

**POLITICA INTEGRAL Y
SOSTENIBLE DE SEGURIDAD
CIUDADANA Y PROMOCION
DE LA PAZ SOCIAL**



**Presidencia de la República de Costa Rica
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Resumen ejecutivo

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COSTA RICA

San José, 28 mayo de 2010

Definición

Pese a que los especialistas no suelen dar una definición explícita de este término, parece aceptable la propuesta formulada por el PNUD de Costa Rica en una perspectiva de desarrollo humano:

*La condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros*¹.

Conceptos básicos relacionados

Política criminal. Existe cierta concordancia en definir la política criminal como *el conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social articula respuestas frente al fenómeno criminal*. Dos elementos se deben destacar de esta definición: “un conjunto de métodos” supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; y “el cuerpo social” designa no solamente el aparato penal oficial sino otras instancias que tradicionalmente no han intervenido –o intervenido poco– frente al crimen².

Prevención del delito. En un sentido amplio, se considera que la prevención es *el conjunto de medidas destinadas a impedir la comisión de un delito o limitar su alcance*³.

Desde hace unas tres décadas, se está recurriendo a enfoques más prometedores en el sector: la prevención “situacional” y la prevención “social”. Se trata de modelos ideales, por lo que los especialistas preconizan su aplicación combinada.

Se considera prevención “situacional” el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles, la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial, y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo.

La prevención “social” refiere a intervenciones no penales sobre personas o grupos en riesgo orientadas a atenuar su propensión criminal. Se trata de un enfoque basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, pertenencia a bandas o pandillas, consumo de alcohol y drogas, etc.). Sus resultados sólo pueden darse en el mediano y largo plazo.

Sistema de justicia penal. Se entiende por sistema penal el conjunto de reglas, organismos, procedimientos y personas que intervienen en la resolución de los conflictos derivados de la existencia de ciertas conductas consideradas como delito. En especial, se trata de: (1) las normas que establecen tales conductas (Código Penal, leyes especiales) y las reglas a seguir para su investigación, juicio y sanción (Código Procesal Penal); (2) las instituciones que las promulgan,

¹ PNUD Costa Rica (2006), *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, pág. 35.

² Rico, José María y Laura Chinchilla (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, México, Siglo XXI editores, pág. 114.

³ *Ibid.*, pág. 116.



reforman o derogan (Asamblea Legislativa, Presidencia de la República, ministerios competentes); (3) los organismos oficiales encargados de su aplicación (policía, Ministerio Público, defensa, tribunales, sistema penitenciario); y (4) otras instituciones tales como la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General, la Procuraduría General, entre otras.

Factores de riesgo. Ciertos hechos y circunstancias aumentan la posibilidad de que una persona se convierta en un delincuente o sea victimizada. Numerosos estudios indican que la delincuencia y la victimización entre los jóvenes no suelen ser acontecimientos casuales o súbitos, y que se les puede predecir fácilmente. También muestran que su reducción puede lograrse mediante programas orientados tanto al desarrollo social de niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, como a determinadas circunstancias relacionadas con la victimización⁴.

Paz social. De reciente utilización, este concepto está íntimamente relacionado con el de prevención (sobre todo de prevención “social”), del cual apenas difiere por la especificidad de ciertos objetivos indispensables para la convivencia social, por ejemplo, la resolución pacífica de conflictos con previsible incidencia delictiva o la creación y el desarrollo de modelos de participación comunitaria y de espacios para el diálogo, la educación, el deporte, la recreación y la cultura.

El problema

Una abundante bibliografía permite identificar los principales problemas de fondo en materia de seguridad ciudadana. Entre los negativos pueden señalarse los siguientes:

- ausencia de una política pública integral;
- serios incrementos de ciertas formas “tradicionales” de criminalidad: infracciones a la Ley de Psicotrópicos, robos y homicidios (sobre todo, cometidos con armas de fuego) y de la violencia intrafamiliar;
- débiles regulaciones en materia de tenencia de armas de fuego;
- creciente actividad del narcotráfico, de los secuestros extorsivos y de los asesinatos “por encargo” (sicariato), aunque difícil de precisar;
- fuertes incrementos de la percepción de inseguridad y de la insatisfacción ciudadana ante la intervención institucional;
- ausencia de una cultura de respeto a la ley y a las instituciones y promotora de la solución pacífica de conflictos;
- serias críticas a los servicios policiales (ineficiencia, corrupción);
- duración cada vez mayor de los juicios penales;
- tensión entre los valores de protección social y respeto de las garantías individuales;
- falta de coordinación y colaboración institucional;
- pérdida de control estatal en zonas considerables del territorio; y
- posiblemente como consecuencia de lo anterior, desarrollo de tendencias represivas en gran parte de la población.

⁴ Numerosas publicaciones del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), <<http://www.crime-prevention-intl.org>>.



Se observan sin embargo en el sector diversos aspectos positivos, entre ellos

- las pandillas juveniles no constituyen (aún) un problema social y delictivo;
- las políticas de mano dura contra la delincuencia han sido rechazadas hasta ahora;
- no se conocen operativos policiales de “limpieza social”; y
- las instituciones costarricenses que intervienen en el tema se basan tradicionalmente en los principios que caracterizan a un Estado de derecho.

Lo anteriormente expuesto muestra la complejidad del tema de la seguridad ciudadana, para cuyo planteamiento y resolución hay que tener en cuenta elementos de realidad y percepción, así como la intervención de numerosos actores por varias vías (control, prevención), en sectores variados (drogas, espacios públicos, juventud, familia, etc.) y en lugares geográficos con características no necesariamente similares.

Los actores

Con los recientes enfoques en materia de seguridad ciudadana, a los actores tradicionales (el legislador, los servicios policiales, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el sistema penitenciario) se están añadiendo otros nuevos, tales como el gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional.

El costo/efectividad de los programas a emprender⁵

Algunos estudios realizados en los Estados Unidos muestran la gran diferencia entre los costos de las medidas consistentes en el recurso a penas privativas de libertad y la adopción de incentivos para que los jóvenes terminen la escuela.

- mayor encarcelación para delincuentes habituales : \$ 228
- supervisión del delincuente juvenil : \$ 118
- capacitación de los padres: \$ 48
- incentivos para que los jóvenes terminen la escuela : \$ 32

Otros señalan los beneficios que pueden obtenerse privilegiando las medidas de prevención, entre ellos los siguientes:

- para reducir el delito, las medidas de desarrollo humano y social son hasta cuatro veces más efectivas en términos de costos que la encarcelación;
- las medidas de reducción de oportunidades son hasta siete veces más efectivas;
- los costos de las medidas alternativas son en algunos casos hasta cinco veces más bajos que las consistentes en el recurso a la justicia penal oficial;
- reducir el delito recurriendo a la encarcelación puede costar hasta ocho veces más que optando por medidas preventivas.

⁵ Sansfaçon, Daniel y Brandon Welsh (1999), *Digesto de la prevención del delito II. Análisis comparativo de políticas exitosas en materia de seguridad ciudadana*, dirigido por Irvin Waller, Montreal, CIPC.



Las experiencias internacionales

Se dispone actualmente en el plano internacional de un abundante y valioso material sobre la manera de encarar los problemas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Las numerosas experiencias llevadas a cabo con gran rigor desde hace más de tres décadas en diversos países muestran el éxito obtenido por los nuevos modelos de intervención en materia preventiva y policial, así como en la consideración de los factores de riesgo relacionados tanto con el desarrollo humano y social como con la victimización. Con las debidas adaptaciones, tales experiencias constituyen importantes insumos para la elaboración de escenarios y políticas integrales y sostenibles en el sector.

Elementos esenciales de una propuesta integral y sostenible de seguridad ciudadana

El derecho del Estado de intervenir ante el delito (*ius puniendi*). Se trata de un postulado comúnmente aceptado desde hace más de dos siglos por cualquier sociedad democrática. Sin el reconocimiento de este poder coercitivo del Estado, gracias al cual quedan garantizadas –al menos en el plano teórico– la coexistencia pacífica de los miembros de una comunidad y la armonía de sus relaciones, el orden jurídico-penal (la legislación penal y el sistema que la aplica) carecería de legitimidad. Lo anterior no descarta, sin embargo, una intervención estatal rigurosa con respecto a ciertas formas graves de criminalidad, aunque siempre dentro de los límites de un Estado de derecho.

Los límites de la intervención estatal. Con la limitación que acaba de indicarse, existen otras relacionadas con las vías (legislativa, judicial, administrativa) y modalidades (control, prevención) de tal intervención⁶. Con respecto a estas modalidades, debe tenerse en cuenta, en relación con la prevención,

- la ambigüedad del término (no hay acuerdo cuando se trata de precisar lo que se pretende evitar o anticipar: por ejemplo, su aplicación a ciertos delitos como los de “cuello blanco” o la contaminación ambiental);
- la duración de los resultados –a corto, mediano o largo plazo– esperados por las medidas de carácter situacional y social, lo que hace que las primeras sean privilegiadas por las autoridades políticas competentes, y
- la amplitud de las medidas sociales, relacionadas con numerosos y diversos factores (la familia, la escuela, el entorno urbano, etc.) que implican la participación de instituciones tradicionalmente no involucradas en la problemática.

Principales lineamientos de la propuesta

Los valores. La protección de la sociedad (mediante el control y la prevención de la criminalidad) y el respeto de los derechos y libertades de las personas.

Los principios. Integralidad, rigor, sensatez, concertación, continuidad, transparencia.

⁶ Rico y Chinchilla (2002), págs. 114-118.



Los objetivos:

- obtener una reducción significativa de las formas más graves y preocupantes de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad frente a ellas;
- fortalecer las instituciones encargadas del control oficial de la delincuencia (policía, conjunto del sistema penal, gobiernos locales);
- mejorar la imagen de estas instituciones;
- fomentar un mayor acercamiento de la policía a la comunidad;
- proteger y atender a las víctimas del delito;
- desarrollar una cultura de respeto a la ley y las instituciones;
- promover y favorecer la participación activa de la sociedad civil, sobre todo mediante acciones de carácter preventivo;
- contribuir a la coordinación interinstitucional en la materia;
- asegurar la sostenibilidad de los programas emprendidos o que puedan serlo, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la capacidad financiera del Estado para asumirlos.

Las estrategias:

1. *Etapa fundamental y previa:* adopción de una política integral y sostenible de seguridad ciudadana.
2. *Otras etapas y acciones:* determinación de una estructura organizativa de base en dos niveles (nacional y local).
 - En el plano nacional, creación de una Comisión (o Consejo) Nacional de Seguridad Ciudadana, cuyas principales funciones serían: diseñar, hacer ejecutar y evaluar las políticas generales en el sector; asegurar la cooperación y coordinación interinstitucional y coordinar los programas y las acciones de los Comités Locales, para asegurar su coherencia con las políticas nacionales.
 - En el plano local, fortalecimiento (o creación) de Comités Locales de Seguridad Ciudadana, cuyas principales funciones serían: asesorar y guiar los procesos de elaboración y planificación de programas y acciones que puedan aplicarse con la finalidad de controlar y prevenir la delincuencia en el plano local, y conseguir la colaboración y coordinar las acciones de los sectores clave involucrados.

El énfasis acordado a este último nivel suele ser una importante característica de los nuevos enfoques relacionados con la seguridad ciudadana y se justifica por un conocimiento más acertado, tanto de los problemas que aquejan a la comunidad en la materia como de sus posibles soluciones, y una mayor capacidad para identificar a los actores que, con esta finalidad, pueden intervenir.

