20Conceptos%20y%20orientaciones%20para%20pol%20C3%ADticas%20de%20seguridad%20ciudadana.pdf>

TvPe Noticias. (1 de setiembre del 2020). *TvPe Noticias*. Obtenido de <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/martin-vizcarra-sobre-caso-thomas-restobar-protocolos-de-intervencion-de-la-policia-no-han-sido-los-que-correspondian>

Villafuerte, A., & López, V. (23 de agosto del 2020). *Ius360*. Obtenido de <https://ius360.com/el-limite-al-uso-de-la-fuerza-policial-en-el-escenario-de-la-emergencia-sanitaria-mundial-ocasionada-por-la-covid-19-andrea-villafuerte-y-victor-lopez/>

Vizcarra, S., Bonilla, D., & Prado, B. (2020). *Respuestas del Estado peruano frente al crimen organizado en el siglo XXI*. *Revista CS*, 31, 109-138. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n31/2011-0324-recs-31-109.pdf>

Wallace, A. (15 de junio del 2020). *BBC*. Recuperado el 11 de diciembre del 2020, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53026187.amp?s=08>

ACERCA DEL AUTOR

Alejandro Arturo Silva Reina es abogado por la Universidad de San Martín de Porres (1996), magíster europeo en Ayuda Internacional Humanitaria por la Universidad de Deusto, Bilbao - España Red NOHA (1999), diplomado en estudios de posgrado en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010), magíster en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2013). Con estudios concluidos en la maestría de Enseñanza del Derecho de la Universidad de San Martín de Porres (tesis en elaboración), estudios de especialización en Anticorrupción por el Banco Mundial, estudios de Gestión de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos y estudios de Especialización en Temas de Anticorrupción por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Desempeñó los cargos de asesor del despacho de la Fiscalía de la Nación (Ministerio Público), director general para la Seguridad Democrática en el Ministerio del Interior, asesor del despacho de alcaldía en DD.HH. de la Municipalidad Metropolitana de Lima, secretario ejecutivo adjunto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y cofundador y miembro de Perú Equidad (Programa Empresas y DD.HH.). Es consultor en temas de derechos humanos y democracia para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de lucha contra la trata de personas para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de uso de la fuerza para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Fue representante del Ministerio del Interior ante el Alto Comisionado para la erradicación de la minería ilegal (ACAFMIRA) y contribuyó con la organización de operativos multi-sectoriales y multinacionales contra el crimen organizado de la minería ilegal, la trata de personas y el tráfico de migrantes. Ha sido profesor de posgrado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Academia de la Magistratura. Actualmente, ejerce la docencia en el posgrado de la Universidad de San Martín de Porres en temas de derecho internacional de los derechos humanos, crimen organizado y temas afines. Además, participó en el grupo de trabajo de especialistas durante el proceso de reforma constitucional, en el capítulo referido a los derechos fundamentales. Redactó y sustentó la Ley de Uso de la Fuerza de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo N.º 1186) y su Reglamento (Decreto Supremo N.º 012-2016-IN) y fue responsable del avance de las políticas públicas sobre esta materia y otros temas vinculados con la seguridad y la gestión de conflictos en el Ministerio del Interior y el Ministerio Público.

alarsire1@gmail.com

CRÉDITOS

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS
Hacia un modelo de seguridad democrática

Alejandro Arturo Silva Reina

Editado por © Fundación Friedrich Ebert
Camino Real 456 Torre Real Of. 901
San Isidro - Lima - Perú
Sitio web: <https://www.fes-peru.org/>
Correo: postmast@fes.org.pe

Sara-Nathalie Brombart
Representante en Perú

Primera edición digital, diciembre del 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N.º 2022-00285

ISBN: 978-9972-43-051-0

Diagramación: Sonia Gonzales Sutta

Cuidado de edición y corrección de estilo:
Ángel Alberto Rodríguez Urbina

Coordinación FES: Raúl Tecco Miyano
Director de Proyectos
Correo: rtecco@fes.org.pe

Libro electrónico disponible en www.fes-peru.org

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Hacia un modelo de seguridad democrática



Actualmente, el concepto de seguridad ciudadana en regímenes democráticos (y también autoritarios) se transforma de acuerdo con el contexto de la globalización. En esta línea, fenómenos, amenazas y factores de riesgo, principalmente de índole transnacional, impactan en el espacio regional y afectan la propia noción sobre seguridad.

La seguridad democrática tiene que incorporar un enfoque de derechos



humanos. Bajo este marco, deberá tomarse en cuenta que la existencia de la seguridad ciudadana no solo depende de la protección de los derechos de la ciudadanía, sino de que exista un rol participativo e inclusivo de la misma ciudadanía en la construcción y la supervisión de las políticas de seguridad.

La tarea de construir un modelo de seguridad democrática debe realizarse a la luz del enfoque de



los derechos humanos. Solo este rumbo permitirá “abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden político”.

Para más información, por favor, visite:
<https://peru.fes.de/publicaciones>