

INTRODUCCIÓN

El tema de la inseguridad ciudadana ha sido de amplio comentario en todos los sectores del país en los últimos tiempos. Cada mañana, los medios de comunicación colectiva brindan como desayuno reportajes sobre los hechos delictivos ocurridos en la noche del día anterior, o informan acerca de operativos en proceso por parte del Organismo de Investigación Judicial que tienen como objetivo la desarticulación de bandas roba carros, pandillas de asaltantes, y de familias que trafican con droga.

Otras escenas desgarradoras que plantean los medios de comunicación tienen que ver con el sufrimiento de las familias que han perdido a un ser querido a consecuencia de un hecho delictivo. Es simplemente angustiante escuchar a la persona encargada de realizar el reportaje preguntarle a la víctima cómo se siente y qué tipo de medidas deben ser solicitadas a las autoridades para reivindicar su dolor, con lo que se acrecienta la venganza, el odio y la violencia en general.

El tema planteado en dichos reportajes no es otro que el relativo a los fenómenos de la violencia y la criminalidad. La respuesta que la opinión pública, los medios de comunicación colectiva y las personas que representan los intereses políticos partidistas exigen al Estado es la adopción de políticas de mano dura –cárcel, en otras palabras- para todas aquellas personas que contravengan el orden social. Es decir, la solución que estos sectores plantean es utilizar el Sistema de Justicia Penal para combatir la violencia y la criminalidad, sin cuestionarse si en verdad ésta es la respuesta más adecuada para garantizar la Seguridad Ciudadana.

Considerando lo anterior, la intención del presente trabajo de investigación es efectuar un análisis acerca de los proyectos de ley que se tramitaron ante la Asamblea Legislativa durante el año 2008 que referían al tema de la Seguridad

Ciudadana, y las leyes que recién se emitieron sobre el tema. Dicho análisis se efectuará a partir de los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana, y tiene como fin determinar si ésta fue la respuesta adecuada al problema planteado, y si resulta procedente o no utilizar al Derecho Penal –y por ende encargar al Sistema de Justicia Penal de ello- como herramienta para dar solución al problema de inseguridad ciudadana.

Este trabajo encuentra su justificación en que el Estado Costarricense ha trasladado al Derecho Penal la solución de diferentes problemas de carácter social que no fueron abordados en forma oportuna por parte de las instituciones responsables. En el contexto social costarricense se hace evidente la necesidad de que el aparato estatal, más allá de la adopción de meras políticas represivas para atender el problema de Seguridad Ciudadana, establezca una Política Criminal Integral enfocada a garantizar la Seguridad Humana de todas las personas en igualdad de condiciones.

Por lo tanto, el Objetivo General de la Investigación es demostrar que la utilización del Derecho Penal y el Sistema de Justicia Penal, no constituyen la única y verdadera respuesta a los fenómenos de la violencia y la criminalidad en Costa Rica, y por lo tanto no puede garantizarse con ellos la Seguridad Ciudadana.

Asimismo, se plantean como Objetivos Específicos los siguientes:

- Desarrollar el concepto de Seguridad Humana, que implica que el Estado debe adoptar todas aquellas medidas que se requieran para garantizar la satisfacción plena de los Derechos Humanos de todas las personas, por medio del diseño, aprobación y ejecución de políticas públicas integrales, fortaleciendo la participación social.

- Desarrollar el concepto de Seguridad Ciudadana y su relación con la Seguridad Humana.
- Establecer, a través de una revisión de las iniciativas de ley y legislaciones emitidas durante el año 2008, si en Costa Rica se ha emitido una Política Criminal efectiva enfocada al combate de las causas de la criminalidad que brinde respuestas integrales a este fenómeno, más allá de un enfoque meramente represivo.
- Demostrar que el Derecho Penal forma parte de una política de persecución penal que no puede brindar una respuesta adecuada a los fenómenos de la violencia y la criminalidad, como si lo haría una Política Criminal Integral.
- Evidenciar cuáles son los elementos que deben integrar una Política Criminal Integral con el fin de que se pueda brindar un abordaje integral a los fenómenos de la violencia y la criminalidad.

MARCO TEÓRICO

Para poder guiar el desarrollo de la investigación, se planteó como objetivo primordial evidenciar que las políticas represivas que han orientado el accionar del Estado hasta el momento, no han sido suficientes para solucionar el problema de inseguridad ciudadana, y que se requiere el diseño de una verdadera Política Criminal para el abordaje integral de los fenómenos de la violencia y de la criminalidad.

Resultan fundamentales, pues, algunos conceptos que deben ser tomados en cuenta para arribar a las conclusiones que permitan señalar sobre qué temas y sectores debe trabajarse de manera integral para garantizar a las y los habitantes de Costa Rica un país seguro, en el que se garantice el respeto de sus derechos y su bienestar.

De primera entrada, debe comprenderse que la Seguridad Humana es un concepto que presenta múltiples dimensiones, y que refiere a elementos económicos, sociales, políticos, ambientales, culturales, físicos y normativos. Según Nowalski, la seguridad económica tiene que ver con el desarrollo económico, con el fortalecimiento y modernización de las pequeñas y medianas unidades productivas, y con el mejoramiento de la empleabilidad de las personas. La seguridad social hace referencia al acceso a servicios básicos y de calidad en áreas tales como la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, en fin, la satisfacción de las necesidades básicas. Por otro lado, la seguridad política tiene que ver con el empoderamiento de grupos clave dentro de la sociedad, como por ejemplo, los jóvenes, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la sociedad civil, y el fortalecimiento de la democracia a través del ejercicio de una ciudadanía activa y socialmente responsable. La seguridad ambiental atañe al buen manejo de los recursos naturales, y la seguridad cultural refiere al acceso a la educación y

capacitación formal y continua, así como la transmisión de valores y conductas, como la transparencia, la tolerancia y el respeto a la diversidad etnocultural. La seguridad física tiene que ver con el uso por parte de los agentes del Estado de la fuerza física al momento de ejercer la función de seguridad en procura de proteger y salvaguardar la vida de las personas. Por último, la seguridad jurídica implica un sistema de reglas claras, estables, aplicables y funcionales a las necesidades y aspiraciones de las comunidades y las personas.

Definitivamente interrelacionado con el concepto anterior, se encuentra el de la Seguridad Ciudadana, que de acuerdo con Del Olmo, tiene que ver con la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones asociales que pueden impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de las personas. De conformidad con lo apuntado, la Seguridad Ciudadana sería uno de los elementos esenciales de la Seguridad Humana.

Los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Ciudadana son importantes para el presente trabajo de investigación en el tanto las políticas públicas que emita un Estado deben contemplarlas con el fin de que los derechos de las personas sean respetados y con ello se garantice su bienestar general.

Fue vital para el desarrollo de esta investigación conocer que una Política Criminal es la rama de la Ciencia del Derecho Penal que analiza los factores del fenómeno de la criminalidad y así orienta la evolución de la legislación penal a las finalidades materiales del Derecho Penal. Como parte de la política general de un Estado, la Política Criminal es un conjunto de estrategias para determinados fines, que en suma, se enmarcan en los siguientes: a) El estudio de la función de la justicia

criminal y de las respuestas al fenómeno criminal, considerando no sólo la prevención (postdelictum y antedelictum) de la delincuencia, sino también el controlar todas sus consecuencias, costes económicos y sociales del delito, de la sanción, respecto al autor, las víctimas, los aparatos de intervención y la sociedad en general. b) La determinación de un modelo de regulación de ese campo. c) Generar una política legislativa que oriente el ideal fundamental que la sociedad pretende alcanzar, logrando, por una parte, un mínimo de bienestar general; y por otra, respetando los límites y garantías en el ejercicio del ius puniendi.

Por ende, la Política Criminal que asume cada Estado se encuentra fundamentalmente en los principios normativos que inspiran la organización estatal, es decir, en la Constitución como marco de referencia normativo; después descende a los ordenamientos secundarios, hasta permear en los instrumentos que posibilitan hacer efectiva esa política criminal, como son los programas gubernamentales institucionales concretos y los diversos planes de gobierno. Dicha definición la realiza Medina Peñaloza.

Así, el Derecho Penal es aquel conjunto de normas que establecen cuáles son los delitos y las penas a aplicar a una persona, cuya actuación ha sido típica, antijurídica y culpable y, por lo tanto, reprochable. Su finalidad es disuasiva, es decir, evitar que las personas cometan delitos y, además, que se convierta en una medida ejemplarizante para el resto de la sociedad, demostrando cuáles son las consecuencias que ocurrirán si se transgrede el orden establecido.

Analizando los conceptos de Política Criminal y Derecho Penal se tiene que esta rama del Derecho y el Sistema de Justicia Penal intervienen una vez que se ha producido la transgresión al orden social, es decir, entran en funcionamiento para investigar y determinar si una persona es culpable de haber cometido un hecho

delictivo y qué tipo de sanción debe aplicarse para resarcir el daño causado, pero no combaten las causas de los fenómenos de la violencia y la criminalidad.

En consecuencia, es evidente que el Estado debe efectuar un abordaje integral que considere los elementos que forman parte de la Seguridad Humana para orientar políticas preventivas que permitan un trabajo interdisciplinario e interinstitucional tendiente a eliminar todos aquellos factores que originan los problemas de inseguridad ciudadana, así como orientar la persecución penal en el sentido de que ésta sea la última ratio a utilizar para garantizar a las personas adecuadas condiciones de Seguridad Física o Ciudadana.

MARCO METODOLÓGICO

Para llevar a cabo el presente Proyecto Final de Graduación se efectuó un análisis eminentemente bibliográfico, y se utilizaron diversas fuentes de esta naturaleza con el fin de obtener la información necesaria para cumplir con el objetivo general fijado desde un inicio.

Las fuentes bibliográficas de donde se obtuvo la información fueron las siguientes:

- Libros y artículos que hicieran referencia al tema de la Seguridad Humana, Seguridad Ciudadana, Derecho Penal, Política Criminal y Criminalidad.
- Planes Nacionales de Desarrollo de Costa Rica para conocer hacia qué sectores y metas se orientaron las políticas públicas para el periodo de Gobierno comprendido en los años 2006-2010.
- Informe emitido por la Contraloría General de la República, ente de control que determina de qué forma ha sido utilizado el presupuesto y el grado de cumplimiento de las metas fijadas por el Estado en sus planes de desarrollo.
- Revisión hemerográfica de medios de comunicación escritos, en relación con situaciones de inseguridad ciudadana y análisis acerca del cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica.

CAPÍTULO 1
SEGURIDAD HUMANA Y SEGURIDAD CIUDADANA

a. Una conceptualización de la Seguridad Humana

El concepto de Seguridad Humana hace referencia a la promoción y protección de los derechos de todas las personas que habitan en un Estado, y a la garantía de que esos derechos se ejercerán de forma segura y con libre albedrío.

Ello implica que el Estado debe emitir todas aquellas políticas que sean necesarias para que se garantice la satisfacción plena de esos derechos, y ello sólo es posible a través de la implementación de medidas que sean sostenibles en el tiempo. Desde este punto de vista, la seguridad humana no refiere exclusivamente a la seguridad de un Estado (seguridad nacional o seguridad ciudadana), sino que involucra un contenido mucho más amplio, en el que las personas son el punto focal a considerar al momento de la emisión de esas políticas públicas, en la misma medida que las acciones a adoptar para el respeto y la garantía de sus derechos.

El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano de 1994 señaló que *“...la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.”* (PNUD, 1994). De ello se desprende claramente que el concepto de seguridad humana no involucra únicamente cuestiones de seguridad ciudadana, sino también aspectos que tienen que ver con el bienestar general de las personas en todos los aspectos de su vida.

Asimismo, en dicho informe el PNUD señala que la seguridad humana posee cuatro características fundamentales: La universalidad, lo que quiere decir que

atañe a todas las personas en el mundo, tanto a la de países ricos como la de países pobres, y que tiene que ver con amenazas comunes, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y la violación de los derechos humanos. Otra característica es que los componentes de la seguridad humana son interdependientes, es decir, que cuando la seguridad de la población se ve amenazada en cualquier parte del mundo es probable que todos los países se vean afectados. Se señala, asimismo, que la seguridad puede verse afectada por el hambre, la enfermedad, la contaminación, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social, y que éstos no son acontecimientos aislados que puedan ser confinados dentro de las fronteras nacionales. La tercera característica refiere a que es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior, y la cuarta característica refiere a que la seguridad humana está centrada en el ser humano, y que se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz (PNUD, 1994).

Debe quedar claro entonces, que todo lo concerniente a la Seguridad Humana no refiere únicamente a los ámbitos policial, judicial y penal, sino que involucra aspectos sociales, económicos, ambientales, políticos y culturales, a los cuales debe brindarse atención de manera integral, y todos juntos deben aspirar a los valores de justicia y equidad, con el propósito de que las personas logren alcanzar el bienestar general.

En ese sentido, se ha considerado que *“...la Seguridad Humana es un concepto multidimensional y holístico. Algunas de las dimensiones que abarca son la económica, la social, la política, la ambiental, la cultural, la física y la normativa. La seguridad económica implica un desarrollo económico incluyente y equitativo, con cadenas de valor que requieren de una subcultura de empresarialismo y del*

fortalecimiento y modernización de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. La seguridad económica implica el mejoramiento de la empleabilidad de las personas, lo cual, a su vez, es el resultante del desarrollo de capacidades, destrezas, la adquisición de conocimientos, así como la habilidad de interactuar. La seguridad social es el entorno que incluye el acceso a servicios básicos y de calidad, en áreas como la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, además de implicar la satisfacción de las necesidades básicas. La seguridad social incorpora una noción de comunidad amplia que reconoce y aborda un conjunto de problemas y sus interconexiones, como violaciones a los derechos humanos, alerta temprana sobre posibles conflictos, enfermedades infecciosas, migraciones, violencia social y pobreza. La seguridad política subraya la importancia del empoderamiento de grupos clave, como los jóvenes, y el fortalecimiento de los gobiernos locales y la sociedad civil, como condiciones para el fortalecimiento de la democracia a través del ejercicio de una ciudadanía activa y socialmente responsable. La seguridad ambiental tiene relación con la sostenibilidad del desarrollo local y nacional, e implícitamente, con el buen manejo de los recursos naturales. La seguridad cultural se refiere al acceso a la educación y la capacitación formal y continua, así como a la transmisión de valores y conductas, como la transparencia, la tolerancia y el respeto a la diversidad etnocultural. La seguridad física gira en torno al ejercicio de las responsabilidades del Estado en el uso de la fuerza para proteger y salvaguardar la vida de las personas de cualquier amenaza endógena o exógena, que ponga en peligro la integridad física, patrimonial y cultural de las personas y la sociedad en general. Otra dimensión importante es la jurídica. La seguridad se basa en un sistema de reglas claras, estables, aplicables y funcionales a las necesidades y aspiraciones de las comunidades y las personas. Más aún, implica la existencia de premios castigos para asegurar el respeto a las libertades individuales y comunitarias...” (NOWALSKI).

Los componentes de la seguridad humana señalados en el párrafo anterior (seguridad económica, seguridad social, seguridad política, seguridad alimentaria, seguridad en salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria, seguridad cultural, y seguridad normativa) son elementos que pueden verse afectados por factores tales como la pobreza, la inequidad en la distribución de la riqueza, la exclusión, la desigualdad, el desempleo, el aumento de la violencia, las nuevas formas de delincuencia, los niveles bajos de educación de las poblaciones, y la deficiente profesionalización de la policía, entre otros aspectos. Si dichos factores no se combaten, se incrementan las enfermedades, la corrupción, las crisis políticas y los daños ambientales, y como consecuencia, no se garantiza a las personas un ambiente seguro en el cual puedan desarrollarse individual y socialmente.

Para evitar lo anterior, el Estado debe definir políticas públicas en materia económica, social, y de seguridad que tengan como objetivo evitar la desigualdad, la violencia, y otros problemas sociales que afectan a las personas y las vulnerabilizan. Dichas políticas deben ser de carácter preventivo y sostenibles en el tiempo, y no un mero enunciado en los planes de gobierno (es decir, políticas de Estado), pues deben ser provistas de los recursos humanos, materiales y presupuestarios para que puedan hacerse efectivas en el corto, mediano y largo plazo, garantizando los derechos y el bienestar de la población.

En ese sentido, la búsqueda de la seguridad humana implica la garantía y la protección de los derechos de las personas. Ello obedece a que *“...el concepto de seguridad humana se liga a la doctrina de los Derechos Humanos, la que articula las más básicas aspiraciones de la humanidad y enumera los bienes que los seres humanos, por sólidas razones, consideramos necesarios para construir nuestro destino; desde la protección a la vida humana y la integridad física, pasando por el acceso a un trabajo digno y a servicios adecuados de salud y educación, hasta*

llegar al disfrute de la paz y de un ambiente sano, sólo para mencionar algunos. Los Derechos Humanos constituyen un piso mínimo de prestaciones exigibles por cualquier persona, cuya tutela efectiva es condición sine qua non para la expansión de las capacidades humanas. En cuanto piso mínimo exigible, los Derechos Humanos son, ante todo, una garantía de seguridad para las personas. Es la tutela efectiva de los Derechos Humanos –desde los cívicos y políticos que acompañan a los individuos, hasta los derechos de titularidad colectiva que poseen los pueblos la que define una situación de seguridad humana. Aún más, la referida tutela no es meramente un estado objetivo de vigencia real de los valores y bienes protegidos por los Derechos Humanos, sino también un estado subjetivo de protección. A fin de cuentas, lo que permite a las personas vivir sin temor es la conciencia de que cuentan con garantías mínimas frente a la vulnerabilidad y el riesgo” (PNUD, 2005).

Resulta fundamental, dentro de este proceso de adopción de políticas públicas, garantizar la participación activa de las personas en los procesos de toma de decisión de todas aquellas medidas que le conciernan. Para ello, se hace necesario que se les eduque e informe, y que se construyan los espacios necesarios para lograr la participación ciudadana efectiva. Ello significaría el fortalecimiento de los procesos de democratización de la toma de decisiones por parte de sus representantes y permitiría un acercamiento con las autoridades estatales para una mejor definición de las políticas públicas a aplicar.

Por ello es que se dice que *“para efectos operativos, se conceptualiza la participación como una acción social individual por la cual se es parte de un cuerpo social donde se puede emitir opinión sobre los temas de decisión colectiva, existiendo el compromiso por parte del cuerpo social, de tener en cuenta las opiniones del participante y este último de aceptar las decisiones colectivas que se logren (González). Tal acción forma parte de un proceso social que genera la*

relación entre diferentes actores, ya sean individuales o colectivos, en la definición de su destino como colectividad, esta interacción involucra relaciones de poder, que van a generar tensiones y conflictos que pueden tener efectos de diversa índole en los procesos de participación” (INDICE DE DESARROLLO SOCIAL, 2007).

Ahora bien, como la presente investigación se relaciona con la forma en que el Estado debe garantizar la Seguridad Ciudadana a las y los habitantes, en el siguiente apartado se hará referencia a este aspecto, no sin antes advertir que el Estado no debe volcar toda su actividad en procura de garantizar exclusivamente el tema, pues sólo estaría atendiendo una de las aristas de un fenómeno tan complejo como lo es la Seguridad Humana.

El éxito de las políticas estatales tendientes a garantizar la Seguridad Humana sólo podrá hacerse una realidad en la medida en que se garantice el bienestar de las personas; sin embargo, las mismas serán un fracaso si el Estado únicamente se empeña en fortalecer el componente de Seguridad Ciudadana, pues esto significaría que se dejarían al descubierto la atención de los aspectos económicos y sociales, fundamentales para garantizar una vida de calidad, y en relación con los cuales debe actuarse de una manera preventiva.

b. Seguridad Ciudadana: uno de los factores esenciales para la protección del núcleo esencial de los derechos de las personas

Durante los años 70 y 80, el concepto de Seguridad Ciudadana era sinónimo de seguridad nacional y era utilizado por parte de los ejércitos y policías militarizadas en los tiempos en que algunos países de nuestro continente atravesaban por periodos de dictaduras militares.

En el caso de Costa Rica, el tema de la Seguridad Ciudadana ha cobrado relevancia de una manera negativa, debido al surgimiento de una fuerte percepción de inseguridad por parte de las personas, atribuida a la proliferación de hechos delictivos en los últimos años, situación que hace sentir a las personas atemorizadas, tanto dentro de su círculo personal inmediato como a nivel de su comunidad e, incluso, a nivel nacional.

El problema se ha ido haciendo crítico en virtud de la difusión que realizan los medios de comunicación masiva de los acontecimientos violentos y hechos delictivos, pues ello no se produce únicamente por parte de la fuente primaria, es decir, el relato de las víctimas de los mismos, sino que éstos diariamente bombardean sus audiencias desde primeras horas del día con los hechos delictivos ocurridos, las labores policiacas tendientes a la resolución de estas situaciones, la entrevista a las víctimas demandando la solución de los problemas de violencia, y la solicitud por parte de las personas de adoptar de forma inmediata acciones represivas, amén de las constantes reproducciones de los hechos sucedidos con anterioridad.

De la manera comentada anteriormente, los medios de comunicación influyen en el colectivo ocasionando que éste demande la adopción de políticas de mano dura para el combate de la violencia y la criminalidad, tendientes al aumento de las penas de prisión y la tipificación de conductas, con el fin de segregar a los que atentan contra la paz social y garantizar así un mínimo de Seguridad Ciudadana. *“Todo parece indicar que las percepciones colectivas del aumento y agravamiento de la criminalidad violenta urbana no son simples representaciones, a pesar de que el miedo excesivo pueda desencadenar efectos perversos que se traduzcan en prácticas autoritarias que atentan contra la democracia y la paz ciudadana. Estamos por lo tanto ante un tema demasiado complejo y que además va generando nuevas líneas de análisis y reflexión”* (DEL OLMO).

Para explicar este fenómeno complejo, se hace indispensable retomar el concepto de Seguridad Humana mencionado en el apartado anterior. Esto es, todas aquellas medidas y políticas que deben ser implementadas por el Estado para garantizar y proteger los Derechos Humanos de todas las personas que habitan en él, desde lo cual el concepto de Seguridad Ciudadana se refiere tan sólo a un aspecto de la Seguridad Humana, relacionado con la seguridad personal, es decir, aquel estado en el que las personas puedan encontrarse libre de violencia para el efectivo ejercicio de los derechos.

Sin embargo, se ha señalado que *“tanto la delimitación del concepto de seguridad ciudadana, como la definición de sus relaciones con la seguridad humana, son tareas cuya solución dista de ser evidente. Es preciso señalar que la seguridad ciudadana es una parte limitada pero vital de la noción, mucho más amplia, de la seguridad humana. Si esta última atiende a formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los Derechos Humanos en general, la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo- y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas. Por seguridad ciudadana se entiende la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. El concepto de violencia, a su vez, denota el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad. La noción de despojo remite al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica”* (PNUD, 2005).

Con base en lo mencionado anteriormente, para garantizar la Seguridad Ciudadana y combatir la violencia y la criminalidad, el Estado debe adoptar un conjunto de medidas y políticas preventivas de largo plazo que garanticen a las

personas la protección del Derecho a la Vida y a la Integridad Personal, pero nunca querer cumplir este objetivo a través de medidas temporales y represivas.

Teniendo en cuenta lo anterior, una de las acciones recomendables es una adecuada capacitación de los medios de comunicación masiva, para que ejerzan acciones proactivas junto con el aparato estatal y la sociedad, en la consecución de resultados de prevención de la violencia, más que en la insistencia de adopción de medidas represivas para el combate de la violencia y la criminalidad.

La incorporación de los medios de comunicación masiva al trabajo de prevención de la violencia resulta fundamental si se considera que *“...las modernas investigaciones llevadas a cabo en torno de la relación existente entre los medios de comunicación y el fenómeno de la criminalidad permiten advertir que aquéllos extraen, en lo fundamental, la información relativa a tal fenómeno de lo señalado en los informes que elabora la policía, sean éstos orales o escritos. De tal modo se produce un proceso de selección de la realidad, toda vez que a la policía llegan, por regla general, sólo determinada clase de delitos cuya nota característica tiende a ser la violencia, por ejemplo: ciertos delitos contra la propiedad, como robos, hurtos, algunos engaños; algunos delitos contra la vida y la integridad corporal, incluidos los ilícitos en el tráfico automotor. Sin embargo, muy raramente llega a la policía en forma directa todo lo relacionado con los delitos que más gravemente afectan la convivencia, los vinculados a las grandes estafas, los complejos delitos económicos, la contaminación del ambiente, etc.... No es en las calles que vigila la policía donde se cometen tales hechos; por lo tanto, el quehacer cotidiano de la policía que es el recogido por los medios de comunicación, determina una clara selección. A su vez, tal circunstancia permite que ciertos delitos, los de violencia, se mantengan en los informes policiales e incluso aumenten en relación con los demás, sin que ello se corresponda de modo preciso con la realidad, es decir, que el proceso de selección se intensifica en forma de espiral”* (GIL LAVEDRA).

El aumento de los niveles de violencia tiene un origen multicausal. *“Al examinar la configuración de la mayoría de las ciudades, no pueden obviarse una serie de acontecimientos a nivel mundial, nacional y local, ocurridos especialmente a partir de los 80, que han precipitado la actual situación, como la crisis fiscal internacional, el desmonte del Estado benefactor, el cambio de los conceptos del gasto fiscal y de la regulación estatal, las políticas de ajuste, el creciente desempleo, las migraciones internas en América Latina, el incremento de la economía informal, el creciente deterioro de los servicios públicos, la corrupción, el narcotráfico y la impunidad. Todos estos aspectos, y otros más, de algún modo han tenido indudables repercusiones en la calidad de vida de los habitantes de nuestras ciudades y en el incremento de hechos de violencia como expresiones de relaciones sociales de conflicto, exacerbadas por las extremas desigualdades económicas y políticas”* (DEL OLMO).

Ahora bien, conceptualizar la Seguridad Ciudadana implica hacer referencia a aquel conjunto de acciones adoptadas por el Estado que le permiten a las personas que habitan en determinado lugar vivir objetiva y subjetivamente seguras en un entorno pacífico, esto es, impidiendo que sean víctimas de la violencia o del despojo de sus pertenencias. Resulta ser *“...una circunstancia política y social en la que los habitantes de un país pueden gozar plenamente de los derechos fundamentales y humanos, y donde el Estado Democrático mediante instituciones eficientes proporciona los mecanismos idóneos para prevenir y controlar cualquier lesión o amenaza ilegítima al libre ejercicio de sus derechos”* (IIDH, Seguridad Ciudadana en América Latina).

En ese mismo sentido se establece que la seguridad ciudadana es *“...la protección del normal funcionamiento de las instituciones democráticas, la defensa del ciudadano ante la criminalidad en cada una de sus facetas y tipologías, la*

defensa de los ciudadanos ante la corrupción y otras formas de actuaciones asociales que puedan impedir o dificultar el normal desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de las personas” (DEL OLMO).

Otro aspecto que debe mencionarse es que la inseguridad ciudadana no puede ser considerada un sinónimo de delincuencia en sí misma. Su existencia genera más hechos de violencia, los que producen temor en las personas y las hace demandar de las autoridades estatales la adopción de medidas represivas para solucionar los conflictos, o, incluso, éstas los solucionan por propia mano, sin considerar que existen mecanismos establecidos legalmente para la solución pacífica de las controversias (como la resolución alternativa de conflictos). Además, se pierde de vista que tanto la actividad estatal como la de la sociedad debe encaminarse al respeto de los Derechos Humanos. Por ello resulta importante que el Estado tenga claridad en cuanto a este punto, para que no se adopten medidas estrictamente represivas para complacer intereses meramente políticos, que tienen como único propósito acallar las voces en forma temporal, con la justificación de un mal llamado peligro social.

¿Y cómo se manifiesta la inseguridad ciudadana? A través de diferentes situaciones, entre las que se pueden citar, violencia intrafamiliar, violencia sexual, maltrato a personas menores de edad, utilización de armas de fuego en hechos violentos, resolución de conflictos por propia mano, delitos patrimoniales, homicidios, nuevas formas de delincuencia organizada (pandillas que roban vehículos o que secuestran personas) y narcotráfico.

Por otro lado, *“...hay factores que coadyuvan a que el problema tenga expresiones y consecuencias más graves en determinados lugares y para sectores específicos de la población: 1. La pobreza extrema, la exclusión social, la desigualdad, la marginación social, la inexistencia de expectativas razonables de*

superación y progreso, contrastadas con el conocimiento de las múltiples oportunidades de disfrute material que ofrece la vida moderna. 2. La incapacidad del Estado por ofrecer acceso justo e igualitario a la seguridad y la justicia; en muchas ocasiones por ausencia o debilidad y en otras por las equivocadas formas de enfrentar el problema. La población muchas veces considera que el Estado no puede –y en ocasiones incluso que no quiere– combatir adecuadamente a los criminales y que la impunidad de los perpetradores alienta la reiteración del fenómeno. Todo lo anterior lleva a que exista en nuestros países una creciente percepción de inseguridad ciudadana. Una percepción que en ocasiones supera incluso la magnitud real de los problemas descritos y hace que la población en conjunto crea estar más expuesta a ser víctima de un hecho de violencia, de lo que los datos de la realidad objetiva pueden indicar. La alta percepción de inseguridad se convierte en un problema adicional, tan real y difícil de enfrentar como las situaciones concretas que le dan origen...” (IIDH, 2007).

Por esta razón se establece que *“...la equivalencia entre inseguridad ciudadana y delictividad (sic) reviste problemas agudos. Existen comportamientos delictivos no violentos, como la corrupción administrativa, el soborno y los delitos de “cuello blanco”, que no son habitualmente vinculados a sensaciones de temor, amenaza y vulnerabilidad, a pesar de que su efecto nocivo sobre el desarrollo humano está fuera de toda duda. Además, es crucial que el concepto de seguridad ciudadana abarque formas no criminalizadas de ejercicio de la violencia y el despojo, los cuales, en muchos casos, crean una intensa sensación de vulnerabilidad y desprotección del núcleo duro de los derechos fundamentales en gran parte de la población. Basta pensar en ciertas manifestaciones de violencia doméstica y de violencia contra las mujeres que aún esperan ser tipificadas en algunos países de América Latina” (PNUD, 2005).*

Por otro lado, debe mencionarse que la sociedad sufre actualmente una crisis de valores y principios que afecta las relaciones sociales, y que procura el individualismo más que la búsqueda de la solidaridad y la aspiración hacia el bienestar común.

A raíz de esta descomposición social y ante el impacto de estos factores, se incrementan los índices de criminalidad. Pero no por ello, los Estados deben optar por aplicar soluciones cortoplacistas y represivas, si al mismo tiempo se incumple con las obligaciones que les corresponden, y que son las de respetar y garantizar los Derechos Humanos a todas las personas que habitan en su territorio, mediante la adopción de políticas económicas y sociales que propicien la igualdad de oportunidades y el bienestar general.

Por ello es que se señala que *“...la certeza y la seguridad son condiciones indispensables para el desarrollo de las sociedades; en ello, el Estado desempeña un papel fundamental y estratégico como garante y promotor de la seguridad pública. La renuncia de la sociedad a ejercer su capacidad de ejercicio de la violencia sólo es posible cuando se tiene la certeza de que el Estado cumple con su deber y garantiza el Estado de Derecho pero también promueve el desarrollo social con justicia. Erosionar estas condiciones nos regresaría a un pasado lejano, sería la vuelta al uso de la defensa y de la justicia por propia mano, lo cual nos recordaría lo fácil que puede ser retroceder a un pasado evolutivo, que en teoría debería estar superado”* (SOBERÓN).

Considerando que el problema de inseguridad ciudadana no involucra únicamente la perpetración de hechos delictivos, sino otros factores como violencia, desigualdad y otros más citados en los párrafos anteriores, su erradicación sólo podrá ser posible mediante la emisión de una política claramente articulada entre las instituciones estatales que tenga que ver no sólo con la Seguridad Ciudadana

en sentido estricto, sino con la atención de los problemas sociales y económicos que se presentan en la sociedad.

En ese sentido, se ha establecido que *“...la seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete la acción integral de éste. En esa medida no debe depender de las contingencias políticas inmediatas y tener objetivos claros y verificables de corto, mediano y largo plazo. Todos los Estados de la región deben diseñar e implementar una política nacional de convivencia y seguridad ciudadana mediante la cual se establezcan de manera clara las responsabilidades de las autoridades territoriales y de las agencias de seguridad, justicia y defensa de los Estados. La política debe tener como principios fundamentales la coordinación interinstitucional, y la complementariedad de las acciones que se desarrollen. Ello requiere de gran voluntad y compromiso político de las autoridades, pero también de las fuerzas políticas que no estén en el gobierno, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, para liderar y orientar a la ciudadanía que, muchas veces presa del temor y la desesperación, exige soluciones inmediatas a problemas que requieren de procesos complejos y de políticas y acciones multidimensionales”* (IIDH, 2007).

Entonces, la crítica más fuerte al modelo represivo es que la solución más plausible para los Estados sea recurrir al Derecho Penal como único medio para brindar solución a los problemas de inseguridad que no han sido abordados ni integral ni oportunamente por los sectores responsables a través de políticas públicas integrales que tomen en consideración todos los elementos que conforman la Seguridad Humana, y que aspiran al respeto y garantía de los derechos de todas las personas y, por ende, su bienestar general, punto sobre el cual se hará referencia en el siguiente apartado.

CAPÍTULO 2
LA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL Y EL DERECHO PENAL

a. Consideraciones generales

Se ha hablado anteriormente que la percepción de inseguridad ciudadana que afecta la sociedad la hace demandar del Estado la adopción de políticas de mano dura para poner un coto a la situación, y sacar a los delincuentes de la calle. *“La persona común”, lógicamente alarmada, y razonando con los elementos de juicio a su alcance, suele pedir: a) más presos y penas más severas o ejemplarizantes, y b) más policías. Su reclamo suele venir acompañado del razonamiento de que el sistema es ineficiente, que muchos policías son corruptos, que los jueces son similares o, al menos, lunáticos, ya que cuando la policía captura delincuentes, ellos “rapidito” los sueltan”* (CARRANZA,1997)

También se dijo que el llamado de la sociedad que demanda la adopción de medidas absolutamente represivas para los autores de estos hechos violentos era recogido por sus representantes políticos, quienes pregonaban como solución la tipificación de conductas como delitos y el aumento de las penas, plasmándolas en iniciativas de ley con miras a ser aprobadas por el Poder Legislativo con el fin de dar respuesta al clamor de la población.

Lo anterior se ve reforzado por los medios de comunicación masiva, que priorizan los acontecimientos violentos al inicio de sus transmisiones informativas, dándole una espectacular prioridad, tanto a la labor policial como al sufrimiento de la víctima, la que demanda encarecidamente al Estado hacer pagar al culpable con penas de cárcel. Sobre el particular se ha señalado que *“...el predominio de temas vinculados con actos violentos (en especial los homicidios, “la criminalidad de los migrantes”, los robos y diversas modalidades de agresión física), constituye la forma en que estos medios jerarquizan los delitos. Como se mencionó antes, en Costa Rica las personas buscan informarse, fundamentalmente a través de los noticiarios de televisión y los periódicos, asumiendo “la realidad mediática” como*

“la realidad de su entorno”, es decir, sin considerar que los medios proponen una versión de la realidad y no la realidad en sí. Esto, sumado al hecho de que las audiencias dependen del discurso de los medios, los cuales atribuyen a las noticias de sucesos un lugar importante en su programación, hace que la difusión de temas vinculados con la inseguridad ciudadana afecte el imaginario colectivo y contribuya a modificar la percepción de lo que acontece en el país y fuera de él” (PNUD, 2005).

Parece perderse de vista que el problema no es tan sencillo como parece, y que debe abordarse de una forma integral. El combate a la violencia y a la delincuencia no se efectúa únicamente desde el Sistema de Justicia Penal (Policía Administrativa, Poder Judicial, Sistema Penitenciario), sino que requiere de la adopción en forma integral de acciones o medidas adoptadas por todos los sectores del Estado que involucren no sólo el funcionamiento de las instituciones de control social formal (las que lógicamente actúan luego de ocurridos los hechos violentos o delictivos), sino de la familia, de la sociedad, de las instancias educativas y de los sectores encargados de prevenir la violencia, es decir, de las instancias de control primario o informal.

No resulta procedente utilizar al Derecho Penal como prima ratio en el combate a la delincuencia y como medio para garantizar la Seguridad Ciudadana, por cuanto esta rama del Derecho no puede hacerse cargo de semejante tarea. Recurrir a éste solamente genera una crisis en el Sistema de Justicia Penal, el cual evidentemente no puede satisfacer todas las demandas de la sociedad, y, al no actuar como la sociedad lo demanda, pierde credibilidad ante la misma. Debe acudir al Derecho Penal como última ratio, es decir, tiene que ser el último instrumento a utilizar para la protección de determinados bienes jurídicos, en el tanto no hayan otras formas de control menos lesivas (FERRAJOLI).

Por otra parte, se cree también que el encierro es la mejor medida a aplicar para las personas que contravienen el orden social, por lo que en forma frecuente se aplica la medida cautelar de prisión preventiva o se impone la sanción penal, situación que produce sobrepoblación en el Sistema Penitenciario, sin tener en consideración que la prisión no disuade a las personas de cometer hechos delictivos. Además, el encierro, al fin y al cabo, no influye de ninguna manera en la solución al problema de inseguridad ciudadana.

El combate de los fenómenos de la violencia y la criminalidad debe realizarse atacando las causas desde la raíz y no sus consecuencias; es decir, estudiar e investigar las razones por las cuales se producen los hechos delictivos, y definir las medidas que se aplicarán para atacar el problema, las que no involucran únicamente al Sistema de Justicia Penal, sino también a los sectores económicos y sociales, en el tanto éstos puedan desarrollar las políticas preventivas que correspondan mediante la atención de los problemas que afectan a las poblaciones más vulnerables de la sociedad, como por ejemplo, la pobreza, la desigualdad, el acceso a la educación y el desempleo.

Por ello es necesaria la implementación de adecuadas políticas de seguridad ciudadana que contribuyan a la reducción de los niveles de violencia, formulándolas desde un plan de acción estatal general sostenible en el tiempo, de erradicación a la pobreza y a la violencia, con miras a garantizar la igualdad de oportunidades, la Seguridad Humana y el bienestar general.

b. Los desafíos de una Política Criminal Integral

La criminalidad es un fenómeno que se produce debido a múltiples circunstancias. No es sólo el factor económico el que interviene en su producción, sino que

influyen también otros factores, tales como la modificación de valores, la violencia, la deserción escolar, y la proliferación de armas, aspectos a los que hay que brindar atención suficiente con el objetivo de lograr un diseño adecuado de una política criminal verdaderamente integral, cuya finalidad esté orientada tanto a la prevención como a la represión de la violencia y de los hechos delictivos.

Para lograr la convivencia pacífica en sociedad, han sido fijadas ciertas pautas de conducta que deben ser cumplidas con el fin de lograr la armonía social. Todas las personas tienen conocimiento que si se produce una transgresión al orden social preestablecido, habrá una consecuencia; sin embargo, el que se encuentra a cargo de decidir quién transgredió y qué tipo de sanción se va a aplicar por ese tipo de acciones es el Estado, a quien se le ha delegado el ejercicio del poder punitivo.

Para efectos de dar cumplimiento a los postulados de una sociedad que vive en democracia, y en aras de respetar y garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos, es necesaria una Política Criminal, la que se entiende como aquel conjunto de métodos, medidas y planes formulados por el Estado con el propósito de articular esfuerzos para solucionar el fenómeno de la criminalidad. Desde ese punto de vista, incluye políticas públicas para la prevención de la violencia y el delito, así como aquellas orientadas a la persecución de las conductas tipificadas como hechos ilícitos o delitos.

Doctrinariamente, la Política Criminal ha sido concebida como *“...la rama de la Ciencia del Derecho Penal (disciplina) que analiza los factores del fenómeno de la criminalidad y así orienta la evolución de la legislación penal a las finalidades materiales del Derecho Penal. Como parte de la política general de un Estado es un conjunto de estrategias para determinados fines, que en suma, se enmarcan en los siguientes: a) El estudio de la función de la justicia criminal y de las respuestas*

al fenómeno criminal, considerando no sólo la prevención (postdelictum y antedelictum) de la delincuencia, sino también el controlar todas sus consecuencias, costes económicos y sociales del delito, de la sanción, respecto al autor, las víctimas, los aparatos de intervención y la sociedad en general. b) La determinación de un modelo de regulación de ese campo. c) Generar una política legislativa que oriente el ideal fundamental que la sociedad pretende alcanzar, logrando, por una parte, un mínimo de bienestar general; y por otra, respetando los límites y garantías en el ejercicio del ius puniendi. Por ende, la Política Criminal que asume cada Estado se encuentra fundamentalmente en los principios normativos que inspiran la organización estatal, es decir, en la Constitución como marco de referencia normativo; después desciende a los ordenamientos secundarios, hasta permear en los instrumentos que posibilitan hacer efectiva esa política criminal, como son los programas gubernamentales institucionales concretos y los diversos planes de gobierno” (MEDINA PEÑALOZA, 2005).

En consecuencia, una Política Criminal Integral debería contar con adecuadas políticas de prevención. Por ello, se hace indispensable que en ella participen los responsables del sector vivienda, de los servicios sociales, del tiempo libre, del sector escolar, autoridades policiales y de Justicia, para que en conjunto se puedan abordar las situaciones que conducen a la delincuencia (WALLER). La elaboración de los planes preventivos en la materia por parte del Estado no debe suponer la realización de esfuerzos aislados de cada uno de estos sectores, sino por el contrario, la suma de esos esfuerzos en un plan integral que tenga como meta una adecuada prevención de la violencia y del delito, y la persecución criminal que corresponda.

Resulta entonces necesario que, para efectos de su elaboración, las autoridades correspondientes analicen y tomen en consideración una serie de factores-causas que desde el ámbito social, en la mayoría de las ocasiones, vulnerabilizan a

ciertos grupos de la sociedad y atenúan las posibilidades de que quienes la integran cometan un crimen. Así por ejemplo, campañas para la recuperación de valores, campañas para prevenir la violencia, combate a la pobreza y a la desigualdad, legislación acerca del uso de armas de fuego, capacitación y fortalecimiento de la policía administrativa, participación de los medios de comunicación masiva en la solución de la problemática, aplicación con mayor frecuencia de las sanciones no privativas de libertad, protección de los derechos de las víctimas, entre otros.

Tomando en cuenta el carácter de las instituciones encargadas de su aplicación y el tema que deben abordar, es claro que la temática es de orden público, pero merece también la participación de la sociedad civil, pues de lo que se trata es de hacer efectivos los esfuerzos para disminuir la violencia y la desventaja en la que han sido colocados los sectores sociales más vulnerables de la misma. Lo anterior, claro está, de ningún modo pretende el detrimento de la independencia funcional de cada uno de los Poderes de la República, sino por el contrario, el fortalecimiento y reconocimiento de la capacidad institucional en la puesta en marcha de estrategias integrales e integradas a su función.

En Costa Rica, los Gobiernos han plasmado en los Planes Nacionales de Desarrollo la intención clara de abordar el problema de inseguridad ciudadana. Sin embargo, se debe hacer la observación de que en virtud de que las políticas públicas en la materia no han sido planificadas y ejecutadas a largo plazo, ello ha traído como consecuencia la afectación de la calidad de vida de las y los habitantes. Es decir, la formulación y aplicación de dichas políticas no han pasado de ser medidas de carácter cortoplacista, lo cual no ha permitido un impacto efectivo, sostenible en el tiempo e integral, que aborde adecuadamente la sensación de inseguridad, la violencia y la criminalidad, como parte de una Política Criminal Integral.

Esfuerzos como éstos, realizados de forma aislada, sin una visión integral de solución de la problemática (a corto, mediano y largo plazo), y sin contemplar un presupuesto adecuado, convierten dichas estrategias en intenciones que no se logran traducir cualitativa y cuantitativamente en la disminución de la criminalidad.

En Costa Rica, dicha situación ha sido confirmada por la Contraloría General de la República, en el Informe presentado a propósito del estudio efectuado sobre Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana, número DFOE-PGA-62/2007 de fecha 20 de diciembre de 2007, que sobre el particular establece que *“...el conjunto de políticas públicas planteadas por distintos gobiernos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a partir del año 1994, para acometer la problemática que afecta la seguridad ciudadana, no han potenciado un impacto efectivo, integral y sostenido sobre las problemáticas que atentan contra la seguridad ciudadana. Esto en virtud de que las aspiraciones gubernativas materializadas en dichas políticas públicas, así como el conjunto de acciones desarrolladas en cada periodo presidencial, no han logrado detener la tendencia alcista de la violencia, la criminalidad y la sensación de inseguridad, como lo hacen notar los diagnósticos incorporados por los mismos gobiernos en los respectivos planes nacionales de desarrollo (PND), mediante los cuales ponen en perspectiva la gravedad de la problemática y la necesidad de su atención integral...En virtud de ello, la gestión de tales políticas y acciones no han permitido redituarse a la ciudadanía más seguridad, menos temor, y mejor calidad de vida. Más bien se reconoce por parte de las actuales autoridades gubernamentales, un incremento alarmante de la percepción de inseguridad y un aumento sostenido de la criminalidad.”*

El aumento de la percepción de inseguridad sentida por la población y la desconfianza que ello genera en las instituciones encargadas de brindar

seguridad, ha generado una demanda social que se traduce en la solicitud de medidas más estrictas para el combate de la delincuencia, así por ejemplo, nueva tipificación de conductas o imposición de penas más altas.

No obstante, este tipo de medidas son de naturaleza coyuntural, y no abordan de manera integral, tal y como se mencionó, una problemática que no sólo tiene que ver con la criminalidad (persecución y sanción del delito), sino también con el proceso de desarrollo económico y social de un país. *“La política penal no puede anidar en una campana al vacío. Es un segmento de algo mayor, que forma su circunstancia y del que recibe sus condiciones, tensiones y objetivos: la política social, que tampoco agota la realidad; otras, nacionales y globales, la circundan, contienen y dominan. Gradualmente se ha llegado al convencimiento –siempre determinante- de que la “elaboración de una política criminal racional no puede concebirse fuera de la planificación del desarrollo socioeconómico” (GARCIA RAMÍREZ, 2001).*

Debe tenerse en cuenta que la sensación de inseguridad de la población puede llegar a convertirse en un problema en sí mismo, que no necesariamente va a reflejar la realidad objetiva de la criminalidad, por lo que sería peligroso que el Estado formulara sus políticas públicas, entre éstas la Política Criminal, atendiendo única y exclusivamente a las medidas que la sociedad demanda de forma urgente –por ejemplo, la opinión pública-, en los sectores que considera menos atendidos por las instituciones públicas.

A manera de conclusión, queda evidenciado que una Política Criminal Integral no involucra únicamente tipificación de conductas y aumento de penas, sino muchas otras políticas y acciones preventivas que deben ser adoptadas por el Estado, y que tienen que ver con el combate de la violencia en general y la atención de los problemas económicos y sociales que se presentan en la sociedad, pues la

necesaria atención de la población en estos campos contribuirá a disminuir este fenómeno, y, por ende, la criminalidad.

Es por lo anterior, que se hace necesario dilucidar si el Sistema de Justicia Penal es el sistema al que le corresponde la solución del problema de inseguridad ciudadana, o si deben intervenir otros sectores en la problemática que atiendan más bien lo referente a la prevención de la criminalidad.

Para dichos efectos, debe acotarse que doctrinariamente se habla de tres tipos de prevención: primaria, secundaria y terciaria. Por prevención primaria debe entenderse aquella que atiende las causas de la criminalidad y el conflicto social, y la que tiene como objetivo atacar al crimen antes de que éste se manifieste; la prevención secundaria es la que tiene que ver con las acciones desplegadas por la policía administrativa, los órganos jurisdiccionales y el sistema penitenciario (sistema de control social formal), y que se hace efectiva cuando el conflicto criminal se produce; y la prevención terciaria es la que se aplica a la población privada de libertad y que tiene como norte evitar la reincidencia en la producción del delito.

Sobre el Sistema de Justicia Penal y lo correspondiente a las medidas de prevención se hará referencia en el siguiente apartado.

c. La eficacia del Sistema de Justicia Penal en la prevención de la criminalidad

El Sistema de Justicia Penal está constituido por el conjunto de instituciones encargadas de realizar el control social formal, es decir, aquellas que ejercen el control jurídico punitivo: Policía Administrativa, Poder Judicial y Sistema Penitenciario.

De todas las personas es conocido que quien actúa en contra del orden preestablecido, puede ser sujeto (a) de una sanción, siendo que el Sistema de Justicia Penal, con base en las competencias que le han sido asignadas, se encontrará legitimado para la aplicación de esa sanción, la que puede significar, incluso, la privación de la libertad.

Sin embargo, en relación con los fenómenos que dan origen a la criminalidad, el Sistema de Justicia Penal no es el que tiene la última palabra. Esto por cuanto el elemento que juega el papel preponderante es la Política Criminal Integral, convirtiéndose ésta en la piedra angular que debe orientar dos aspectos fundamentales: la prevención de la criminalidad, y el accionar del Sistema de Justicia Penal junto con la legislación de persecución penal.

En el sentido expresado en el párrafo anterior, Gil Lavedra señala que *“...el sistema jurídico-penal –que incluye obviamente al proceso penal- sólo tiene sentido si se lo considera como una continuación de un conjunto de instituciones, públicas y privadas (familia, escuela, centros de formación profesional, etc.), cuya tarea consiste igualmente en socializar y educar para la convivencia a los individuos a través del aprendizaje e internalización de determinadas pautas de comportamiento. Esta es la razón por la cual las diferencias existentes entre el sistema jurídico-penal y otros sistemas de control social son más bien de tipo cuantitativo, pues el derecho penal constituye un “plus” adicional en intensidad, gravedad de las sanciones y en el grado de formalización que su imposición y ejecución exige. Las normas penales, por sí solas, son insuficientes y, paradójicamente, demasiado débiles para mantener el sistema de valores sobre el que descansa una sociedad...”* (GIL LAVEDRA).

Es por ello que en el presente trabajo de investigación se insiste en que, en respeto de los derechos de todas las personas y partiendo de los postulados de la Seguridad Humana, una verdadera Política Criminal debe ser planteada desde el nivel más amplio de la política general de un Estado. Esto por cuanto la Política Criminal no se encarga de reducir o eliminar la criminalidad, sino de combatir las causas individuales y sociales que la ocasionan, a través de la emisión de políticas estatales de naturaleza social y económica de largo plazo tendientes a cumplir con dicho objetivo.

Tradicionalmente se ha querido ver al Derecho Penal como el instrumento idóneo y único de prevención, pretendiéndose que la segregación de los transgresores del orden social sea la única solución plausible, y esto no es así. Lo que las personas esperan del Sistema de Justicia Penal es menos delitos, sin embargo debe aclararse que este sistema actúa siempre después de que se han cometido los delitos. Por lo anterior es que se insiste en que el Derecho Penal es el último recurso al que debe acudir, primero, porque no es el instrumento idóneo para resolver las causas de la criminalidad, y, segundo, porque se constituye en una medida cuya naturaleza es absolutamente represiva, que no contribuye a la disminución de los fenómenos de la criminalidad y la delincuencia.

Resulta claro, entonces, que las acciones que verdaderamente previenen los delitos son aquellas que se adoptan antes de que este tipo de hechos se manifieste, y, por lo tanto, antes de que el Sistema de Justicia Penal actúe. En consecuencia, dichas acciones corresponden a la esfera de la prevención primaria, es decir, las que atacan las causas del conflicto social y de la criminalidad, a nivel de individualidades, comunidades o de la sociedad en general

Este tipo de prevención también ha sido denominado enfoque de prevención social, situacional y de comunidad, especificándose que *“...el enfoque de*

prevención social coincide esencialmente con la que tradicionalmente se ha llamado prevención primaria, y consiste en acciones dirigidas a atacar las raíces profundas del delito y la disposición de los individuos a delinquir. Estas acciones pueden ser dirigidas a la población en general o a grupos especialmente vulnerables. El enfoque de la prevención situacional se dirige primordialmente a reducir las oportunidades del delito, partiendo de la observación criminológica de que determinados delitos se cometen con mayor frecuencia en determinadas situaciones...El enfoque de la prevención por medio de la comunidad toma y combina medidas de prevención propias de los dos esquemas anteriores, llevándolas a la práctica en el contexto comunitario. Si se logra que verdaderamente las comunidades entren en acción, el efecto que se obtiene por este medio es mayor que la sola suma de las partes. Los tres enfoques no son excluyentes, sino más bien complementarios. Las medidas sociales de prevención, que combaten las condiciones de base que generan el delito y son por tanto las de mayor importancia, requieren de una acción consecuyente y prolongada en el tiempo, y sus resultados se cosechan también en el largo plazo” (CARRANZA, 1994).

Por lo apuntado anteriormente es que se considera de suma importancia la emisión de una Política Criminal Integral que esté acorde con el desarrollo socio-económico del país, con el fin de que se recurra al Sistema de Justicia Penal, y más específicamente, al Derecho Penal, como última forma de intervención dentro del conjunto de acciones a desplegar para combatir la violencia y la criminalidad, privilegiando las acciones de prevención antes que las represivas.

El Derecho Penal debe ser concebido como aquel conjunto de normas que establecen cuáles son los delitos y las penas a aplicar a una persona, cuya actuación ha sido típica, antijurídica y culpable y, por lo tanto, reprochable. Su finalidad es disuasiva, es decir, evitar que las personas cometan delitos y,

además, que se convierta en una medida ejemplarizante para el resto de la sociedad, demostrando cuáles son las consecuencias que ocurrirán si se transgrede el orden establecido.

Sin embargo, también el Derecho Penal se *“...revela como un puro instrumento de selección y discriminación penal, desde las conductas que son señaladas como delitos (instancia legislativa), pasando por las conductas que son realmente perseguidas (instancia judicial), hasta las sentencias que son efectivamente aplicadas (instancia penitenciaria), señalan y definen una cierta clientela, socialmente discriminada y perteneciente a los estratos económicos más carenciados. Tal proceso representa una maquinaria que en última instancia sirve para reproducir cierto tipo de criminalidad y de delincuentes a quienes se infringe penas que carecen de todo sentido, principalmente, el encierro. La otra cara de este proceso discriminatorio consiste en que al sistema penal no llegan o no entran cierto tipo de conductas que, aunque formalmente tipificadas como “delitos” o de gran dañosidad social por sí mismas, son excluidas por tratarse de hechos relacionados con el uso y abuso del poder económico y político”* (ARROYO GUTIÉRREZ, 1995).

Los operadores legislativos y las autoridades políticas deben tener conciencia de que, aunque la naturaleza del Derecho Penal sea disuasiva, ésta no puede ser la justificación para emitir una Política Criminal en la que éste se haga presente como único componente, pues como ya se ha indicado a lo largo de esta investigación, dicha Política debe ser de naturaleza integral, es decir, no referirse únicamente al control formal, sino a la prevención y al control social en sus tres instancias.

En el caso de Costa Rica, a pesar de que el país cuenta con amplia legislación de naturaleza policial y penal, ello no ha logrado garantizar la disminución de hechos

delictivos. Desde este punto de vista, *“...se ha duplicado, en diez años, el número de personas privadas de libertad, lo que nos coloca a la cabeza de los países que más encarcelan en el Continente. Lo anterior revela que no hemos logrado, como sociedad, contener, y, mucho menos disminuir, la violencia y la criminalidad. Esta realidad no debe conducirnos a bajar la guardia en materia de control y sanción, por el contrario, nos alerta sobre la urgencia de integrar otras dimensiones en el tratamiento de la violencia, porque debemos ser duros con la delincuencia, pero más duros aún con las causas que la provocan”* (Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz, 2007-2010). Por ello se insiste en la relevancia de que se diseñe y emita una Política Criminal Integral que incluya políticas sociales y económicas.

Otro aspecto que suele perderse de vista en los casos en los que únicamente se adoptan medidas represivas es el que tiene que ver con la población privada de libertad. Una Política Criminal Integral debe contemplar el proceso de atención técnica de la persona privada de libertad tanto durante su estancia en prisión, como en el egreso, es decir, la prevención secundaria y terciaria de la que se hizo referencia en el apartado anterior.

Cuando la sociedad solicita a sus representantes políticos la adopción de políticas de mano dura, ambos sectores (sector político-sociedad civil) ignoran por completo la situación en la que se encuentra la población privada de libertad que está ubicada en los centros penitenciarios cerrados, desconociendo si existen suficientes recursos humanos y materiales para brindar una adecuada atención técnica durante la prisionalización, que garantice la inserción de estas personas en la sociedad una vez que egresan, y si se cuenta con los programas educativos y laborales que les permitan contar con una nueva oportunidad en el afuera.

Más bien, la realidad es que *“...las cárceles producen efectos opuestos a la reeducación y reinserción social de los condenados. El carácter represivo y uniformante que rige en ellas, anulan la individualidad, la libertad y espontaneidad propias de cualquier proceso educativo realmente edificante. Por otra parte, científicamente se ha demostrado el efecto psicológico negativo del encierro y su prolongación, desestructuradores de la personalidad, problema agudizado por el régimen de privaciones de todo tipo a que se someten los encarcelados. En la práctica, se da un proceso de socialización invertido, “para la cárcel” que no logra ser equilibrado por ningún tratamiento psicológico o educativo. El privado de libertad experimenta, por un lado, un proceso de desocialización que lo separa de una vida en libertad y le impide posteriormente reinsertarse en ella; por otra parte, experimenta un proceso de culturización o prisionalización que lo hace introyectar las pautas de conducta vigentes en la subcultura carcelaria. En resumen, la cárcel opera, a nivel del sujeto privado de libertad, como entrenamiento que afianza su carrera delictiva, y, a nivel social, reproduciendo la “clase criminal” que ese conglomerado social “padece” (ARROYO GUTIÉRREZ, 1995).*

Ante el panorama que se presenta en Costa Rica, ocasionado por una alta percepción de inseguridad ciudadana, le corresponde al Estado determinar cuál es la mejor forma de resolver el problema. Si se opta únicamente por la intervención del Sistema de Justicia Penal, no se estarían combatiendo las causas que originan la criminalidad, es decir, no se estaría trabajando sobre la prevención, siendo que este elemento es fundamental para lograr verdaderamente la solución a la problemática señalada.

CAPÍTULO 3
ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN PROPUESTA POR EL ESTADO
COSTARRICENSE PARA EL FORTALECIMIENTO INTEGRAL DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA

a. Descripción de la legislación analizada

En el año 2008 se propuso ante la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley N° 16.973, denominado “Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana”, el cual planteaba en su exposición de motivos que los fenómenos de la violencia y la criminalidad habían alcanzado dimensiones exorbitantes, e indicaba que ello se evidenciaba en la alta sensación de inseguridad que percibía la población costarricense.

El proyecto de ley citado utilizó como uno de sus fundamentos la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana del año 2006, misma que estableció que la inseguridad ciudadana no era causada por un solo factor, sino por la convergencia de muchos, frecuentemente relacionados con situaciones de intensa vulnerabilidad humana y social, y que para construir una sociedad más segura debían atenderse las formas de vulnerabilidad que se presentaban en estos campos, en los que proliferaban la violencia y el despojo.

En ese momento, el proyecto de ley planteó que existían causas asociadas a la violencia y criminalidad, y citó entre ellas la inequidad, la deserción escolar, la desocupación juvenil, el deterioro del ambiente familiar, e indicó que específicamente para el caso de Costa Rica, se habían identificado los siguientes factores de riesgo: consumo de alcohol y drogas, comercio y distribución de drogas, las armas de fuego, la inequidad de la distribución del ingreso, la pobreza y el desempleo, la deserción escolar, la existencia de problemas familiares y el deterioro y abandono de los espacios públicos y la segregación del espacio urbano.

El proyecto de ley también propuso que, con el propósito de revertir la situación de inseguridad, la intervención estatal debía orientarse a lo siguiente:

- Promover la participación de los gobiernos locales en la prestación de la seguridad comunitaria y dinamizar las redes locales para la prevención de la violencia y el delito.
- Fortalecer los programas de prevención de la violencia dirigidos a personas menores de edad en riesgo social.
- Fortalecer la coordinación, los mecanismos de comunicación e información para la toma de decisiones, y los esfuerzos interinstitucionales entre los órganos policiales y judiciales, para la prevención y control de la violencia y el delito.
- Desarrollar un modelo de administración de flujos migratorios que permitiera el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los Derechos Humanos, tendiente a la integración de la población migrante a la seguridad social y a los servicios que ofrece al Estado Costarricense.
- Desarrollar programas para la disminución de la prevalencia del consumo de drogas, propiciando la articulación de iniciativas de prevención del consumo y de rehabilitación de drogodependientes.
- Desarrollar programas para prevenir y reprimir severamente el tráfico ilícito de drogas, la legitimación de capitales y las actividades conexas.
- Fortalecer los programas que hicieran posible la protección plena de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad y su inserción asertiva.

- Fortalecer los mecanismos y recursos destinados por el Estado costarricense para enfrentar de manera contundente las diversas manifestaciones del crimen organizado nacional y transnacional.

Por otra parte, se indicó en el proyecto de ley que en materia de prevención el Gobierno se encontraba ejecutando una serie de acciones contempladas en el Plan Nacional para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social: Un país sin Miedo, entre las que se podían citar:

- La creación de un sistema de información sobre violencia y delito, que se especializaría en variables relacionadas con estos temas, y que permitiría una adecuada sistematización de indicadores sobre estos fenómenos y proveería insumos confiables para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas en la materia.
- Campañas de divulgación y de formación denominadas “Venciendo el Temor”. Estas campañas refieren a un conjunto de acciones de comunicación, divulgación y capacitación ejecutables en el nivel nacional y local. Estas acciones se orientarían a disminuir la sensación de inseguridad entre la ciudadanía y a promover valores y actitudes basados en la paz y la solidaridad, que permitan contrarrestar las actitudes hostiles, defensivas, de desconfianza y temor que afectan a la población.
- “Cultura de paz y resolución alterna de conflictos”. Esta acción comprendería los programas encargados de promover un cambio de actitud, a partir de la difusión de patrones culturales afines con los valores de la cultura de paz. Los programas de resolución alterna de conflictos lo hacen mediante el fomento de mecanismos alternos inspirados en los fundamentos de una

educación para la paz contenidos en la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social.

- “Comunidades Solidarias”. El propósito sería trabajar de la mano con las comunidades, con el objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de los diversos actores locales en la formulación y ejecución de programas orientados a contener la violencia y recuperar los espacios públicos.
- “Puentes de luz”: Es un programa para la atención de jóvenes en riesgo social y en conflicto con la ley. Interviene a favor de jóvenes en riesgo social y de jóvenes en conflicto con la ley, en proceso de reinserción socioeconómica. Se indica que dicho programa se diseñará a partir de un diagnóstico detallado que identifique el perfil de los integrantes de las pandillas juveniles en el país e integrará diversas iniciativas gubernamentales y no gubernamentales dirigidas a neutralizar los factores causantes de tendencias agresivas y violentas entre estos jóvenes, tales como la deserción escolar, la ausencia de ofertas laborales, deportivas y recreativas, el consumo de alcohol y drogas y otros.
- “Desarmando la violencia”: Es un proyecto de abordaje integral de la violencia ocasionada por armas de fuego. Impulsa acciones dirigidas a desincentivar la utilización de armas de fuego en el país como factor de riesgo que ocasiona un alto porcentaje de muertes violentas y lesiones. Entre las acciones por impulsar se contemplan: campañas de sensibilización, regularización de la tenencia de armas de fuego y reformas a la Ley de Armas.

En la exposición de motivos del entonces proyecto de ley N°16.973 se indicó que para implementar las acciones citadas en los párrafos anteriores, el Poder Ejecutivo había convocado a la “Comisión de Alto Nivel” que agrupaba a las más altas autoridades del Gobierno (Ministros de la Presidencia, Justicia y Gracia, y

Seguridad Pública y Gobernación) y del Poder Judicial (Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Presidente de la Sala Tercera, Fiscal General y Director del Organismo de Investigación Judicial).

Se señaló que en el seno de dicha Comisión se impulsarían acciones tendientes a consolidar un expediente criminal único, a crear una plataforma para la administración de las intervenciones judiciales telefónicas, a fortalecer esquemas de vigilancia electrónica y a promover juzgados de turno que garantizaran juicios expeditos en casos de flagrancia. Se estableció que estas acciones se complementarían con la dotación de mayores presupuestos a las instituciones a cargo de la investigación y persecución criminal, la revisión de legislación relevante al tema de la Seguridad Ciudadana y la coordinación de acciones a nivel operativo que garantizaran mayor eficacia en el combate a la criminalidad.

El proyecto de ley planteó reformas legislativas en algunos campos para cumplir con su objetivo. Dichos campos tenían que ver con la Ley de Armas y Explosivos, la Ley de Migración y Extranjería, la Ley contra la Delincuencia Organizada, la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas, Ley General de Caminos Públicos, Fortalecimiento de la Policía Municipal, y la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres. De conformidad con lo que se ha venido exponiendo durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, algunos de los temas a los que hacen referencia estas leyes tienen que ver con ciertos fenómenos que intervienen en la producción de la violencia y la criminalidad.

En el proyecto de ley se justificó la actualización del marco legal citado en el párrafo anterior, señalando que en virtud del nivel creciente de la criminalidad y considerando las nuevas modalidades de la misma, cada vez más sofisticada y organizada, se debía proceder con las reformas legislativas señaladas. Asimismo,

se señala que las reformas se abordarían desde una perspectiva integral, considerando aquel conjunto de factores que desde diversas instancias de intervención (administrativa y judicial, nacional y local, pública y privada) se debían fortalecer para revertir las manifestaciones de criminalidad que tanto afectaban a la ciudadanía.

En consecuencia, el proyecto de ley hizo referencia a los siguientes temas:

Víctimas. En cuanto al tema de víctimas, testigos y otras personas intervinientes en el proceso penal, el proyecto de ley pretendía mejorar la información, asistencia y protección de las víctimas y testigos en los procesos penales, con el fin de reducir las cifras de impunidad del delito.

La Delincuencia Organizada. El proyecto de ley estableció la necesidad de plantear una reforma legal profunda para brindar a las autoridades las herramientas jurídicas y tecnológicas para enfrentar este fenómeno criminal.

Armas de fuego. El proyecto de ley señaló la estrecha correlación entre las armas de fuego y el crecimiento de la violencia y el delito en una sociedad. Planteó normas rigurosas y detalladas para los procesos de inscripción de armas de fuego, así como para la tramitación de las licencias y permisos de portación. Pretendió actualizar la lista de armas permitidas y restringió las posibilidades de quienes podían portarlas, excluyendo a quienes tenían en su contra una medida de protección en materia de violencia doméstica y quienes se encontraban en ejecución condicional de la pena, suspensión del proceso a prueba y otra medida alterna o cautelar con ocasión de un delito cometido con el empleo de armas de fuego. El proyecto, a su vez, pretendió agravar las penas para quienes violentaran las normas que regularan lo relativo a las armas de fuego en el país, pero sobre todo para quienes cometían delitos mediante el uso de las mismas.

Personas Migrantes. El proyecto de ley tuvo como objetivo atender temas relativos a la política migratoria del país, la que ha venido generando, según se estableció en su texto, el ingreso y permanencia de extranjeros en Costa Rica con intenciones o expedientes criminales. Dicho texto legislativo le otorgaba a la Dirección General de Migración y Extranjería la posibilidad de cancelar de manera definitiva toda categoría migratoria otorgada a un ciudadano extranjero vinculado con la comisión de hechos delictivos ocurridos en territorio costarricense. En ese sentido, se señalaba que la resolución que ordenara la expulsión de una persona extranjera implicaría la pérdida de su condición migratoria legal, sin que ello conllevara la necesidad de realizar un procedimiento administrativo adicional de cancelación. Por último, tuvo como objetivo revisar y fortalecer las potestades de la Policía Migratoria y penalizar algunas figuras asociadas a la trata de personas.

Protagonismo de las municipalidades en la prevención de la violencia. El proyecto propuso habilitar la posibilidad de que las municipalidades cobraran un tributo municipal que les permitiera financiar los programas de Policía Municipal dentro de sus respectivas jurisdicciones. Esto también tenía que ver con las reformas necesarias que permitieran el reconocimiento de los servicios de seguridad local dentro de la Ley General de Policía y su adecuada armonía dentro del marco de seguridad nacional. El proyecto también refería al mejoramiento de las condiciones de la seguridad barrial mediante la instalación de dispositivos denominados “agujas”, para garantizar la seguridad en los barrios sin restringir la libertad de tránsito.

Medidas para combatir el sicariato en el país, la receptación de bienes robados y la administración de los bienes decomisados al crimen organizado, y reformas a la Ley de Tránsito. El proyecto de ley disponía de una norma para combatir el problema de la receptación de bienes robados, con el

objetivo de interrumpir la cadena del negocio detrás de los delitos contra la propiedad, para lo cual se le brindaba a las municipalidades la potestad de suspender la licencia de los negocios que se dedicaran a esta práctica. En cuanto a la Ley de Tránsito, el proyecto de ley buscaba exigir a los conductores de motocicleta la portación de un chaleco retroreflectivo para identificar el número de placa del vehículo que transitara. De esta forma se pretendió minimizar los actos de sicariato mediante el uso de motocicletas, pues este vehículo es el que comúnmente se utiliza para este tipo de manifestación criminal.

Por último, el proyecto de ley incorporaba una disposición para que, en sentencia firme, se ordenara el comiso de los bienes muebles e inmuebles, así como de los valores o el dinero en efectivo, a favor del Instituto Costarricense sobre Drogas, los que podría conservar para el cumplimiento de sus objetivos, donarlos a entidades de interés público, subastarlos, darlos en fideicomiso a un banco estatal o utilizar cualquier producto o figura financiera, según conviniera a sus intereses. También se señaló que cuando se tratara de dinero en efectivo, valores, el producto de bienes subastados, intereses o rendimientos de los fideicomisos o de cualquier otra figura o producto financiera, ese Instituto podría realizar inversiones financieras de éstos, en un banco estatal mientras se ejecutaban los recursos.

En abril de 2009, se aprobó la Ley N° 8720 (Gaceta N°77, del 22 de abril de 2009), denominada “Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”. El Proyecto de Ley N° 16.973 fue el antecedente de dicho cuerpo normativo, siendo que algunos de los temas que contemplaba ese proyecto fueron desagregados y se empezaron a tramitar como proyectos de ley independientes, tales como el relativo a las reformas a la Ley de Armas y Explosivos, el Proyecto de Ley sobre Delincuencia Organizada y un Proyecto de Ley para emitir una nueva Ley de Migración. Además, se dejó de lado, el tema

relativo al programa para la protección plena de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad y su inserción asertiva.

La Ley N° 8720 consta de dos títulos, uno denominado “Protección a Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal”, y el segundo título corresponde a la adición al Código Procesal Penal de un Procedimiento Expedito para los Delitos en Flagrancia

En cuanto al título correspondiente a la protección de víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, su objetivo es proteger los derechos de todas estas personas durante el desarrollo del proceso y regular las medidas extraprocesales de protección y su procedimiento. Se indica que las disposiciones normativas pueden ser aplicadas en cualquier momento del proceso y le atribuye la administración del “Programa de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal” a la Oficina de Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público. Además, crea una Unidad de Protección como parte de dicha Oficina, la que se conformará por equipos técnicos evaluadores integrados por un equipo interdisciplinario (con especialidades en Criminología, Derecho, Psicología, Trabajo Social o Sociología) y un equipo de protección conformado por agentes de seguridad perteneciente al Organismo de Investigación Judicial.

Según lo dispuesto en la ley recién emitida, la Oficina de Atención a la Víctima del Delito tendrá las siguientes funciones: elaborar el programa de protección de víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal; conocer las solicitudes de medidas de protección formuladas por la víctima, los órganos jurisdiccionales, la Fiscalía General de la República, la Defensa Pública, la persona querellante, el Organismo de Investigación Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública; Identificar, autorizar, implementar, modificar y suprimir las

medidas de protección destinadas a las personas que califiquen para recibir los beneficios del programa, previo dictamen del equipo técnico evaluador; coordinar con el Ministerio de Seguridad y otros organismos gubernamentales o no gubernamentales, el establecimiento o uso de los centros de protección necesarios para brindar las medidas de esta naturaleza; encomendar, cuando proceda, la ejecución material de las medidas de protección a la Unidad o Departamento correspondiente del Ministerio de Seguridad Pública, y cuando se trate de personas privadas de libertad al Ministerio de Justicia y Gracia; requerir la colaboración de otras instituciones públicas cuando el caso lo amerite; informar a las personas solicitantes y a las autoridades la modificación o supresión de las medidas autorizadas; solicitar la creación de los equipos técnicos evaluadores y de los equipos de protección necesarios por razones del servicio; proponer la celebración de convenios y mantener las relaciones en los ámbitos a nivel nacional e internacional con organismos e instituciones públicas o privadas para facilitar el cumplimiento de la ley; realizar campañas permanentes sobre la difusión de los derechos de las víctimas y de los testigos; y coordinar la atención especializada a las personas menores de edad.

En cuanto a los derechos de las víctimas, de los testigos y los demás sujetos intervinientes en el proceso penal, la ley aprobada señala que, además de los derechos establecidos en la legislación procesal penal e internacional, gozarán de los siguientes: derecho a recibir en forma gratuita asistencia psicológica, psiquiátrica, jurídica, social o médica, cuando sea necesario; a que se le gestione una ocupación laboral estable o una contraprestación económica razonable si la medida de protección otorgada implica la separación de su actividad laboral; a tener un seguro por riesgo durante el proceso; a tener a su disposición un área que esté separada del imputado, en el tribunal donde se esté desarrollando el proceso; a que se le faciliten la salida del país y la residencia en el extranjero cuando sea necesario para proteger su vida o integridad física; a la protección de

su derecho a la imagen y los de sus familiares; a que se mantenga la confidencialidad de la información sobre sus datos personales para garantizar su seguridad personal y la de sus familiares, y que se le privilegie la comunicación con su consejero legal y/o psicólogo o médico; a ser escuchado cuando se vaya a suprimir la medida de protección; a solicitar el cese de las medidas o rechazar su aplicación.

También la ley refiere a los deberes de las personas a las que se les aplicó una medida de protección, los tipos de medidas de protección (de carácter procesal y extra procesal); las causales de exclusión del programa, el archivo de las diligencias y los recursos a los que tienen derecho a recurrir las personas interesadas en contra de las resoluciones que refieran a la aplicación de las medidas de protección.

Por otra parte, el título correspondiente a los procedimientos expeditos para los delitos en flagrancia, establece que las disposiciones para estos casos se aplicarán desde el primer momento en que se tenga noticia de la comisión del hecho delictivo. Regula lo concerniente al trámite inicial, la actuación del Ministerio Público, el nombramiento de la Defensa Técnica, la solicitud de audiencia, la constitución del tribunal de juicio y su competencia, dictado de la medida de prisión preventiva, recursos, lo relativo a la querrela y la acción civil resarcitoria, y duración del proceso, entre otros asuntos.

En consecuencia, de seis temas que inicialmente eran tratados por el Proyecto de Ley N° 16.973, sólo dos fueron regulados por la Ley N° 8720. El tema de las armas de fuego sigue en trámite ante la Asamblea Legislativa. En cuanto a la Ley sobre Delincuencia Organizada y la nueva Ley de Migración, se emitieron los cuerpos normativos numerados como N° 8754 y N° 8764.

Con respecto al tema de la delincuencia organizada se hará referencia en el apartado siguiente, mientras que, con respecto a la nueva Ley de Migración, se destaca que incluye las siguientes regulaciones:

- Principio de Integración de la población migrante y refugiada a la sociedad costarricense, mediante el establecimiento de políticas públicas y estrategias dirigidas a “fortalecer el Estado Social de Derecho” y a “promover la integración de esta población a los procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos”.
- Definición de plazos máximos de detención administrativa, según etapa del procedimiento iniciado por parte de las autoridades migratorias.
- Establecimiento de medidas cautelares diferentes a la detención, tales como la presentación y firma periódica ante las autoridades competentes, la caución y el decomiso temporal de documentos y detención domiciliaria.
- Referencia a que, en caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el periodo de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, considerando asimismo las especificidades de género, de edad o discapacidad. También refiere a los derechos derivados del principio de debido proceso, en los supuestos de detención.
- Eliminación de la franja de 50 kilómetros adyacentes a la frontera para efectos de rechazo administrativo.

- Posibilidad de que la Dirección General autorice la presentación de solicitudes de permanencia legal en el país, en casos en que lo considere conveniente.
- En relación con la categoría de refugio, se adecuan las cláusulas de cesación y exclusión de la condición de refugiado a los supuestos contemplados en la Convención de 1951; se incluye “género” como motivo de persecución y, por lo tanto, causal para el reconocimiento de la condición de refugiado, y se exime a los refugiados y solicitantes de tal condición, del pago de los costos por confección de documento que acredita permanencia, del pago del canon migratorio, del pago del depósito de garantía, salvo que medie un cambio de categoría migratoria.
- Se establece que la información relacionada con el ingreso y egreso de refugiados y solicitantes no es de acceso público, como garantía del principio de confidencialidad que debe regir en la materia.
- Se incorpora un artículo que tipifica el delito de tráfico de influencias en materia migratoria.
- Se establece el procedimiento para la documentación de personas extranjeras privadas de libertad en razón del proceso judicial que enfrentan.
- Se establece una categoría migratoria para la documentación de víctimas del delito de trata de personas. Además, se establecen medidas de protección y asistencia para estas personas.
- Se amplía la participación de otras instancias en el Consejo Nacional de Migración, como por ejemplo: Ministerio de Planificación, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública y Caja Costarricense de Seguro Social.

- La profesionalización de la Policía de Migración como cuerpo especializado de la Fuerza Pública. Además, se crea la Unidad Policial de Apoyo Profesional con el fin de brindar apoyo y asesoramiento a la Policía Profesional de Migración.
- Creación del Tribunal Administrativo Migratorio como instancia encargada de conocer y resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería en materia migratoria, y contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio en materia de refugio
- Creación de un “Fondo Social Migratorio”, para efectos de apoyar el proceso de integración social de la población migrante en los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia. Asimismo, será utilizado para atender necesidades humanitarias de repatriación de costarricenses en el exterior.
- Creación de la Comisión de Visas y Refugio, que será la instancia encargada de la resolución de las solicitudes de refugio y de visas, tal y como su nombre lo indica.

b. Comentarios a la legislación emitida para el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana

En un inicio, la exposición de motivos del proyecto de ley N° 16.973 señaló que su objetivo primordial era efectuar un abordaje integral de la situación de la criminalidad. Lo cierto es que las medidas legislativas que se propusieron en su contenido fueron netamente de naturaleza represiva, es decir, mediante la tipificación de conductas o el incremento de las penas de algunos delitos.

A pesar de que en la parte expositiva del proyecto de ley se mencionaron una serie de programas y acciones que referían a la prevención de la violencia y el delito, y a la atención de la situación de vulnerabilidad de diferentes grupos sociales a cargo de instituciones del Gobierno (Creación de un sistema de información sobre violencia y delito; Campañas de Divulgación “Venciendo el Temor”; Cultura de Paz y Resolución Alternativa de Conflictos; Comunidades Solidarias; Puentes de Luz; y Desarmando la Violencia), el articulado propuesto, en sí mismo, no refería a ellas, por lo que no se considera que exista una visión y una acción articulada que evidencie la existencia de una Política Criminal Integral que refiera tanto a la rama preventiva como a la de control formal, en la que intervenga no sólo el Sistema de Justicia Penal, sino también, el resto de las instituciones del Estado a las que les compete los sectores social y económico, el sector privado y la sociedad civil.

Así por ejemplo, si bien se indican en ese texto acciones a adoptar en el campo social, lo cierto es que el Estado (no el Gobierno en turno) no ha sido capaz de garantizar la atención de este sector a través de un plan articulado de políticas públicas de largo plazo que pueda garantizar el cumplimiento de las estrategias o metas propuestas, y así combatir la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales y la violencia.

Sobre el particular, la Contraloría General de la República ha señalado que *“...la complejidad que conlleva la atención de la seguridad ciudadana, obliga a un análisis pormenorizado de varios factores a ser considerados en un diseño integral de políticas públicas en esta materia, dado que la atención del fenómeno criminal y de la percepción de inseguridad requieren, necesariamente, de instrumentos de intervención y de planificación planteados desde la perspectiva de una política criminal apropiadamente definida e integrada con los componentes derivados de ella que son las políticas de prevención de la violencia y el delito, y de persecución*

penal, y concatenada, en lo que corresponda con la política social, de manera que las acciones y recursos destinados a tales efectos se materialicen en pro del bien común por medio de una gestión pública efectiva que atienda con prontitud las demandas ciudadanas en esta materia...” (INFORME DE LA CONTRALORÍA, 2007).

Tal y como se ha tratado de demostrar a lo largo de la presente investigación, es claro que una Política Criminal Integral incluye un componente preventivo y un componente de control, éste último ejercido por el Sistema de Justicia Penal (Policía Administrativa, Poder Judicial, Sistema Penitenciario). Ha quedado planteado también que recurrir al sistema de control social formal y al Derecho Penal como única medida para el combate del fenómeno de la criminalidad no es la respuesta, pues a pesar de que se pretende que tenga un efecto disuasivo sobre las personas para que éstas se abstengan de cometer delitos, lo cierto es que la cárcel no es el instrumento idóneo para prevenir la violencia y, por ende, la criminalidad.

En este sentido, y según lo ha señalado Elías Carranza en el Informe de la Contraloría General de la República, se ha caído en un círculo vicioso de creación de más tipos penales, penas más altas y más justicia penal, sin que estos tres aspectos hayan siquiera influido en la reducción de la actividad criminal. También Carranza ha manifestado que a pesar del incremento en el uso de la justicia penal y la prisión, la situación de la criminalidad no mejora, pues la justicia penal tiene un impacto mínimo en la reducción del delito. Lo anterior por cuanto, a pesar de que en todo el mundo se gastan presupuestos cada vez más altos para hacer frente al delito, con policías, tribunales y prisiones, un porcentaje mayoritario de los delitos cometidos queda en cifra negra, y sólo una pequeña fracción llega a la etapa de juicio, y una proporción menor de delincuentes ingresa a la cárcel (CARRANZA en INFORME DE LA CONTRALORÍA, 2007).

En el documento denominado “Venciendo el Temor”, se indicó que se han efectuado estudios sobre violencia y criminalidad que indican que en Costa Rica los niveles de violencia delictiva han aumentado, y que se ha producido un deterioro de la seguridad patrimonial en el pasado reciente. Dicho documento también señala que, a pesar de ello, el asunto debe ponerse en perspectiva, pues pese al incremento de los niveles de violencia patrimonial y de otros tipos de violencia en Costa Rica, los mismos continúan siendo bajos dentro del contexto latinoamericano. Por otra parte, en el documento se hace constar que los niveles de victimización en Costa Rica no muestran mayores diferencias en relación con los de los países desarrollados y que, en algunos casos, son menores (PNUD, Venciendo el Temor).

La ausencia de una Política Criminal Integral también ha sido señalada por el Fiscal General de la República en una entrevista realizada por la Contraloría General de la República, dentro del informe que ha sido citado en forma consistente en la presente investigación. En esa oportunidad, el representante del Ministerio Público señaló que el problema que existía cada vez que se presentaba un conflicto en cuanto a Seguridad Ciudadana era reaccionar mediante penas más severas y eliminando garantías procesales. Además, dicho funcionario indicó que el Ministerio Público en su Plan Estratégico 2007-2011, había enfocado como una debilidad del Estado la inexistencia de una política criminal de Estado, concertada por todos los poderes públicos, y que esto era un factor que limitaba la atención de la Seguridad Ciudadana de manera sostenible, integral y efectiva por parte de las autoridades públicas responsables (INFORME DE LA CONTRALORÍA).

En el Plan Estratégico del Ministerio Público, correspondiente al periodo 2007-2011, se señalan los siguientes aspectos como amenazas que repercuten en el funcionamiento de dicho órgano:

- Deficiente técnica legislativa y desarrollo de una legislación inflacionaria en la que proliferan tipos penales, sin que se brinde al Ministerio Público los recursos adecuados para su funcionamiento.
- Excesiva tendencia a la judicialización de los conflictos.
- Crecimiento de la crítica por parte de los medios de comunicación acerca de que hay una excesiva selectividad de los delitos que se persiguen, lo que promueve una percepción de impunidad entre los delincuentes comunes.
- Inexistencia de una política criminal de Estado concertada por todos los poderes públicos, que permita mantener un diagnóstico actualizado sobre la criminalidad y establecer lineamientos de acción.
- Creciente asignación de tareas al Ministerio Público sin que se asignen los recursos necesarios para su cumplimiento.

Las amenazas indicadas por el Ministerio Público en su Plan Estratégico no hacen otra cosa que confirmar que en el ya aprobado proyecto de ley N° 16.973 (ahora Ley N° 8720 y otros proyectos de ley) y, en general, en las políticas estatales, no se muestra una planificación estatal integral y sostenida de combate a la criminalidad desde una óptica preventiva, pues su orientación es básicamente represiva, recargando en el Sistema de Justicia Penal la solución de un asunto que es competencia del Estado como un todo, con la participación de la sociedad.

Otro punto de vista que debe ser tomado en cuenta en el análisis de la legislación que se está emitiendo para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, es el referente al presupuesto. En Costa Rica es una práctica legislativa normal crear

instituciones nuevas o asignar nuevas funciones a instituciones consolidadas, sin que se otorguen para ello los debidos recursos presupuestarios que permitan ejercer las funciones asignadas conforme lo prescribe la ley.

En el caso del proyecto de ley analizado en un principio, y la nueva Ley N° 8720, no se contempla lo referente al fortalecimiento de las instituciones de control social formal a través de la dotación de los recursos presupuestarios necesarios para que puedan cumplir a cabalidad sus funciones.

Valga citar en el presente trabajo, una consideración emitida por la Contraloría General de la República, cuando refiere que *“...el presupuesto de egresos aprobado en los ejercicios económicos del 2001 al 2007 al Poder Judicial, al Ministerio de Seguridad Pública y al Ministerio de Justicia, ha mostrado en términos nominales, y expresado como porcentaje del presupuesto total del Gobierno de la República, una tendencia a la baja... Por otra parte, un análisis de las variaciones reales que ha tenido el presupuesto de las citadas instituciones, para el mismo periodo, revela una tendencia irregular, la mayoría de las veces decreciente, lo cual podría señalarse como una situación contraria a la tendencia alcista de la problemática que afecta la seguridad ciudadana...”* (INFORME DE LA CONTRALORÍA, 2007).

El Plan Nacional para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social 2007-2010, es un plan referido a un determinado espacio temporal (tres años), es decir, de acciones a realizar por el Gobierno de turno, pero cuyas políticas puede ser que no tengan el seguimiento adecuado por parte del siguiente Gobierno, aspecto que influiría en que las medidas no sean sostenibles en el tiempo, es decir, de largo plazo.

Ahora bien, de seguido se procederá a efectuar un análisis en relación con los temas sobre los cuales el proyecto de ley N° 16.973 había hecho referencia en un inicio, y que fueron enunciados en el apartado anterior correspondiente a la descripción del proyecto de ley, así como de los temas que regula la Ley N° 8720 y otros proyectos de ley que se están tramitando ante la Asamblea Legislativa.

Antes de iniciar, debe recordarse que en la exposición de motivos del entonces proyecto de ley N° 16.973 se había indicado que se iba a convocar a una “Comisión de Alto Nivel” que iba a agrupar a los Ministros de la Presidencia, de Justicia y Gracia y de Seguridad Pública, y a representantes del Poder Judicial para impulsar acciones tendientes a consolidar un expediente criminal único, a crear una plataforma para la administración de las intervenciones judiciales telefónicas, a fortalecer esquemas de vigilancia electrónica y a promover juzgados de turno que garantizaran juicios expeditos en casos de flagrancia.

Sobre el particular, debe indicarse que en lo referente al expediente criminal único, dicho método fue implementado por el Poder Judicial en el año 2007, estableciéndose que sus funciones primordiales estarían orientadas a la consulta de historiales delictivos, asuntos pendientes, fotografías, huellas, consulta de vehículos y múltiples funcionalidades como la generación de álbumes fotográficos, lo que permitiría dar mayor efectividad a la identificación de individuos sospechosos. Dicho sistema es utilizado por jueces, fiscales y policías, quienes se encuentran interconectados a una base de datos del archivo criminal y a la que se pueden hacer consultas desde cualquier parte del territorio nacional, y se pretende que esté al alcance de otras instituciones estatales para fortalecer la respuesta penal.

En lo relativo a la promoción de juzgados de turnos que garanticen juicios expeditos en casos de flagrancia, debe señalarse que su creación y regulación está contenida en la recién aprobada Ley N° 8720.

Por último, lo concerniente a las intervenciones judiciales telefónicas se reguló en la recién aprobada Ley sobre Delincuencia Organizada.

Aclarados los anteriores puntos, se efectuarán los comentarios correspondientes acerca de los temas que estaban contenidos en el anterior Proyecto de Ley N° 16.973.

- **LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD:** En relación con este punto, en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2006-2010 se estableció que al finalizar el actual Gobierno de la República (2010) se habría reducido el porcentaje de familias en condición de pobreza en un 4%, y que se habrían sentado las bases para una reducción sistemática y sostenible de la pobreza, y de las asimetrías en el acceso a la educación, la salud y la vivienda.

El mismo Plan Nacional de Desarrollo indicó que aunque el país mostraba signos de estancamiento en materia de pobreza, en el tema de la desigualdad se había observado un franco retroceso. El Plan señala que aunque los orígenes de estas tendencias en relación con la pobreza y la desigualdad son diversos y complejos, dos causas merecían ser enfatizadas. Una de ellas, la conducción de la política económica, que ha sido focalizada en los aspectos macroeconómicos y en sistemas de incentivos cuyos beneficiarios son las grandes empresas, descuidándose temas como la creación del empleo, las políticas de apoyo a la productividad y las políticas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. La segunda causa tiene que ver con la falta de eficacia de la política social originada, principalmente, en las restricciones financieras.

El Plan Nacional de Desarrollo señala que según los datos del Informe del Estado, el gasto social per cápita, entendiendo por éste la suma del gasto público en educación, salud, asistencia social, vivienda y programas culturales, se ha mantenido prácticamente estancando desde el año 2000. A esto se suman las limitaciones presupuestarias en relación con otros problemas considerados como “crónicos”, tales como la falta de planificación, la debilidad de los mecanismos de coordinación, la ausencia de evaluaciones sistemáticas, las deficiencias de tipo administrativo y la corrupción. Al respecto, textualmente se indica en dicho Plan que *“el resultado de esta suma de patologías ha sido el desperdicio, el mal uso y, en el peor de los casos, el robo de cientos de millones de colones que deberían haberse destinado a programas orientados a promover el desarrollo humano de los costarricenses”* (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010).

De esta manera, y a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo planteó como desafío en relación con la pobreza y la desigualdad, el sentar las bases para su reducción y para la distribución de las oportunidades de bienestar de la forma más igualitaria posible, en la presentación del Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo del año 2008, las autoridades gubernamentales señalan como obstáculos para el cumplimiento de esas metas, la crisis financiera internacional, que ocasionó un menor dinamismo de la producción, el aumento de los precios del petróleo y las materias primas, lo que redujo la capacidad de compra en los hogares, la creación de menos puestos de trabajo y el aumento de la inflación (Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, 2008).

El Índice de Desarrollo Social señala también en relación con el tema de pobreza y desigualdad, que la población que se encuentra sumida en un contexto de exclusión o de vulnerabilidad social, se enfrenta en diferentes grados y de distinta manera a la distribución inequitativa del ingreso, a las restricciones del acceso al

mercado de trabajo, a los servicios y bienes básicos, a la protección y seguridad social y a los mecanismos de participación social. En dicho índice se indica que estas restricciones ocasionan un inadecuado ejercicio de los Derechos Humanos consagrados en los diferentes instrumentos y normas internacionales (INDICE DE DESARROLLO SOCIAL).

De ahí que se haya mencionado en esta investigación, que el Estado no debe adoptar acciones únicamente en lo que refiere a la Seguridad Ciudadana, sino visualizar este tipo de seguridad como un componente de la Seguridad Humana, a través de la cual se le debe garantizar a la población la protección de sus derechos, emitiendo políticas públicas que tengan como eje central al ser humano en procura de su bienestar.

En ese sentido, al no brindar a la población vulnerable los recursos necesarios para garantizar sus derechos, se les coloca en una situación de exclusión y en riesgo ante los fenómenos de la violencia y la criminalidad.

- **ARMAS DE FUEGO:** Ante la Asamblea Legislativa se está tramitando el Proyecto de Ley N° 16.429, denominado “Reformas de Varios Artículos de la Ley de Armas y Explosivos N° 7530”. Dicho proyecto destaca cómo la sociedad costarricense siempre se ha caracterizado por ser pacifista y cómo su ciudadanía había mantenido buenos niveles de convivencia, hasta que las últimas tendencias demuestran que ha habido un aumento de las manifestaciones de hostilidad y agresividad por parte de la población.

La propuesta legislativa considera como una de las causas de este cambio en el comportamiento de las personas el incremento en la adquisición y uso de las armas de fuego. En consecuencia, y debido a que a nivel internacional y nacional, en diversas encuestas, se ha señalado que las armas de fuego se asocian con

violencia, delitos y muerte, el proyecto de ley promueve una reforma a la Ley de Armas y Explosivos para limitar la proliferación de las armas de fuego y contrarrestar los fenómenos citados.

En consecuencia, se considera acertado legislar y regular la adquisición y tenencia de armas de fuego, y se acota que en el ya aprobado Proyecto de Ley N° 16.973 se incluía un apartado sobre ello, el cual actualmente se está tramitando en un Proyecto de Ley individual, que tal y como se mencionó, es el N° 16.429.

Valga mencionar que doctrinariamente se establece como ideal que a través de la emisión de políticas públicas, se logre que las armas de fuego estén exclusivamente en manos de la policía uniformada. Se considera que no es un objetivo que pueda lograrse a corto plazo, pero sí a través de pasos graduales. Además, se menciona que en el mundo existen varios países que lo han logrado y que exhiben tasas muy bajas de homicidio (CARRANZA, Políticas Públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina).

• **DOTACIÓN A LAS FUERZAS POLICIALES DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO.** En la exposición de motivos del anterior proyecto de ley N° 16.973, se señaló que en el área de control policial se habían impulsado acciones tendientes a incrementar los recursos con que contaba la Fuerza Pública para realizar sus funciones. Asimismo, se indicó que para el año 2010 se tenía como meta contar con 4.000 nuevos nombramientos policiales, así como incrementar los recursos relacionados con la movilidad, es decir, los vehículos, las motocicletas, las bicicletas, vehículos especiales para el patrullaje fronterizo y cajones, y también la infraestructura policial. Por otra parte, se indicó que entre los años 2006 y 2007, el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública había aumentando en un 35% con el fin de mejorar la vigilancia policial y el control de la criminalidad.

Sin embargo, el estudio denominado “Venciendo el Temor” sostiene que los recursos destinados a la policía no son adecuados para el cumplimiento de sus funciones, y que a pesar de que el gasto en seguridad del Estado Costarricense ha experimentado un leve aumento desde 1985, los cuerpos policiales siguen sin contar con los recursos humanos técnicos y financieros para cumplir su función en forma adecuada. Además, dicho documento establece que *“...el adecuado financiamiento de los cuerpos policiales no ha sido, ni es, una prioridad de política pública en Costa Rica, lo que crea una contradicción práctica, de consecuencias graves en el mediano y el largo plazo”* (PNUD, 2005).

Un medio de prensa escrito informó a la opinión pública, a propósito de la presentación del Informe de Evaluación 2008 del Plan Nacional de Desarrollo, y en relación con la dotación de recursos a las Fuerzas de Policía, que se había logrado la meta de contratar a nuevos efectivos de policía. Este medio, señaló posteriormente que, a pesar de ello, el informe de evaluación de metas del Ministerio de Planificación destacaba que Costa Rica era el país con mayor percepción de inseguridad en Centroamérica, datos que habían sido recogidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. El medio de prensa escrito también señala que el Gobierno no cumplió con la meta de aumentar las detenciones realizadas en casos por drogas, y que no se brindaron condiciones adecuadas de seguridad a los locales comerciales. Sí destaca que las medidas adoptadas en cuanto a la prevención de actitudes delictivas se intensificaron y se cumplieron en un 100% al igual que lo que tiene que ver con la conformación de comités de seguridad ciudadana. (LA NACIÓN, 2009)

En el Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2008, se citaron las acciones que se habían ejecutado, que se aproximaban al cumplimiento de la meta de detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y

la drogadicción, y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos y ciudadanas. Así, se indicó que se había dado trámite y seguimiento a diferentes proyectos de ley para enfrentar, prevenir y disminuir los hechos delictivos y aumentar los niveles de eficacia de las fuerzas policiales; la incorporación de nuevo personal a los cuerpos policiales y su redistribución en las direcciones regionales y unidades con el fin de brindar mayor presencia policial en las calles; la promoción y constitución de organizaciones de base comunitaria; la promoción de espacios para el desarrollo integral de las personas jóvenes y la formación de valores de una cultura de paz; el desarrollo del Sistema de Información sobre Violencia y Delito (SISVI); y el desarrollo del Sistema de Información de la Administración Penitenciaria (SIAP), entre otras acciones. Además, se señaló en ese informe que la política de Seguridad Ciudadana y prevención del delito ha destinado recursos y acciones hacia una estrategia preventiva, lo que se refleja en la cantidad de operativos exitosos contra el tráfico de drogas y aprehensiones por diversas infracciones a la Ley de Psicotrópicos, con el fin de desincentivar la criminalidad en los diferentes niveles de la sociedad.

Con respecto a lo establecido en el Informe de Evaluación, debe indicarse que la mayoría de las acciones realizadas para el cumplimiento de la meta son de naturaleza represiva y no preventiva, pues son ejecutadas por las instituciones que forman parte del Sistema de Justicia Penal, las que realizan el control formal. Únicamente las que refieren al trabajo con personas jóvenes y formación de valores son de naturaleza preventiva, y las referidas a la organización comunitaria con la policía administrativa.

- **ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN JUVENIL.** Para prevenir los fenómenos de la violencia y la delincuencia en todos los niveles, debe prestarse especial atención a la población juvenil. Para dicho sector, se hace indispensable que el

Estado disponga de adecuadas políticas que atiendan preventivamente cualquier situación que la coloque en situación de vulnerabilidad.

Así por ejemplo, deben tomarse en cuenta medidas que protejan a la familia, que garanticen el Derecho a la Educación, el Derecho a la Recreación, y que brinden a la población juvenil posibilidades reales de capacitación y preparación para enfrentarse al mundo laboral.

Deben ser analizadas como preocupantes las cifras que registra el Organismo de Investigación Judicial al hacer referencia a las denuncias investigadas en donde se ven involucradas personas jóvenes. Dicho órgano informó a través de un medio de comunicación escrito que entre el 2006 y el 2007, el número de delitos cometidos por personas menores de edad reportadas a ese Organismo se había incrementado en un 145%. Se indicó que durante el periodo que va del 2003 al 2005 el número de delincuentes juveniles había venido en descenso, pero que en los dos últimos años la cantidad había experimentado un repunte (LA NACIÓN, 2008).

El aumento en las cifras no indica otra cosa más que el hecho de que las políticas estatales para atender a la población joven no está dando resultados efectivos, por lo que debe brindarse especial atención a este segmento poblacional desde dos niveles: a la población joven en libertad y a la población penal juvenil.

- **EDUCACIÓN.** El Derecho a la Educación se encuentra reconocido en la Constitución Política de Costa Rica en el artículo 78, el cual señala que la educación preescolar y la general básica son obligatorias, y que ambas, más la educación diversificada, serán gratuitas y costeadas por la Nación. Pero no sólo en el nivel nacional se encuentra reconocido este Derecho, sino que varios Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos señalan el respeto y las

garantías que deben proporcionársele al mismo, como por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

El Índice de Desarrollo Social del 2007 establece que la educación constituye un factor determinante para el progreso económico y social de toda sociedad. Sobre el particular señala que una de las funciones primordiales de ésta es potenciar a las personas y desarrollar sus capacidades con el fin de brindar las herramientas fundamentales para que las mismas se ganen la vida, produzcan riqueza y satisfagan sus necesidades, es decir, colocar a las personas con una posibilidad de trabajar (INDICE DE DESARROLLO SOCIAL, 2007).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se señaló que Costa Rica enfrentaba un grave problema en relación con la cobertura de la educación secundaria. Dicha situación se ejemplificó citando que en el ciclo diversificado se presentaba una baja tasa de matrícula, y que casi el 60% de la población juvenil que debería estar matriculada en el ciclo diversificado se encontraba fuera de él. Asimismo, se indicó, como motivo de preocupación, que la educación secundaria era apenas un piso para que la juventud pudiera acceder a trabajos de calidad, pero que las dos terceras partes de los jóvenes no lograban terminar la secundaria. Se cita en este informe que *“...la incapacidad del sistema educativo provoca tanto un impacto negativo sobre el potencial de crecimiento del país, al no generar el tipo de recurso humano capaz de acceder a los empleos más productivos que requiere el país; pero provoca un impacto aún más peligroso en los procesos de integración social, ya que solamente abre oportunidades de un trabajo y una vida mejor para una tercera parte de la población, excluyendo de esas oportunidades –de esos derechos- al resto. En tales condiciones, la educación amenaza convertirse en un sinsentido: frena el crecimiento y promueve la desigualdad”* (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010).

A pesar de las causas que puedan generar preocupación en cuanto a las metas fijadas en materia de educación, para el año 2008 se reportaron buenas noticias en este tema. De esta manera, un medio de prensa escrito informó que la cantidad de colegiales que abandonaban los salones de clase se había reducido durante ese año, y que la existencia del programa estatal “Avancemos”, destinado a colegiales de familias pobres, había ayudado a disminuir el nivel de deserción en Secundaria (LA NACIÓN, 2009).

Por los motivos señalados en el párrafo anterior es que se indicó en el Plan citado que sólo era posible elevar la cobertura de la educación contando no sólo con aulas, docentes y equipamiento adecuados, sino también a través del mejoramiento de la educación primaria y secundaria. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo señala que *“...este no es un problema de promedios sino un problema de equidad: la calidad promedio debe mejorar no porque sube la calidad de la educación que reciben las élites sino porque sube la calidad de toda la educación y, sobre todo, porque aumenta la calidad de la educación que reciben quienes más la necesitan. Tal es el reto que enfrenta hoy la educación costarricense: debe constituirse en el nervio y motor del desarrollo, capaz de potenciar tanto el crecimiento como la equidad. Y es en este punto en el que la aparente dicotomía entre calidad y cobertura se vuelve absurda, pues la única forma en que la educación juegue su papel es, precisamente, si logra universalizar el derecho a una educación secundaria de calidad...”* (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010).

El mayor esfuerzo que debe realizar el Estado Costarricense es garantizar el Derecho a la Educación de las personas menores de edad pertenecientes a los sectores de menores recursos, con el fin de que éstos pueda acceder en igualdad de condiciones que el resto de la población que sí lo logra, y con ello poder contar

con las herramientas necesarias para ingresar al mercado laboral. Para lograr esto, el Estado debe garantizar que existan las partidas presupuestarias necesarias, porque de lo contrario no tendría sentido la proposición de metas y acciones si no se cuenta con los recursos requeridos para su ejecución.

Por último, debe señalarse que en el Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2008, se informó que la meta del Gobierno de la República había sido elevar la inversión en educación hasta el 8% del Producto Interno Bruto, así como elevar la calidad de la enseñanza en todos sus niveles y universalizar la educación secundaria. En ese sentido, se indicó en el informe que el presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación Pública había sido de 5.04%, distante de la meta propuesta. Por otro lado, se citaron acciones destinadas a mejorar la calidad y cobertura en la educación, como por ejemplo, la aprobación de la reforma integral de las normas reguladoras de la promoción y repetición dentro del sistema educativo público, con el objetivo de reducir tanto la repitencia innecesaria como la deserción estudiantil; la transformación de los programas de educación cívica y educación musical, buscando una formación más integral de las y los estudiantes costarricenses, de manera que esta educación contribuya tanto a “saber producir” como a “saber vivir” y “saber convivir” ello como resultado del proyecto “ética, estética y ciudadanía”; la modificación de diversos programas de educación técnica que incluyen el desarrollo de proyectos para el fortalecimiento de competencias empresariales; y la implementación de experiencias innovadoras que promueven el emprendedurismo en la población estudiantil en todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

Por otra parte, dicho Informe señala que, complementariamente, se han continuado los esfuerzos por garantizar el acceso y permanencia en los servicios educativos de los grupos más vulnerables por medio de un aumento de la cobertura de los programas de becas de FONABE y de subsidios de Avancemos,

reforzando el monto que se brinda por estudiante para comedores escolares y transporte. Asimismo, se indica la concreción de la dotación de recursos para el aprendizaje – libros, computador portátil, proyector, software educativo, a escuelas, adicionalmente, ha continuado con el aumento de los recursos destinados a infraestructura educativa, así como mejorar gradualmente los trámites para ejecutar dicha inversión.

Todas estas son acciones que coadyuvan en el mejoramiento de la cobertura y evitan la deserción en los diferentes niveles de la educación costarricense. Sin embargo, se insiste en que el cumplimiento o no de las metas propuestas dependerá de la provisión de los recursos económicos necesarios que se destinen para tal fin.

- **DELINCUENCIA ORGANIZADA:** En la Asamblea Legislativa se tramitaba el Proyecto de Ley N° 16.830, denominado “Ley contra la Delincuencia Organizada”, el que surgió al considerar que se hacía indispensable una reforma legal profunda sobre el tema para brindar a las autoridades las herramientas jurídicas y tecnológicas para enfrentar dicho fenómeno.

El tema de la Delincuencia Organizada era uno de los capítulos del antiguo Proyecto de Ley N° 16.973, el cual se tramitó en un proyecto aparte. Cuando el proyecto estaba siendo conocido por la Asamblea Legislativa, había recibido críticas por parte de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los que advirtieron que existían fallas en el texto, tales como imprecisiones, ambigüedad y poca claridad en algunas de las normas, y se efectuaron recomendaciones para evitar que el plan contradijera la Constitución Política. Incluso, el informe señaló que una de las principales fallas era la definición de Delincuencia Organizada (LANACION, 2009).

El 24 de julio de 2009, se aprobó la Ley N° 8754, denominada “Ley Contra la Delincuencia Organizada”. Esta ley conceptualiza la delincuencia organizada como un grupo estructurado de dos o más personas que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves.

Dicha legislación establece que si durante el curso del proceso penal el Ministerio Público constata, de acuerdo con las normas internacionales vigentes y dicha ley, que los hechos investigados califican como delincuencia organizada, se solicitará ante el Tribunal que esté actuando una declaratoria de procedimiento especial, es decir, si este órgano jurisdiccional acoge la solicitud, todos los plazos ordinarios fijados en el Código Procesal Penal para la duración de la investigación preparatoria, se duplicarán.

Por otra parte, este cuerpo normativo señala que la acción penal para poder perseguir los delitos cometidos por miembros de organizaciones criminales es una acción pública y no podrá convertirse en acción privada. Además, se establece que el término de la prescripción de la acción penal será de diez años contados a partir de la comisión del último delito, y que este término no podrá reducirse.

Asimismo, la ley recién aprobada establece que todos los cuerpos policiales del país estarán vinculados a la Plataforma de Información Policial, que estará a cargo de la Dirección General del Organismo de Investigación Judicial, en la que se compartirá y se tendrá acceso a la información de sus registros, bases de datos, expedientes electrónicos, redes internacionales e inteligencia policial, y cuyo propósito es lograr mayor eficiencia y eficacia en las investigaciones, tanto preventivas como represivas, de todo tipo de delitos. La nueva normativa indica que el Director del Organismo de Investigación Judicial será el responsable por los aspectos ejecutivos de la Plataforma y determinará los niveles de acceso a la

información, y los cuerpos policiales y de investigación que podrán acceder a ella, para lo cual deberá elaborar un protocolo de acceso y uso de la información de esta plataforma.

Otro aspecto que se regula en la Ley sobre Delincuencia Organizada es que el Poder Judicial tendrá a su cargo el Centro Judicial de Intervención de las Comunicaciones (CJIC), dependencia que se encargará de realizar la intervención de las comunicaciones ordenadas por los jueces penales de todo el país.

La nueva normativa también establece que en las investigaciones que emprenda el Ministerio Público por delincuencia organizada, el tribunal podrá ordenar, mediante resolución fundada, la intervención o la escucha de las comunicaciones entre presentes o por las vías epistolar, radial, telegráfica, telefónica, electrónica, satelital o por cualquier otro medio.

Por último, se regula lo concerniente al levantamiento del secreto bancario, las denuncias que puede presentar la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, el Instituto contra Drogas o el Ministerio Público ante el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, acerca de incrementos de capital sin causa lícita aparente con una retrospectiva hasta de diez años, y el decomiso y comiso de bienes muebles e inmuebles.

- **PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO.** El anterior Proyecto de Ley N° 16.973 establecía un Título que refería a los Derechos y Protección de Víctimas y Testigos, el cual tenía como objetivo reforzar el papel de la víctima dentro del proceso, y crear los mecanismos y procedimientos legales para que cumplieran su deber frente a la justicia sin poner en riesgo su vida ni la de su familia. Por otro lado, dicho proyecto tenía como objetivo disminuir la revictimización que todo proceso penal supone.

En relación con el tema de las víctimas, debe señalarse que una Política Criminal Integral debe contemplar políticas específicas dirigidas a la protección de los derechos de estas personas. En este sentido, la víctima no puede ser vista únicamente desde su utilidad para el proceso penal, sino que se hace indispensable ponerse en el lugar de ésta, evitar su revictimización durante el proceso y escuchar su opinión, con el fin de adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizarle la indemnización, reparación y restitución por el delito cometido en su contra.

Sobre el particular, la doctrina establece que “otro aspecto del modo en que la justicia penal construye la realidad con la que opera es que la víctima –y por víctima entiendo alguien que, por alguna razón, se siente en problemas por un hecho- ocupa un lugar muy débil. No es una participante activa en lo que está sucediendo, sino que es vista como un objeto dentro del proceso. No estoy diciendo que los individuos dentro de la policía o los tribunales actúen siempre así, pero cuanto más operan estas agencias con un marco de justicia penal, más se coloca a la víctima en posición de objeto, porque tiene que servir a las necesidades del caso” (HULSMAN, 2007).

Como se ha establecido en la presente investigación, la Ley N° 8720, denominada “Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”, tiene como objetivo proteger los derechos de todas las personas que intervienen en el proceso penal y regular las medidas extraprocesales de protección y su procedimiento. Además, atribuye la administración del “Programa de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal” a la Oficina de Atención a la Víctima del Delito del Ministerio Público y crea una Unidad de Protección como parte de dicha Oficina, la que se conformará por equipos

técnicos evaluadores y un equipo de protección conformado por agentes de seguridad perteneciente al Organismo de Investigación Judicial.

Sin embargo, las autoridades del Organismo de Investigación Judicial y del Ministerio de Seguridad Pública plantearon algunos inconvenientes a la ley recién aprobada, aduciendo que no se contaba con los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir con las nuevas labores que asigna la Ley N° 8720.

Así por ejemplo, y según lo expresó a un medio de comunicación escrita, el Director del Organismo de Investigación Judicial manifestó que dicho organismo se había creado para labores de investigación criminal y no para cuidar personas. Además, dicho funcionario indicó que esa función de protección de personas le correspondía al personal del Ministerio de Seguridad Pública. Por otra parte, la jerarca de dicho ministerio expresó a ese medio de prensa que la institución a su cargo no tenía personal especializado en esa materia, que la policía de Seguridad Pública era de tipo preventivo, y que dichas labores eran más de orden judicial, y que, por lo tanto, le correspondía al Organismo de Investigación Judicial. Por último, en dicha noticia la Fiscal Coordinadora de la Oficina de Atención a las Víctimas insistió en la importancia de realizar un trabajo interinstitucional de coordinación con el fin de cumplir con los fines que establece la ley (LA NACION, 2009).

En esta investigación se insiste en que es de suma importancia que cuando se emitan leyes que crean nuevas instituciones o asignan nuevas funciones a instituciones ya creadas, exista un contenido presupuestario real que permita que dichas funciones se ejecuten a cabalidad, con el fin de que se cumpla con los objetivos y fines que pretende la ley.

Así por ejemplo, la Máster Sofía Wilson Morales, Fiscal encargada de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, señaló en una entrevista efectuada por un medio de prensa que para que el programa de funcionamiento de dicha oficina operara, según lo estableció la Ley N° 8720 se requerían entre 3.000 a 4.000 millones de colones, que se obtendrían de un impuesto a los títulos de inversión extranjera, y que si eso no era suficiente, el Ministerio de Hacienda tendría que garantizar los recursos (LA NACIÓN, 2009).

La última observación que cabe hacer sobre este tema es que si los recursos provenientes del impuesto a los títulos de inversión extranjera no son suficientes para garantizar el buen funcionamiento de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, cómo el Ministerio de Hacienda dotará a dicho órgano del presupuesto requerido, si Costa Rica se encuentra ante una crisis económica que ha puesto en riesgo el cumplimiento de metas y acciones del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, y se ha señalado que las instituciones públicas deberán restringir su presupuesto.

Asimismo, debe acotarse que la Policía que tenga a su cargo la protección de las víctimas, testigos y otros sujetos intervinientes en el proceso penal deberá ser capacitada en el tema, para lograr una protección efectiva de los derechos de estas personas.

- **SEGURIDAD:** Tal y como ha sido planteado a lo largo del presente trabajo de investigación, garantizar la Seguridad Ciudadana no debe ser el único objetivo que guíe la emisión de iniciativas legales para el combate de la violencia y la criminalidad. Lo que se hace necesario es la emisión de una Política Criminal Integral que cumpla tanto con su objetivo de prevención, como con el de control formal en los tres niveles señalados en apartados anteriores.

En ese sentido, deben unificarse las acciones estatales para la atención de fenómenos sociales y económicos que eviten la desigualdad, la inequidad y que garanticen la protección de los derechos de las poblaciones vulnerables. Además, la participación del sector encargado del control social formal debe estar orientada más hacia la prevención que hacia la represión, y, en caso de que deba acudir al Sistema de Justicia Penal, éste deberá ser la última opción, pues antes tendrán que haberse agotado todas las alternativas a la justicia penal.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estableció sobre el tema de seguridad que uno de los desafíos que se planteaba en la materia tenía que ver con el hecho de que las y los costarricenses se volvieran a sentir seguros en el disfrute de su integridad personal y de su patrimonio. Además, se indicó en dicho documento que debía entenderse que una estrategia que estuviera orientada únicamente a la represión del delito, sin actuar sobre las causas, estaba destinada al fracaso, y que era necesario que la política pública actuara de forma preventiva sobre los fenómenos sociales asociados al delito y la violencia. Por otra parte, se estableció en dicho Plan que se requería aumentar los niveles de eficacia de las fuerzas policiales y la intensidad de su interacción con las comunidades, para incidir en la reducción de la impunidad (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010).

Sin embargo, y a pesar de los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, tal y como se ha demostrado en el desarrollo de este trabajo de investigación, las acciones adoptadas han sido de naturaleza represiva, y a los planes que pretenden atender los problemas sociales (pobreza, desigualdad, educación) no se les ha dotado de suficiente contenido presupuestario. Valga acotar, y se insiste, en que no es un problema de un Gobierno en particular, sino la ausencia de políticas estatales sostenidas de largo plazo cuyo principal norte sea la prevención de la violencia y la criminalidad.

Por último, cabe hacer un comentario final acerca de un tema que estaba incluido en el anterior Proyecto de Ley N° 16.973, y que tiene que ver con la migración. Dicha iniciativa de ley pretendía brindar un abordaje integral a los factores de riesgo que intervienen en el fenómeno de la inseguridad, siendo que una de las metas del mismo era desarrollar un modelo de administración de flujos migratorios que permitiera el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los Derechos Humanos, tendiente a la integración de la población migrante a la Seguridad Social y a los servicios que ofrece el Estado Costarricense. Ello por cuanto se consideró que se habían generado las circunstancias que propiciaban el ingreso y permanencia de extranjeros en el país con intenciones o expedientes criminales.

En la exposición de motivos del proyecto de ley citado se indicó que aunque el aumento constante de la migración generaba aportes positivos para el desarrollo nacional, debía obligar al mismo tiempo a un adecuado control y regulación para que no afectara variables fundamentales de ese desarrollo, tales como el acceso de la población a los servicios básicos, la calidad del empleo, la integridad de la política salarial y la seguridad de los habitantes. Se planteó, asimismo, que las acciones de control que se adoptaran en ese campo debían ser respetuosas de los compromisos adquiridos por Costa Rica en materia de Derechos Humanos, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes que le asisten a la población migrante temporal o permanente del país.

En ese sentido, la propuesta legislativa pretendía reformar la Ley de Migración y Extranjería para mejorar los controles en materia migratoria, para así impedir el ingreso o permanencia de personas extranjeras que tuvieran intenciones de delinquir o de colaborar con organizaciones criminales. Así, dicha reforma pretendía otorgarle facultades a la Dirección General de Migración y Extranjería para cancelar de manera definitiva toda categoría migratoria otorgada a un ciudadano (a) extranjero (a) vinculado (a) con la comisión de hechos delictivos

verificados en territorio costarricense. Además, se planteó que la resolución que ordenara la expulsión de una persona extranjera implicaría la pérdida de su condición migratoria ilegal, sin que ello conllevara la necesidad de realizar un procedimiento administrativo adicional de cancelación. Por último, se estableció la revisión y el fortalecimiento de las potestades de la Policía Migratoria y procuraba penalizar algunas figuras asociadas a la trata de personas.

La presente investigación no pretende realizar un análisis exhaustivo acerca de los derechos de la población migrante. Sin embargo, y a manera de comentario, se hace necesario señalar que si bien lo que intentaba regular el anterior Proyecto de Ley N° 16.973 ya no se incluye en la recién aprobada Ley N° 8720, en su momento dicha iniciativa legal no demostró con estadísticas claras que el problema de la criminalidad en el país fuera responsabilidad del fenómeno migratorio. Además, no contenía reformas trascendentales a la normativa vigente o a las propuestas de reforma que ya se encontraban en la corriente legislativa.

Por ello, incluir este tipo de disposiciones en un Proyecto de Ley sobre Seguridad Ciudadana tiene como fin caracterizar al fenómeno de la migración como una de las causas de la criminalidad, cuando en realidad lo que demuestra es la incapacidad del Estado de actuar frente a los verdaderos factores de la violencia y la criminalidad. Lo anterior lo único que tiene como efecto es generar en la sociedad continuas manifestaciones de xenofobia en contra de la población extranjera que, inevitablemente, derivan en hechos violentos en su contra.

Proponer reformas legislativas que planteen de una forma generalizada que la población migrante es responsable de la delincuencia se convierte en un irrespeto a los Derechos Humanos de este segmento poblacional, y de ninguna manera puede ser considerado como un abordaje integral que tenga como norte reducir la percepción de inseguridad ciudadana por parte de la sociedad.

Sobre el particular, el estudio denominado “Venciendo el Temor” ha señalado que con respecto a los perpetradores de la violencia, las cifras apuntan que la mayoría de los delitos han sido cometidos por hombres de edad comprendida entre los 20 y los 34 años, y de nacionalidad costarricense. Asimismo, dicho documento señala que la participación de extranjeros, en particular de nicaragüenses, en la delictividad es marginal (PNUD, 2005).

Por último, debe indicarse que ya se emitió una nueva Ley de Migración, N° 8764, acerca de la cual se comentó en apartados anteriores.

c. Temas que deben ser tomados en cuenta para la emisión de Políticas Públicas para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana

El 14 de abril de 2008, el Presidente de la República, Sr. Oscar Arias Sánchez, el Presidente de la Asamblea Legislativa, Sr. Francisco Antonio Pacheco, y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Sr. Luis Paulino Mora Mora, suscribieron el “Manifiesto de los Tres Poderes Supremos sobre la Seguridad”, por la recuperación de la paz.

Este manifiesto surgió en un momento de gran tensión social, invocando el crecimiento de la criminalidad y la sensación de que, pese a los esfuerzos realizados por el Estado, no se había hecho lo suficiente en esta materia, especialmente en lo que tenía que ver con la reducción de las expresiones más violentas de la delincuencia.

En dicho documento se señaló que la solución involucraba el esfuerzo coordinado entre las instituciones públicas y privadas competentes en la materia y de la sociedad civil (iglesias, universidades, empresa privada, sindicatos, organismos

comunitarios, medios de comunicación). Asimismo, se señaló que el Estado tenía derecho a encarar el fenómeno criminal mediante la ley penal y el sistema que la aplicaba. Por último, se expresó que no se había logrado elaborar una política pública de Seguridad Ciudadana de largo plazo, capaz de trascender los diferentes gobiernos y de ofrecer soluciones a los problemas surgidos en la materia.

Dicho manifiesto plasmó los siguientes señalamientos:

1. Que el tema de la paz constituía una prioridad para la sociedad costarricense y, por ende, para los tres poderes del Estado.
2. Que para lograr avances significativos en este campo, debían encararse los siguientes aspectos:
 - a. Las causas de la desigualdad social y la implantación de políticas públicas dirigidas a fomentar el desarrollo humano sostenible de todos los sectores de la población, especialmente de los más vulnerables;
 - b. El real fortalecimiento del sistema educativo, basado en la enseñanza de principios y valores éticos y cívicos, indispensables en una sociedad democrática, para propiciar la convivencia pacífica;
 - c. la aplicación de una política sostenida en materia de prevención y represión del delito, capaz de actuar sobre los factores asociados a la criminalidad y a sus consecuencias;
 - d. La aprobación de un plan nacional para la recuperación de la paz social y la calidad de la convivencia ciudadana a mediano y largo plazo;

- e. La revisión coordinada de la legislación policial, penal, procesal penal y sancionatoria vigente, mediante la promoción de reformas legislativas dirigidas a cerrar los portillos a la criminalidad, a extirpar la impunidad y a garantizar la adecuada participación y protección de las víctimas particularmente, en materia penal y procesal penal;
- f. La asignación de recursos permanentes que garantizaran financiera y presupuestariamente la disponibilidad de personal y equipos, y la realización de acciones preventivas de control, así como de cualquier otro aspecto relacionado con estos asuntos;
- g. La coordinación real y efectiva de los policías (Organismo de Investigación, Fuerza Pública, Dirección de Inteligencia y Seguridad y Policía de Tránsito) mediante un centro de información interpolicial y el desarrollo y puesta en marcha de programas de formación para permitir una mayor integración de sus funciones;
- h. El fortalecimiento de las capacidades de las instituciones encargadas de atender el problema, en particular del Consejo Nacional de Seguridad, con respecto a la coordinación interinstitucional;
- i. La consolidación y el enriquecimiento de los actuales programas de prevención de la violencia, con el objetivo de incidir en las causas reales de la inseguridad y de asegurar resultados a mediano y largo plazo;
- j. El desarrollo de mecanismos para promover la incorporación de la sociedad civil a las tareas de prevención, social y comunitaria, de la criminalidad, y a los programas de resolución alterna de conflictos.

3. Que dichas soluciones urgentes deberían complementarse con la información objetiva y real sobre la situación que vive el país en materia de criminalidad y victimización en poder de fuentes oficiales, de organismos internacionales y organismos no gubernamentales con experiencia en el tema.

Tomando en cuenta el momento en que los tres Poderes de la República emitieron el Manifiesto al que se hace referencia (año 2008), caracterizado por una alta efervescencia producida por la percepción de inseguridad por parte de la sociedad, el documento suscrito por los altos representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y del Poder Legislativo parecía evidenciar que al fin se había logrado que éstos trabajaran en conjunto para lograr la emisión de Políticas Públicas verdaderamente articuladas o integrales que tuvieran como propósito la prevención de la violencia y la criminalidad, algo de lo cual ha carecido Costa Rica desde hace mucho tiempo, aspecto que ha sido comprobado en la presente investigación.

Sin embargo, luego de la lectura del Plan Nacional de Desarrollo del Poder Ejecutivo, de los Proyectos de Ley que se tramitaron y tramitan ante la Asamblea Legislativa y de la normativa emitida en relación con el tema de Seguridad Ciudadana, pareciera que el único *“avance significativo”* que hasta el momento ha sido cumplido es el que concierne a la revisión de la legislación policial, penal, procesal penal y sancionatoria vigente, y a la promoción de reformas legislativas enfocadas a combatir la criminalidad, a extirpar la impunidad y a garantizar la adecuada participación y protección de las víctimas particularmente, en materia penal y procesal penal, mas no a combatir los factores que causan dicha criminalidad.

Valga hacer la aclaración, además, que dicha revisión no ha sido en forma coordinada, pues como se ha citado en algunos comentarios a proyectos de ley

que han estado o se encuentran en trámite y que han sido citados en este trabajo de investigación, en algunos casos representantes del Poder Judicial han señalado que los criterios que se han externado no han sido tomados en cuenta en el proyecto de ley, o se indica que no se cuenta con los recursos presupuestarios o materiales requeridos para el cumplimiento de las funciones impuestas, o bien, que las iniciativas de ley o las leyes emitidas no son las más adecuadas para el cumplimiento de los fines para los que fueron propuestas.

Por otro lado, y en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Poder Ejecutivo, la crisis económica y otros factores han afectado las mismas, por lo que la intervención de las instituciones públicas en el aspecto social y económico se ha visto limitada pues no se cuenta con los recursos necesarios para atender y solucionar los problemas de exclusión social y vulnerabilidad de los sectores más débiles de la sociedad.

Tal y como se ha establecido, para atender el problema de inseguridad ciudadana, más que la adopción de acciones represivas, lo fundamental es prevenir la violencia y la criminalidad a través de acciones alternativas al Derecho Penal, que garanticen la protección de los derechos de las personas y tengan como fin su bienestar, siendo que las mismas deben considerar como objetivo principal al ser humano.

En consecuencia, se considera de suma importancia que la actividad estatal que se ejecute de forma preventiva, tenga como norte los temas que se expondrán a continuación, y que se eche a andar la maquinaria necesaria para construir nuevamente una sociedad armónica, sin violencia, en la que se garantice el pleno respeto de los derechos de las personas que la conforman, disminuyendo los factores que causan la exclusión social y la vulnerabilidad de algunos sectores de la población.

A través de la armonización de las políticas públicas, se logrará la protección del Derecho a la Igualdad, del Derecho a la Educación, del Derecho a la Salud, del Derecho de Acceso a la Justicia, en fin, de todos los derechos de los que son titulares todas las personas por el hecho de ser seres humanos, y que procuran totalmente su bienestar.

Los temas prioritarios que deben ser tomados en cuenta por el Estado para la emisión de una Política Criminal Integral con visión de futuro son los siguientes:

i. Promoción del valor de la familia

Como institución de control social informal, la familia es un bastión de suma importancia para el desarrollo físico y emocional de las personas. Es en el seno de la misma en donde se brinda la contención necesaria para que las personas menores de edad puedan ajustarse a las normas sociales y es la que debe proporcionar uno de los sostenes fundamentales para su incorporación plena en la sociedad, pues además del aspecto emocional, también se encarga de la imposición de los límites requeridos para la formación de la persona, y lograr con ello que ésta tenga éxito a la hora de la convivencia con sus iguales.

En tal sentido, se hace indispensable que la sociedad comprenda cuál es el valor que el entorno familiar tiene en el desarrollo de las personas, y que las personas adultas se responsabilicen y conozcan cuáles son sus derechos y deberes, en relación con sus hijos e hijas, y con qué tipo de apoyo institucional cuentan para brindar atención a personas menores de edad o jóvenes que se encuentren involucrados en el fenómeno de la violencia y la delincuencia.

Para cumplir con el objetivo anterior, las autoridades estatales deben fortalecer todos aquellos programas cuyo norte sea la protección de las familias, y, por supuesto, brindar el correspondiente contenido económico para que los mismos se cumplan de acuerdo con las metas que han sido propuestas.

ii. **Fortalecimiento de Políticas Públicas para atender a la Población Joven**

En el apartado anterior, al hacer referencia a la población joven, se hizo mención acerca de la situación puesta en conocimiento por parte del Organismo de Investigación Judicial en el sentido de que durante los años 2006 y 2007, la cifra de delitos cometidos por personas menores de edad había aumentado en un 145%.

Por ello resulta fundamental brindar atención prioritaria a la juventud creando más oportunidades para ella, como por ejemplo, diseñando y fortaleciendo programas de asistencia familiar, garantizando espacios de participación en las comunidades a las que pertenece para que las personas jóvenes brinden su opinión y en las que encuentren espacios de recreación que le permitan socializar adecuadamente.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, "Directrices de Riad", establecen que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Se indica que las personas jóvenes que se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pudiendo adquirir actitudes no criminógenas. En ese sentido, se establece la necesidad de que la sociedad procure un desarrollo armonioso de las personas jóvenes, y que se respete y cultive su personalidad desde la primera infancia.

Por otro lado, las Directrices mencionan que las personas jóvenes deben desempeñar una función activa y participativa en la sociedad, y que no deben ser consideradas como meros objetos de socialización o control. Asimismo, se señala la importancia de que los programas preventivos tengan como norte el bienestar de las personas jóvenes desde su primera infancia. Por último, destacan como necesario la aplicación de una política progresista de prevención de la delincuencia, cuyas medidas eviten la criminalización y penalización de la persona joven (DIRECTRICES DE RIAD, 1990).

Es por lo anterior, que a la población joven se le debe brindar oportunidades en educación, recreación, trabajo (a las personas mayores de 15 años), y promover los espacios que se requieran para que puedan participar en actividades que le permitan formarse en valores, y aquellas que tengan que ver con la prevención de la violencia. *“Se ha estimado, para el año 2004, que la inversión que debe hacer el Estado en la manutención de un privado de libertad que cumple condena por ciertos delitos es mayor a la inversión que implica educar a un estudiante, desde el nivel preescolar hasta su graduación de una carrera universitaria. En otras palabras, sin considerar siquiera las inmensas externalidades positivas derivadas de la inversión educativa, la racionalidad económica de prevenir la violencia garantizando acceso universal al sistema educativo es muy superior a la de combatirla por medio de la utilización intensiva del sistema penal”* (PNUD, 2005).

De ahí la importancia de atraer dicho segmento poblacional a los centros educativos, con el fin de garantizar que el día de mañana cuenten con las herramientas necesarias que le permitan incorporarse satisfactoriamente al mercado laboral, y desenvolverse en la sociedad de una manera digna. Y es en este punto en donde se requiere la intervención activa por parte del Ministerio de Educación Pública y la provisión de recursos económicos que fortalezcan el servicio educativo. A pesar de que se han hecho importantes avances en el tema,

según se citó en el considerando anterior, y de que se fijó como meta en el Plan Nacional de Desarrollo el aumentar la inversión social hasta el 8%, fundamentado en que el acceso a mejores oportunidades laborales se encuentra estrechamente vinculado al tema educativo, lo cierto es que la inversión del sector educativo en el 2008 equivale a un 5.04%. En virtud de lo anterior, se insiste en que deben adoptarse todas las acciones que sean necesarias para que las instituciones públicas a cargo del sector educativo cuenten con los recursos económicos correspondientes para que se le garantice a la población joven su Derecho a la Educación.

Para Waller, esto encuentra su fundamento en que las personas menores de edad delincuentes que reinciden, en general, provienen de un núcleo familiar negativo y con malas experiencias escolares, por ejemplo, personas provenientes de familias pobres con viviendas inadecuadas; personas que no han sido educadas de manera consistente; personas con capacidades sociales y cognitivas limitadas; personas que presentaron problemas de conducta desde la escuela primaria; personas que han desertado del plan de estudios de la secundaria; personas que viven en un medio de cultura de violencia en su comunidad y a través de la televisión; o personas desempleadas.

Waller también indica que el arresto o la encarcelación no inciden en la disminución de los delitos de forma evidente. Por ello, señala que *“...mientras más veces se meta a una persona en la cárcel, mayor probabilidad tendrá de ser aprehendida en el futuro. Entonces, la imposición de la ley no es una manera significativa de disuadir la reincidencia, aunque sí funciona para identificar al delincuente, al ubicar las transgresiones que cometiera anteriormente. Es cierto que el hiperencarcelamiento de estos transgresores reducirá la frecuencia de sus delitos mientras estén encerrados, pero la consecuencia es que se requieren múltiples transgresiones para que las fuerzas del orden los atrapen. Lo mejor será*

atacar los factores de riesgo ya identificados y de ese modo ayudar a que más niños prosperen. Eso evitará múltiples victimizaciones” (WALLER, 2007).

iii. Recuperar el uso de los espacios de recreación

La percepción de inseguridad que percibe la sociedad ha obligado a las personas a adoptar medidas para su propia protección. En ese sentido, si se sale a las calles se puede comprobar que las casas de habitación son fortalezas reforzadas con alambre de púas, alambra navaja, candados, cadenas, alarmas o animales encargados del cuidado de las mismas. Esto afecta el proceso de socialización de las personas, pues el temor de ser víctimas de un delito en los espacios abiertos lo que ocasiona es que las personas se encierren en sus viviendas.

Por lo anterior, es vital que las autoridades estatales desarrollen y ejecuten las acciones que sean necesarias para que se generen entornos seguros urbanos, con el fin de brindar confianza a las personas para que ese temor desaparezca y se cuente con los espacios públicos que garanticen una convivencia pacífica y segura, y fortalezca la socialización.

Con respecto al tema, se ha indicado que *“...en materia de seguridad ciudadana y urbanismo existe un peligroso círculo vicioso que debe romperse: la desolación de los espacios públicos existentes los hace más proclives a ser escenarios violentos, lo que a su vez genera un mayor abandono de la vía pública y la sensación de que no deben crearse nuevos espacios, ya que estos son susceptibles de ser acaparados por el hampa. Además, el mal estado de estos espacios contribuye a general un sentimiento de deterioro social, con evidentes efectos sobre la percepción de inseguridad...” (PNUD, 2005).*

De ahí la importancia de que se le brinde a todas las personas que habitan en Costa Rica la posibilidad de disfrutar nuevamente de los espacios públicos, para lo cual se hace necesario que las instituciones que tienen a cargo velar por la seguridad del país trabajen en la implementación de acciones preventivas cuyo objetivo sea garantizar la seguridad de las personas en esos espacios, acciones que podrían ser coordinadas incluso con la propia comunidad, mediante el Programa de Seguridad Comunitaria.

Asimismo, las Municipalidades como entes responsables del desarrollo de cada cantón deberán velar porque se contemplen espacios de esparcimiento dentro de los planes urbanísticos que se vayan a desarrollar.

iv. Combate a la violencia

El Estado no puede pretender, de ninguna manera, que el combate del fenómeno de la violencia sólo puede efectuarse a través de acciones represivas, y suponer, con ello, que de esa forma se evitará la producción de accidentes o hechos delictivos.

El análisis para la adopción de Políticas Públicas para el combate a la violencia debe considerar la participación de la familia y de la sociedad, pues en la actualidad ha quedado evidenciado que las personas ante determinados eventos o hechos violentos reaccionan a través de golpes o amenazas, incluso con armas de fuego.

A este respecto, Waller señala que *“...la violencia es una realidad cotidiana. Pandillas de adolescentes que pelean unas con otras, maltrato entre los cónyuges y de los padres a los hijos, niños que acosan a sus compañeros, homicidas. El factor dominante de la violencia es que son los hombres quienes la ejercen con*

mayor frecuencia, en especial de los jóvenes. Cuando se da entre cuatro paredes, las víctimas, en su mayoría, son mujeres. Sin embargo, no son estas circunstancias las únicas que dominan en este campo. La clase política reacciona contra la delincuencia en lugar de prevenirla, y responde con leyes destinadas a encarcelar a los transgresores, a menudo jóvenes que están en inferioridad por su condición racial o de su nacimiento, Los políticos no captan la lógica de que quien está dispuesto a arriesgar su propia vida en peleas o tiroteos, no será disuadido con amenazas, cárcel y, en algunos casos, la pena de muerte. Los políticos pasan además por alto la necesidad de resolver los problemas de la violencia a puerta cerrada...” (WALLER, 2007).

Para atender el fenómeno de la violencia se requiere de la participación integral de la sociedad, de las instituciones estatales y de las empresas privadas. En cuanto a este aspecto, debe citarse que el Estado, a través del Decreto Ejecutivo N° 35.482, ha encargado la rectoría del Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito a los Ministerios de Justicia, de Seguridad Pública y de Gobernación. Este decreto indica que dicho sector está conformado, además de estos tres ministerios, por el Instituto Nacional de las Mujeres, por el Instituto Costarricense sobre Drogas, por el Consejo de Seguridad Vial y por el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.

Asimismo, los Decretos Ejecutivos N° 27.228 y 33.453 regulan lo concerniente a la creación de la **Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana**, como una dependencia del Ministerio de Justicia enfocada en materia de prevención de la violencia y el delito, cuyas funciones tienen que ver con los siguientes aspectos:

- Definición de políticas nacionales en la materia.

- Establecimiento de estrategias de coordinación con entidades gubernamentales, no gubernamentales y organizaciones comunitarias, a nivel interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario, con la finalidad de desarrollar proyectos preventivos en y con las comunidades para la prevención de formas de violencia **por razones de género y condición etárea**.
- Investigación de las diferentes manifestaciones de la violencia y el delito para orientar las acciones y el diseño de proyectos en materia de prevención integral.
- Diseño y ejecución de campañas de información, divulgación y promoción para sensibilizar y concientizar a la sociedad con respecto a los patrones socioculturales que promueven diferentes manifestaciones de violencia.
- Análisis y divulgación de la legislación vigente.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo N° 33.149 regula el funcionamiento de la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social cuyo objetivo es investigar, planificar, coordinar y evaluar las políticas y acciones que se realicen en materia de prevención de las principales manifestaciones de violencia y de criminalidad en el país. La Comisión está integrada por representantes del Ministerio de Justicia (quien preside), del Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, del Ministerio de Educación Pública, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Cultura, del Instituto Nacional de la Mujer, y del Patronato Nacional de la Infancia. Entre algunas de sus funciones pueden citarse las siguientes:

- Diseñar, impulsar y evaluar las acciones contenidas en el Plan Nacional para el Tratamiento de la Violencia y la Criminalidad.

- Velar por el desarrollo y funcionamiento del **Sistema Nacional de Información sobre Violencia y Delito**
- Promover convenios con organismos nacionales e internacionales en la materia.
- Promover la participación de la comunidad en los programas a aplicar.
- Promover campañas de información y divulgación para orientar a la sociedad costarricense, con el objetivo de generar sensibilidad y conciencia sobre las causas y consecuencias de las manifestaciones de la violencia y la criminalidad.

Como se demuestra, existen instituciones del Estado responsables de diseñar y velar por el cumplimiento de programas que prevengan la violencia, cuya ejecución toma en consideración también a la sociedad civil, y que tienen como objetivo la realización de campañas para evitar el fenómeno de la violencia. Lo que resulta importante, es que dichos programas constantemente se mantengan fortalecidos mediante la dotación de los recursos materiales y humanos que se requieran para poder cumplir con los objetivos que le han sido encomendados, pues las instituciones que conforman dicho sector son las competentes para atender diversas problemáticas que se generan a causa de la violencia, así por ejemplo, la violencia contra la mujer, problemas de drogas o accidentes de tránsito. También participan otras instituciones de importancia encargadas de atender las situaciones que se presenten con la población menor de edad, o aquellas que tienen a su cargo los temas de educación y cultura, aspectos esenciales que deben ser tomados en cuenta en las políticas preventivas de prevención de la violencia.

Por otra parte, es de suma importancia fortalecer los programas que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia doméstica, y evaluar de forma constante los mecanismos de protección con los que éstas cuentan.

Otra esfera que debe ser tomada en cuenta para combatir la violencia es la académica. Las investigaciones de las universidades y centros privados de educación constituyen insumo relevante para el diseño de políticas públicas para el combate a la violencia, estudios que deben ser tomados en consideración por el Estado a la hora de efectuar la planificación correspondiente.

En conclusión, en aras de prevenir la violencia se hace indispensable una acción coordinada por parte de las instituciones públicas que han sido designadas como responsables de dicho proceso, que verdaderamente involucren a la sociedad, garantizándole su derecho a la participación, y que se enfoque fuertemente en la realización de campañas en las que se destaque el valor de una convivencia armoniosa y pacífica, con el fin de disminuir los problemas de inseguridad y garantizar de esta manera el bienestar de la sociedad.

v. Fortalecimiento de los programas de Seguridad Comunitaria

El Programa de Seguridad Comunitaria se convierte en una pieza fundamental como instrumento de prevención de la violencia. Su importancia radica en que involucra a las comunidades interesadas a emprender acciones en el tema de la seguridad, tendientes al mejoramiento de sus condiciones de vida. Otro de los aspectos relevantes de este programa es que permite un acercamiento entre la sociedad y la Policía Administrativa.

En Costa Rica este programa inició como una experiencia piloto, hasta que en el año 1997 se creó la Unidad de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación. El fundamento de creación de dicha unidad lo fue el reconocimiento de la importancia de la participación de la comunidad en la atención y resolución de los problemas de inseguridad, y, en ese sentido, consiste en una redistribución democrática del poder entre la Policía y la comunidad en relación con la prestación de un servicio público, en el que ambos componentes trabajan de manera conjunta en la toma de decisiones en materia de seguridad, sin que ello implique de manera alguna que la comunidad participante se arrogue las potestades de la policía en lo que tiene que ver con la intervención represiva ante hechos delictivos, como por ejemplo, el uso de la fuerza, o que se produzca la delegación de funciones.

Al ponerse en práctica el programa, se emitió un marco teórico o reglado en el que se definieron las competencias de la policía y el tipo de intervención que podía realizar la comunidad, enfatizando en que en el caso de esta última sus actuaciones serían únicamente de tipo preventivo, nunca reactivas. En ese sentido, se diseñaron módulos de capacitación para la comunidad para exponer los principios preventivos del programa y cómo operarían éstos dentro de un espacio comunitario en materia de seguridad.

Es por ello que se señala que de la aplicación del Modelo de Seguridad Comunitaria pueden extraerse varios factores de carácter positivo asociados al Modelo de Seguridad Comunitaria, entre ellos, la elevación de la participación de la comunidad, la disminución del sentimiento de inseguridad, la disminución de la criminalidad y el mejoramiento de la imagen de la Policía. Por ello, se concibe a la Policía Comunitaria como un recurso que resuelve en términos democráticos el problema de inseguridad, y de una manera preventiva (ZAMORA CORDERO, 2006).

En consecuencia, la puesta en práctica del Programa de Seguridad Comunitaria no evidencia otra cosa que la relevancia de brindar participación a las comunidades en materia de prevención de la violencia y de detección de causas que den origen a la criminalidad. Su acercamiento con la Policía resulta sumamente valioso en el tanto el contacto entre ambas partes produce una relación de acercamiento que genera en las personas un sentimiento de confianza en el cuerpo policial y el fortalecimiento del servicio de éste último, disminuyendo la percepción de inseguridad en la comunidad.

Un aspecto de relevancia del Programa de Seguridad Comunitaria es la influencia que puede tener la comunidad en la prestación del servicio público de seguridad, esto por cuanto es ella misma la que puede detectar en forma temprana las actuaciones irregulares del personal de seguridad para ponerlas en conocimiento de las autoridades superiores competentes. También se ha indicado que *“...la Comunidad también es esa reserva moral para efectos de hacer cumplir una serie de principios Político-Criminales que sirven como fundamento regulador del poder punitivo del Estado. Entre ellos destaca el Principio de Intervención Mínima del Derecho Penal y el Principio de Intervención legalizada del poder punitivo del Estado”* (ZAMORA CORDERO, 2006).

Para efectos de evaluar la puesta en práctica de los Programas de Seguridad Comunitaria, en el año 2007 se emitió un Informe, luego de haberse realizado una evaluación participativa del Programa de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública. Dicha evaluación señaló que en las comunidades organizadas la sensación de inseguridad y la exposición a la victimización habían sido menores que en el nivel nacional, o sea, entre personas no organizadas. Por otra parte, se señaló que la incidencia de los problemas de inseguridad era menor en las comunidades organizadas, y que el Programa de Seguridad Comunitaria había

crecido en aquellos lugares donde se presentaba mayor incidencia de la criminalidad (EVALUACION PROGRAMA SEGURIDAD COMUNITARIA, 2007).

vi. La participación de los medios de comunicación

Tal y como se mencionó en el presente trabajo, los medios de comunicación pueden influir de forma negativa en la sociedad, dependiendo de cómo se enfoquen las noticias que refieren a los hechos violentos o delictivos. Así por ejemplo, si el interés de los mismos es garantizar las más altas audiencias, la manera de proceder de los noticieros es brindar la noticia de tal forma que se provoque en el público sentimientos de impotencia y alarma, lo que tiene como consecuencia que se demande a las autoridades estatales la adopción de políticas de mano dura en contra de las personas que alteran el orden social.

Cosa diferente sería si las empresas propietarias de los medios de comunicación, en coordinación con las autoridades estatales y judiciales, se dedicaran a hacer públicos todos aquellos datos necesarios que hicieran comprender a sus audiencias cuáles son los factores que dan origen a la criminalidad, cuáles son las acciones que debe adoptar el Estado para combatirla de manera preventiva con la participación de la sociedad, y las consecuencias negativas que provoca el encarcelamiento en las personas. De esta forma, los medios de comunicación se convertirían en un aliado importante para disminuir la percepción de inseguridad de la población.

En este sentido, ha sido planteado en el Séptimo Congreso de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Delincuentes que en lo que toca a la participación de la población en el tema de la justicia penal, los medios de comunicación se convierten en un factor crítico para crear el medio ambiente social y psicológico en que funcionan los órganos del Sistema de Justicia Penal. En dicho Congreso se

concluyó que los medios de comunicación actúan de tres maneras básicas: la primera, divulgan información relativa a los procesos de justicia penal; segunda, constituyen un foro de debate público sobre temas de justicia penal; y, tercera, configuran la opinión pública acerca de los procesos de justicia penal. Por ello, se consideró que una de las principales medidas que podían adoptar los organismos de justicia penal para rectificar conceptos erróneos por parte de la opinión pública era establecer y mantener un diálogo continuo con los medios de comunicación. Esto permitiría definir políticas respecto de las informaciones que aparecen en los mismos, en especial aquellas en las que se involucra a las víctimas y a los delincuentes, y se potenciaría la comprensión general de la opinión pública en relación con el tratamiento de las migraciones y los hechos delictivos, lo que influiría, a su vez, en el apoyo que la sociedad brinde al Sistema de Justicia Penal en relación con su funcionamiento (SETIMO CONGRESO DE NACIONES UNIDAS SOBRE TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE, 1985).

Los medios de comunicación colectiva deberían estar vigilantes no sólo de los aspectos violentos de los sucesos, de los hechos delictivos o de los accidentes de tránsito, sino también de las actuaciones del Estado para prevenir dichas situaciones y de cómo se emiten las políticas públicas que se requieren para dar solución a los fenómenos de la violencia y la criminalidad, considerando su influencia ante la sociedad y los beneficios que traería si se trataran las noticias con este enfoque.

En torno a este acercamiento que debe existir entre los medios de comunicación colectiva y el Sistema de Justicia Penal, se destaca en esta investigación el trabajo que ha iniciado el Poder Judicial. Se ha informado a la opinión pública que dicho Poder de la República invitó a un grupo de comunicadores de diferentes instituciones del sector público a que conocieran, mediante una simulación, la estructura, funcionamiento y labor que realiza la Administración de Justicia y, en

especial, el papel que juega la comunicación dentro de la organización (OBSERVATORIO JUDICIAL, 2009).

Sólo restaría que este tipo de prácticas se realizara también con los medios de comunicación escritos y televisivos privados, los que tienen una gran influencia en la opinión pública.

vii. En relación con el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal

Como se ha mencionado durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, recargar al Sistema de Justicia Penal la responsabilidad de combatir los fenómenos de la violencia y la criminalidad no es, definitivamente, la respuesta adecuada. Ello por cuanto lo procedente es la emisión por parte del Estado de una Política Criminal Integral cuyas acciones vayan orientadas a cumplir en forma efectiva con los dos componentes que deben conformar dicha política: la prevención y el control formal.

Recurrir al Derecho Penal es el último paso a dar dentro de una Política Criminal Integral, y antes deberán haberse agotado todos los mecanismos preventivos de atención a la violencia o las medidas alternas a la justicia penal.

Por ello, deben ser utilizadas con mayor frecuencia las sanciones no privativas de libertad. Las Reglas Mínimas de Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad, denominadas Reglas de Tokio, adoptadas por la Asamblea de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, señalan una serie de principios básicos que promueven la aplicación de medidas no privativas de libertad y salvaguardias mínimas para las personas a las que se les aplican medidas sustitutivas de la prisión.

Estas disposiciones señalan otro aspecto de suma importancia, el cual es la relevancia de la participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente. Por otra parte, las reglas resaltan la importancia de lograr un equilibrio entre los derechos del delincuente, los derechos de la víctima y el interés de la seguridad en la prevención del delito y en lograr la seguridad pública.

Las Reglas de Tokio abogan por el respeto a los Derechos Humanos, las exigencias de la justicia social y la rehabilitación del delincuente. Dichas reglas señalan que el sistema penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de libertad desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. También establece que la comunidad debe ocuparse del tratamiento del delincuente antes que recurrir a procesos formales ante los tribunales de justicia. Se indica que las medidas no privativas de libertad tienen que aplicarse tomando en cuenta el principio de mínima intervención y señalan la prisión preventiva como último recurso. Entre el listado de medidas no privativas de libertad aplicables durante la etapa del juicio, las reglas señalan, entre otras, sanciones verbales, libertad condicional, multas, incautación o confiscación, mandamiento de restitución a la víctima, suspensión de la sentencia o condena diferida, imposición de servicios a la comunidad, obligación de acudir regularmente a un centro determinado, arresto domiciliario, y cualquier otro régimen que no entrañe reclusión. También dispone como medidas a aplicar en la fase posterior a la sentencia, la de permisos y centros de transición, liberación con fines laborales o educativos, libertad condicional y el indulto.

Las Reglas de Tokio señalan la importancia de la participación de la sociedad, considerándola como un recurso fundamental y uno de los factores más relevantes para el fortalecimiento de los vínculos entre los delincuentes sometidos a medidas no privativas de libertad y sus familias y la comunidad. Señala que su

participación es complemento de la acción de la Administración de la Justicia Penal. Indican que se requiere de un trabajo conjunto entre los organismos gubernamentales, el sector privado y la comunidad en general para brindar apoyo a las organizaciones de voluntarios que fomentan la aplicación de medidas no privativas de libertad, y que debe hacerse conciencia en la sociedad de su participación en la aplicación de este tipo de medidas, a través de conferencias, seminarios, simposios y otras actividades. También establecen que deben utilizarse todos los medios de comunicación para propiciar una actitud constructiva en la comunidad, que influya en la importancia de adoptar medidas no privativas de libertad y en lograr la inserción de los delincuentes en la sociedad.

Sin embargo, sí debe indicarse que por la coyuntura por la que atraviesa Costa Rica en este momento, en el que el ojo de la opinión pública se encuentra volcado hacia la evaluación de las instituciones encargadas de velar por la seguridad y la Administración de Justicia, se debe señalar la importancia de que las instituciones y órganos que componen el Sistema de Justicia Penal desarrollen efectivos mecanismos de coordinación, no sólo para desarrollar su labor de control formal, sino también para propiciar e impulsar espacios de discusión acerca de las medidas preventivas que pueden adoptarse en la realidad y proponer así ajustes a la normativa o iniciativas de ley que le permitan realizar un trabajo menos represivo. Se hace indispensable, asimismo, que las autoridades estatales tomen conciencia de que el Sistema de Justicia Penal no puede cumplir con la función que le ha sido asignada si no se le garantizan los recursos económicos necesarios para que cumpla con su labor.

Otro aspecto que no debe dejarse de lado, y sobre el cual no existen políticas estatales definidas, es el que tiene que ver con la atención de la población ex privada de libertad. Además de que no existe una Política Criminal Integral, tampoco se han emitido políticas de rehabilitación para las personas que han

cumplido una sentencia penal, que les permitan insertarse a la sociedad y les brinden las herramientas necesarias para poder disfrutar de una vida con dignidad, con el fin de prevenir la reincidencia. En consecuencia, se hace indispensable la emisión de dichas políticas.

Sobre el tema del Sistema de Justicia Penal, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2007) realizó un estudio sobre la Seguridad Ciudadana, del cual merecen resaltarse ciertos aspectos que se citan a continuación. Sobre el tema, dicho estudio propone las siguientes acciones:

- Promover que los marcos jurídicos en materia penal garanticen un equilibrio entre el ejercicio del poder punitivo del Estado y las respuestas no punitivas a su alcance, para poder evitar la sobrecriminalización y patrones de encarcelamiento crecientes.
- Dotar a los órganos del Sistema de Justicia Penal de las atribuciones adecuadas y suficientes con el fin de que éstos puedan actuar con prontitud y eficacia frente a los hechos de delincuencia.
- Crear mecanismos para legalizar y legitimar las modalidades de solución temprana de los conflictos, como la mediación y la solución pacífica de los mismos.
- Aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad.

Finalmente, otro punto importante a incluir en lo que tiene que ver con el Sistema de Justicia Penal lo es el de la participación ciudadana. En Costa Rica, las comunidades han sido tomadas en cuenta en materia de prevención de la violencia y la delincuencia mediante la puesta en marcha del Programa de

Seguridad Comunitaria, que ha permitido un acercamiento entre la sociedad y la Policía Administrativa.

De igual manera, se ha sugerido a nivel internacional la importancia de que la sociedad participe en los procesos de justicia penal, sobre todo en lo que tiene que ver con el aspecto de los establecimientos penitenciarios y la colaboración que el componente social pueda brindar en cuanto a la rehabilitación de las personas privadas de libertad.

Esta es la razón por la cual en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se insiste en que, sin desmerecer el apoyo popular con el que debe contar la policía, la población también debe tener interés y confianza en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.

Asimismo, se establece que la rehabilitación de las personas ex privadas de libertad puede lograrse si la sociedad se involucra con el funcionamiento de los centros penitenciarios y con las alternativas a la prisión, lo que incidiría en la defensa de los derechos de la población privada de libertad (SEPTIMO CONGRESO DE NACIONES UNIDAS SOBRE TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE, 1985).

viii. Atención y protección a las víctimas

El tema de la protección de los derechos de las víctimas ya ha sido desarrollado en el presente trabajo. Sin embargo, se debe insistir en que estas personas no pueden ser consideradas únicamente como objetos del proceso penal, sino que sus derechos tienen que verse plenamente garantizados y protegidos dentro del mismo, es decir, aquellos que tienen que ver con la indemnización, restitución y reconocimiento.

Como ya se indicó, en el mes de abril de 2009 se emitió la Ley N° 8720, referida a la protección de los derechos de las víctimas, de los testigos y de otros sujetos intervinientes en el proceso penal. La intención de la ley es buena, mas como se expresó en apartados anteriores, para que la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito pueda cumplir con su labor, se requiere que efectivamente sea dotada de los recursos humanos y materiales necesarios para que la ley pueda cumplir con su objetivo.

De entrada contó con el primer escollo, cuando la Dirección del Organismo de Investigación Judicial indicó que no contaba con los recursos necesarios para encargarse de la protección de las personas que así lo requirieran, y la disparidad de criterios acerca de cuál cuerpo policial debía encargarse de dicha protección, si el Organismo de Investigación Judicial o el Ministerio de Seguridad Pública.

Una adecuada coordinación entre instituciones implica crear los espacios de diálogo que sean necesarios para el establecimiento y delimitación de competencias, siempre teniendo como norte que de lo que se trata es de garantizar la protección de los derechos de las víctimas, testigos y otros sujetos intervinientes en el proceso penal. Dicha coordinación se echa de menos en el presente tema, y se hace verdaderamente necesaria, y también relevante debe ser la participación del Ministerio de Hacienda como ente responsable de proporcionar los recursos económicos necesarios para cumplir con los fines para los cuales la ley fue creada.

Dicho aspecto ha variado un poco, si se considera que al Organismo de Investigación Judicial se le brindó recurso humano adicional para el cumplimiento de esta función. El Director de ese órgano informó a la opinión pública en el mes

de junio de 2009 que tendrían disponibles cien plazas de “Investigador” para todas aquellas personas interesadas en laborar en dicho programa (AL DÍA, 2009).

Otro aspecto que no debe dejar de mencionarse en el tema de protección de víctimas y testigos tiene que ver con la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985. Dicha Declaración establece que las víctimas deben ser tratadas con compasión y respeto por su dignidad, y que se les debe garantizar el derecho al acceso a los mecanismos de justicia y a una pronta reparación, indemnización y resarcimiento del daño sufrido, al igual que otros derechos, como el derecho a la información, derecho a asistencia jurídica, protección de su integridad física y seguridad y la de sus familiares.

Sobre este tema, Waller señala que la policía debe prestar más atención a las víctimas o se arriesga a perder la fuente de información de los hechos delictivos. La atención que las víctimas requieren significa tomar en consideración aspectos de género, como por ejemplo, que haya oficiales de seguridad femeninas para brindar atención a las víctimas del mismo género. Asimismo, saber de qué manera pueden orientarse las víctimas a los servicios comunitarios de apoyo y conocer cómo evitar la revictimización. Por último, Waller indica que se hace indispensable proporcionar a las víctimas recursos legales para hacer valer sus derechos y aplicar procesos de justicia restaurativa, pues éstos se convierten en una forma significativa de prevención de la delincuencia (WALLER).

ix. Establecer sistemas de información confiables acerca del fenómeno de la criminalidad

Para adoptar políticas públicas en relación con la prevención de la violencia y la criminalidad, se requiere contar con un sistema que recoja y sistematice la información referida a los factores que originan la inseguridad ciudadana. Para ello, se hace necesaria una verdadera coordinación entre las instituciones que componen el Sistema de Justicia Penal, con el fin de que los datos que sean útiles para el establecimiento de dicho sistema de información sean proporcionados de una manera efectiva.

La Contraloría General de la República ha recomendado al Gobierno “...realizar acciones de coordinación orientadas a contar con sistemas que provean información integrada y que propicien información periódica y datos estadísticos sobre el estado de la criminalidad, con el propósito de facilitar la toma de decisiones oportunas, así como información apropiada para la elaboración de indicadores que permitan monitorear permanentemente el impacto que el conjunto de políticas públicas surten sobre el fenómeno de la criminalidad y su percepción” (INFORME DE LA CONTRALORIA, 2007).

x. Reforzar los cuerpos de la policía administrativa a través de la provisión oportuna y suficiente de recursos humanos y materiales

Uno de los componentes del Sistema de Justicia Penal lo constituye la Policía Administrativa. Para que la misma pueda realizar sus funciones efectivamente y para que cumpla con el deber de garantizar la seguridad del país, se requiere una adecuada selección del personal, así como programas de capacitación que incluyan el componente de los Derechos Humanos.

A su vez, se hace indispensable que la Policía Administrativa se acerque a las comunidades con el fin de participar a la sociedad en la adopción de medidas

preventivas que contribuyan a la disminución de la percepción de inseguridad del personal.

Por último, es importante que se cuente con oportunos sistemas de control interno y externo, que permitan evitar casos de abuso policial, violencia y corrupción.

xi. Limitar la tenencia y el uso de las armas de fuego

En el presente trabajo se indicó que han ido en aumento los hechos violentos o delictivos en los que han sido utilizadas armas de fuego. Debido a la percepción de inseguridad ciudadana, las personas han optado por adquirirlas justificándose en el hecho de que las instituciones públicas que tienen a su cargo velar por la seguridad de las comunidades no cumplen su función eficientemente, y que las autoridades judiciales son permisivas al permitir que los delincuentes regresen a las calles.

Para prevenir la violencia y la criminalidad es necesario regular de manera muy estricta la tenencia y uso de armas de fuego. Para tales efectos, ante la Asamblea Legislativa se tramita el proyecto de ley N° 16.429, que tiene dicho propósito. En este sentido, debe indicarse que las acciones para combatir este problema ya han sido adoptadas, y que lo que resta es que el proyecto se apruebe para que se proceda con las reformas propuestas y se limite el uso de dichos artefactos.

Además, debe mencionarse que el 14 de noviembre de 1997, en el Vigésimo Cuarto Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, se adoptó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, ratificada por Costa Rica. El propósito de esta Convención es impedir, combatir y erradicar la fabricación y el

tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Asimismo, promover y facilitar entre los Estados Partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Se establece en este instrumento internacional que los Estados Partes de la Convención deberán adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Asimismo, establece que los delitos que se tipifiquen incluirán la participación en la comisión de alguno de dichos delitos, la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la asistencia, la incitación, la facilitación o el asesoramiento en relación con su comisión.

En Costa Rica, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo N° 33.402, vigente desde el 31 de octubre de 2006, mediante el cual se crea el Comité Consultivo Nacional Interdisciplinario para el Control de la Proliferación y el Tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras y sus Municiones, adscrito al Ministerio de Seguridad Pública, que tiene como objetivo dar un tratamiento integral al problema del tráfico ilícito de armas de fuego y sus municiones. Este comité, entre otras funciones, debe efectuar las siguientes:

- Apoyar al Ministerio de Seguridad Pública en el diseño y evaluación de políticas interinstitucionales para el control y regulación de las armas de fuego.
- Proponer reformas a la legislación para mejorar la regulación del Estado en relación con las armas de fuego.

- Efectuar estudios acerca del impacto de las armas de fuego sobre la salud, la calidad de vida, el ejercicio de los derechos, el desarrollo humano y la democracia.
- Realizar actividades de prevención tendientes a evitar la proliferación de armas de fuego en manos de la población civil.

Por otro lado, debe citarse que en el año 2001 los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. A través de este programa, los Estados se comprometen a ocuparse del comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras.

En el 2006, el Secretario de Naciones Unidas de ese entonces, Kofi Annan, había señalado que el problema de las armas pequeñas era grave, que era ilícita la cuarta parte del comercio mundial de armas, y que eran fáciles de comprar, usar, transportar y ocultar, y que su proliferación exacerbaba los conflictos, impulsaba corrientes de refugiados, socavaba el imperio de la ley y generaba una cultura de violencia e impunidad. El ex Secretario se mostró complacido en ese momento porque la mayoría de los Estados habían adoptado legislación para restringir las corrientes de armas pequeñas.

Por último, debe indicarse que otro instrumento internacional que ha sido emitido en la materia es el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Dicho Protocolo fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución A/RES/55/255 del 8 de junio de 2001. Su finalidad es promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte con el

propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Costa Rica ratificó dicho instrumento el 9 de setiembre de 2003.

En consecuencia, sobre el tema de limitar el uso y la tenencia de armas de fuego se considera que se están adoptando las acciones requeridas para su regulación, y se espera que las mismas tengan como consecuencia una disminución en la producción de hechos violentos y delictivos.

Todos los temas anteriores deben ser tomados en consideración para poder llevar adelante las acciones estatales tendientes a fortalecer la Seguridad Ciudadana, siempre dentro de un enfoque de protección y garantía de los Derechos Humanos de todas las personas que habitan Costa Rica. Es de suma importancia la acción conjunta de los Tres Poderes de la República y, sobre todo, que se tome conciencia del valor de las políticas preventivas en lugar de las represivas.

CONCLUSION

El presente trabajo fue inspirado en la lectura del Proyecto de Ley N° 16.973, conocido como el proyecto de “Seguridad Ciudadana”, el cual planteaba la existencia de causas asociadas a la violencia y criminalidad y la forma en que se le iba a hacer frente a las mismas. Entre ellas citó la inequidad, la deserción escolar, la desocupación juvenil, el deterioro del ambiente familiar, el consumo de alcohol, el comercio, la distribución y el consumo de drogas, las armas de fuego, la inequidad de la distribución del ingreso, la pobreza y el desempleo, la deserción escolar, la existencia de problemas familiares y el deterioro y abandono de los espacios públicos y la segregación del espacio urbano.

Sin embargo, siguiendo el trámite que se le dio al proyecto en la Asamblea Legislativa, se concluyó que a pesar de que las autoridades estatales señalaban que la inseguridad ciudadana tenía su origen en situaciones de intensa vulnerabilidad humana y social, y que para construir una sociedad más segura debían atenderse estas situaciones en las que proliferaban la violencia y el despojo, al final la solución propuesta fue eminentemente represiva y nunca preventiva.

También resulta contradictorio que en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se haya establecido que una estrategia orientada únicamente a la represión del delito, sin actuar sobre las causas, estaba destinada al fracaso, y que era necesario que la política pública actuara de forma preventiva sobre los fenómenos sociales asociados al delito y la violencia.

Pareciera entonces que en Costa Rica se es experto en la teoría pero no en la práctica, pues, al fin y al cabo, las medidas que se han adoptado para fortalecer la Seguridad Ciudadana no han implicado otra cosa más que el aumento de tipos

penales, el incremento en las sanciones de esta naturaleza y la aplicación de las penas de cárcel, es decir, la utilización del Derecho Penal como la única forma de dar solución al problema de la inseguridad.

La conclusión principal de este trabajo es que para fortalecer la Seguridad Ciudadana se hace necesaria **la emisión de una Política Criminal Integral**, que incluya dos factores: uno de prevención y otro de control o represión. Al primero deben dedicarse las políticas públicas del Estado, para disminuir y erradicar los factores que originan los fenómenos de la delincuencia y la criminalidad. Este factor de prevención es el que está conformado por todas aquellas políticas públicas orientadas al campo social, económico, de educación y de atención a la población joven, entre otras, y que deben atender a las poblaciones excluidas en condiciones de vulnerabilidad, respetando y garantizando los Derechos Humanos de estas poblaciones a vivir en condiciones de dignidad.

El éxito de una Política Criminal no puede atribuirse al Gobierno de turno, sino a una acción articulada por parte del Estado, con medidas que se adoptan a corto, mediano y largo plazo, es decir, a través de una adecuada planificación que requiere, necesariamente, una acción interinstitucional articulada.

Este es uno de los motivos por los cuales en Costa Rica no se ha tenido éxito en el combate a los fenómenos de la violencia y la delincuencia. Una política de esta naturaleza debe basarse en diagnósticos, estudios y planes realizados con base en información obtenida acerca de los niveles de la criminalidad y sus tendencias. Pero también debe tener en consideración la Seguridad Humana, es decir, todos aquellos aspectos sociales, económicos, ambientales, políticos y culturales, a los cuales debe brindarse atención de manera integral, con el fin de aspirar a los valores de justicia y equidad, y con el propósito de que las personas logren alcanzar el bienestar general.

Otro aspecto sobre el cual debe llamarse la atención es el que tiene que ver con los medios de comunicación colectiva. Dichos medios no se preparan adecuadamente para brindar información a la opinión pública acerca de los hechos delictivos, por lo que influyen a la sociedad en el sentido de que la única solución para poder recobrar la tan ansiada seguridad es la aplicación del Derecho Penal y el encarcelamiento de los delincuentes. Es recomendable que los equipos de trabajo que forman parte de estos medios de comunicación reciban una capacitación acerca de lo que se entiende por una Política Criminal Integral, y que exista un acercamiento entre éstos y todas las instituciones que componen el Sistema de Justicia Penal, con el fin de que se exponga ante el público la realidad de los hechos, sin que se provoquen ánimos de odio, venganza o violencia.

El Derecho Penal se encarga de juzgar y sancionar a sólo una pequeña parte de la población, y su ingreso a la cárcel no brinda solución al problema de la Inseguridad Ciudadana, pues no ataca las causas, sino los efectos de la misma. La adopción de políticas de mano dura para el combate del delito, tendientes al aumento de las penas de prisión y la tipificación de conductas, con el fin de segregarse a los que atentan contra la paz social y garantizar así un mínimo de seguridad ciudadana no es la solución, pues ocasiona únicamente el recargo de funciones de las instituciones del Sistema de Justicia Penal, el cual no puede satisfacer las demandas de la sociedad, con la consecuencia de que pierde credibilidad frente a ésta.

Otro de los aspectos fundamentales en relación con los cuales el trabajo de investigación ha insistido, es la relevancia de que la sociedad civil se incorpore en el tema de la justicia penal, desde varias ópticas. Por un lado, estableciendo comunicación con las instituciones que componen el Sistema de Justicia Penal, pues resulta de suma importancia que la sociedad conozca no sólo su

funcionamiento, sino también las normas que rigen la actuación de dichos órganos y los recursos humanos y materiales con las que la realizan.

Por otra parte, no es práctica generalizada en Costa Rica que la sociedad civil se incorpore en el funcionamiento de los centros penitenciarios. Sin embargo, existen grupos de ayuda comunitaria, pastorales y grupos voluntarios que ingresan a los establecimientos a brindar apoyo a la población privada de libertad, pero estos son los menos.

El apoyo de la sociedad no debe darse solamente durante el encierro, sino que también resulta indispensable que cuando las personas ex privadas de libertad egresan de los mismos se les brinde la oportunidad de insertarse nuevamente a la sociedad, y esto sólo puede ser posible mediante la empatía que deben desarrollar las comunidades en las que van a habitar estas personas, con la supervisión y seguimiento por parte de las instituciones públicas competentes. En esto debe consistir una adecuada política de rehabilitación del delincuente, en la participación integrada de todos los miembros de una comunidad.

La participación de la comunidad también se hace efectiva a través del Programa de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública, el cual es relevante en la medida que acerca a las personas con la policía, con el fin de trabajar en forma conjunta en el tema de la prevención de la delincuencia, permitiendo un acercamiento con el personal de seguridad, y logrando la disminución de la percepción de inseguridad.

Es el momento de que las instituciones públicas que componen el Sistema de Justicia Penal orienten su trabajo de una manera diferente, dejen atrás el hermetismo, y se abran a la opinión pública y a los medios de comunicación, con el fin de que se haga de conocimiento general en qué consiste su funcionamiento,

con qué recursos materiales, humanos y presupuestarios se cuentan, y cuáles son las competencias de cada órgano e institución y su responsabilidad en la solución al problema de la Inseguridad Ciudadana. Dicha apertura traerá como consecuencia que la sociedad se dé cuenta de que no es al Sistema de Justicia Penal al que le corresponde la solución del problema citado, sino que éste se origina en la carencia de una Política Criminal Integral y en la ausencia de políticas públicas de mediano y largo plazo en los sectores social y económico, que eliminen las causas de la pobreza, la desigualdad y otros factores que inciden en la delincuencia.

La solución al problema de Inseguridad Ciudadana, desde una óptica preventiva y en respeto y garantía de los Derechos Humanos de todas las personas que habitan en Costa Rica supone la existencia de una Política Criminal Integral. Supone el esfuerzo coordinado entre Instituciones Públicas, Sociedad Civil, Iglesias, Universidades, Empresa Privada, Sindicatos, Medios de Comunicación y cualquier otra organización interesada en el tema. Por último, supone que el Estado disponga y se encuentre en capacidad de otorgar a las instituciones los recursos humanos y materiales necesarios para poder cumplir con sus funciones a cabalidad. Este sería uno de los mecanismos que podría contribuir a combatir los fenómenos de la violencia y la delincuencia, lograr una convivencia armónica en la sociedad y garantizar un entorno seguro para cada una de las personas que la conforman.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ARROYO GUTIÉRREZ, José Manuel. El Sistema Penal ante el Dilema de sus Alternativas, San José, Costa Rica, Colegio de Abogados de Costa Rica, 1995. 231 páginas.

BINDER, Martín Alberto. Política Criminal, Derecho Penal y Sociedad Democrática. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 4ta edición, mayo 2006, 28 p.

CARRANZA, Elías. Criminalidad ¿Prevención o Promoción?, 1º edición, San José, Costa Rica, C.R. EUNED, 1994.

CARRANZA, Elías. "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina". En Delito y Seguridad de los Habitantes, 1º Edición, 1997, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., p. 23-49

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Criminología, Dogmática y Política Penal". En Política Criminal, Derechos Humanos y Sistemas Jurídicos en el Siglo XXI, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2001, p. 316-317.

MEDINA PEÑALOZA, Sergio. Teoría del Delito, Causalismo, Finalismo, Funcionalismo o Imputación Objetiva. Angel Editor, México, 2005, pp. 30-31.

NOWALSKI ROWINSKI, Jorge. "Seguridad Humana y Medios de Vida Sostenibles en Centroamérica: El caso de las Maras. Colección Prospectiva 9, auspiciada por el Centro Internacional para el Desarrollo Humano.

WALLER, Irvin. Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, 2007, 189 p.

ZAMORA CORDERO, Mario. El Programa de Seguridad Comunitaria en el contexto de la Policía Costarricense: Apuntes y comentarios frente a su décimo aniversario. Boletín del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, martes 7 de febrero de 2006, Edición 27.

INTERNET

APARICIO, Julio Enrique. Política Criminal. En

<http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/4108.htm>

BUVINIC, M. y otros. "Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe". Resumen Ejecutivo. En www.flacso.org/biblioteca/violencia.doc.

CARRANZA, Elías. Legislación comentada. El proyecto para introducir la prisión perpetua en Costa Rica. En <http://www.cienciaspenales.org/revista12f.htm>

CARRANZA, Elías. Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina. En http://www.nuso.org/upload/articulos/3195_1.pdf

DEL OLMO, Rosa. Ciudades duras y violencia urbana. En http://www.nuso.org/upload/articulos/2852_1.pdf

DIAZ RIPOLLÉS, José Luis. El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana <http://criminnet.ugr.es/recpc/06/recpc06-03.pdf>

DIAZ RIPOLLÉS, José Luis. El bien jurídico protegido en un Derecho Penal Garantista. En <http://scholar.google.co.cr/scholar?hl=es&q=author:%22Ripoll%C3%A9s%22+intitle:%22El+bien+jur%C3%ADdico+protegido+en+un+derecho+penal+garantista%22+&um=1&ie=UTF-8&oi=scholar>

FERRAJOLI, Luigi. www.scielo.cl/pdf/iustp/v14n1/art02.pdf

GIL LAVEDRA, Ricardo R. Lineamientos para una política criminal en materia de seguridad ciudadana http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/15/RCEC_05_067.pdf

HULSMAN, Louk, Alternativas a la Justicia Penal, Marzo 2007, en <http://cuestionpenal.blogspot.com/2007/03/alternativas-la-justicia-penal.html> (www.iuspenalismo.com.ar, viernes 2 de marzo de 2007)

SOBERÓN, Guillermo y otros. La violencia como un grave problema de salud pública <http://www.funsalud.org.mx/casesalud/caleidoscopio/03%20LaViolenciaGraveProblema.pdf>

SOZZO, Máximo. Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/SOZZO.pdf

ZAFFARONI, Raúl Eugenio. La globalización y las actuales orientaciones de la política criminal
http://portal.uclm.es/descargas/idp_docs/doctrinas/la%20globalizacion%20y%20las%20actuales%20orientaciones%20de%20politica%20criminal%20zaffaroni.pdf

BOLETINES

ANNAN, Kofi. “Cientos de muertes vinculadas con las armas pequeñas y las armas ligeras ilícitas”. En Boletín de la Organización de Naciones Unidas, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, N° 06/067, 26 de junio de 2006.

OBSERVATORIO JUDICIAL, “¡Exitoso juicio simulado! Comunicadores fueron testigos de labor que realiza el Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional del Poder Judicial”, Poder Judicial, 3 de junio de 2009, Volumen 88, Año 6,

CONGRESOS

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, Italia, 26 de agosto-6 de setiembre de 1985. A/CONF. 121/5

INFORMES DE ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES

INFORME INTERNACIONAL PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD Y SEGURIDAD COTIDIANA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Montreal, Canadá, Junio, 2008.

INFORME CON LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO EFECTUADO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área Servicios Públicos Generales y Ambientales, No. DFOE-PGA-62/2007, 20 de diciembre de 2007, 28 páginas.

INDICE DE DESARROLLO SOCIAL 2007, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Análisis del Desarrollo, San José, Costa Rica, 2007, 116 p.

INFORME DE EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2008, Ministerio de Planificación.

INFORME EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD COMUNITARIA DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, Cultura y Desarrollo en Centro América (CUDECA), Setiembre 2007, 212 p.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Seguridad Ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, IIDH, 2007, 42 p.

MINISTERIO PÚBLICO. Proyecto Desarrollo de un Plan Estratégico para el Poder Judicial de Costa Rica, Plan Estratégico del Ministerio Público 2007-2011. <http://www.poder-judicial.go.cr/>

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010, Ministerio de Planificación

PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y PROMOCIÓN DE LA PAZ 2007-2010

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1994.

PNUD. Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

AL DÍA, Nacionales, 4 de junio de 2009, “Chat de Al Día con Jorge Rojas. 100 plazas más en el OIJ para la protección de víctimas y testigos”, p. 8

LA NACIÓN, El País, 29 de setiembre de 2008, p. 8ª “OIJ registra aumento del 145% en las denuncias, entre el 2006 y el 2007. Menores de edad están cometiendo más delitos.”

LA NACIÓN, El País, 1ª de abril de 2009, p. 6 “Descenso coincide con entrega de becas del Programa Avancemos. Deserción de colegiales baja por segundo año consecutivo”

LA NACIÓN, 14ª, SUCESOS, 24 de abril de 2009, “Fiscalía dice que debe respetarse la ley. OIJ alega falta de dinero para proteger a testigos”.

LA NACIÓN, Sucesos, 3 de mayo de 2009, “Ante la creciente ola de amenazas contra su integridad física, víctimas y testigos de un delito recurren cada vez más por resguardo estatal”, página 14 A.

LA NACIÓN, PAG 4ª, El País, 4 de mayo de 2009, “El último año de Oscar Arias será cuesta arriba. Gobierno incumple metas en pobreza, salud y seguridad”. “Hay más policías, aunque más inseguridad”)

LA NACION, El País, “Texto sustitutivo fue redactado por diputado Jorge Eduardo Sánchez. Cambios en plan antimafia favorecen a los delincuentes”. Página 4ª, 5 de mayo de 2009.

LA NACION, El País, “Proyecto en discusión en la Asamblea Legislativa. Corte advierte fallas en texto sustituto de ley antimafia”, Página 4ª, 11 de mayo de 2009

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley Nº 16.429, “Reformas de Varios Artículos de la Ley de Armas y Explosivos, Nº 7530”.

Proyecto de Ley Nº 16.830, “Ley contra la Delincuencia Organizada”.

Proyecto de Ley Nº 16.973, antecedente de la actual Ley Nº 8720, “Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”

NORMATIVA NACIONAL

Decreto Ejecutivo Nº 27.228, Creación de la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito.

Decreto Ejecutivo Nº 33.149, Crea Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social

Decreto Ejecutivo Nº 33.402, Crea Comité Consultivo Nacional Interdisciplinario para el Control de la Proliferación y el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras y sus Municiones.

Decreto Ejecutivo Nº 33.453, Reforma Creación de la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito.

Decreto Ejecutivo Nº 35.482, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo

Ley Nº 8720, Gaceta Nº 77, del 22 de abril de 2009, denominada “Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”.

Ley N° 8754, Alcance N° 29, Gaceta N° 143, del 24 de julio de 2009, denominada “Ley Contra la Delincuencia Organizada”.

Ley N° 8764, La Gaceta N° 170, 1º de setiembre de 2009, denominada “Ley General de Migración y Extranjería”.

NORMATIVA INTERNACIONAL

CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS, aprobada en la primera sesión plenaria de la Organización de Estados Americanos celebrada el 13 de noviembre de 1997.

DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y DEL ABUSO DE PODER, Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985.

DIRECTRICES DE RIAD, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, Resolución 45/112, 14 de diciembre de 1990

REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD (REGLAS DE TOKIO), Adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/110 del 14 de diciembre de 1990.

PROGRAMA DE ACCIÓN PARA PREVENIR, COMBATIR Y ERRADICAR EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN TODOS SUS ASPECTOS. Organización de Naciones Unidas, 2001.

PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/55/255 del 8 de junio de 2001.