

Costa Rica: El reto de retomar la vía de la convivencia pacífica

Randall Brenes¹

ELABORADO PARA EL SEMINARIO

**“The Other Side of the Story: Explaining Low Rates of Crime and Violence in
Chile, Costa Rica, Nicaragua, and Uruguay”**

26 de junio 2013

Woodrow Wilson International Center for Scholars
Washington D.C.

I. Punto de partida

A. El contexto actual de la seguridad ciudadana

Costa Rica eligió en su historia una vía de desarrollo política y social que si bien no era la más obvia ni la más fácil, le permitió construir una sociedad aceptablemente democrática y respetuosa de los derechos humanos, que se convirtió en extraordinaria en el contexto latinoamericano, especialmente en los años 70 y 80. Ese modelo permitió una sociedad igualitaria, incluyente, con oportunidades para el desarrollo de las personas y basada en la convivencia pacífica.

En ese marco histórico, la seguridad ciudadana nunca fue un problema principal. De hecho, los bajos índices de violencia y delito durante esa época, iguales o mejores que aquellos de los que gozaban la mayoría de países desarrollados, fueron un resultado no intencionado. Nunca se contó con una política de seguridad ni con una institucionalidad fuerte o con funcionarios profesionales en esta área. Desde ese punto de vista, la seguridad fue producto de otros factores y no de un plan deliberado.

Retrotraernos a ese pasado, podría resultar un ejercicio interesante pero de poca utilidad práctica para los fines de esta presentación. Esa Costa Rica ya no existe ni existe tampoco el contexto regional con el que convivía. Costa Rica no es ya una sociedad mayoritariamente rural, más o menos homogénea, sino una predominantemente urbana, con problemas de hacinamiento, con amplia visibilización de su diversidad y con mayores retos y dificultades para la convivencia.

Estamos frente a un país que muestra grandes avances en su modelo de desarrollo pero también con importantes contradicciones que se reflejan en la exclusión social de grupos y personas, la dificultad para reducir la pobreza total y para mejorar la desigualdad.

¹ Costarricense, especialista en derechos humanos, fue Coordinador del Programa Conjunto de Construcción de Paz y Prevención de Conflictos y Coordinador de la Consulta Nacional para la elaboración de la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social – POLSEPAZ-. Actualmente es Oficial de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica.

Desigualdad y seguridad ciudadana. Ciertamente, el país ha sido exitoso en crecimiento económico, pero a la vez ese modelo ha aumentado la desigualdad. Dada la alta correlación que la literatura y la evidencia asignan a esta variable con respecto a la seguridad ciudadana, vale la pena hacer algunas observaciones al respecto.

Si analizamos la evolución del coeficiente de concentración de Gini, se percibe un aumento en la desigualdad del ingreso en los últimos 20 años, período en que se centra este análisis sobre seguridad. Al mismo tiempo, si hacemos un análisis comparativo a nivel regional, notamos que Costa Rica se ubica al centro de la tabla. Sin embargo, interesa notar que el nivel de desigualdad del ingreso en el ámbito regional no siempre coincide con la situación de seguridad ciudadana, tal y como se muestra en el caso de Uruguay y Venezuela, países con menor concentración de la riqueza pero con un situación disímil en cuanto a sus índices de delito y violencia.

Por eso, es importante analizar, más allá de la expresión cuantitativa de la distribución del ingreso, aspectos como tipo y magnitud de la inversión social; calidad, accesibilidad y pertinencia de los servicios públicos; existencia de oportunidades reales de desarrollo personal a través de educación de calidad, disponible y accesible, y oportunidades de trabajo bien remunerado, así como también garantías y mecanismos para la protección y goce efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía democrática.

Por otro lado, deben considerarse otros componentes novedosos del contexto como la vinculación a una realidad regional amenazada por el crimen organizado, en todas sus formas y efectos.

Con el fin de mostrar una experiencia significativa, que ofrece aprendizajes actuales y modelos válidos y adaptables a otras realidades en la región, esta presentación se concentrará en el comportamiento de la inseguridad en los últimos años y cómo las instituciones públicas, las comunidades y otros actores han enfrentado, con un nivel de éxito apreciable, el crecimiento rápido y alarmante de la inseguridad, en una sociedad tradicionalmente pacífica. La presentación se enfoca en una experiencia que enfatiza en acciones eminentemente preventivas, tanto en lo situacional como en lo social.

B. Aspectos conceptuales.

El concepto de seguridad ciudadana, como tantos otros en materia social, son ampliamente interpretados y manoseados libremente, la mayoría de ocasiones sin ningún rigor, en especial por la clase política y la prensa, que confunde a la opinión pública y que estimula el abordaje fácil, efectista y superficial que resulta en propuesta de corto plazo, a menudo violatorias de los derechos humanos.

Por eso, es conveniente partir de lo básico y plantear de inicio un concepto de seguridad ciudadana que, aún con todas las limitaciones que pudiera tener, sirva como referente de esta presentación.

Según la propuesta elaborada por el PNUD en el Informe Nacional de Desarrollo Humano para Costa Rica de 2005, se entenderá a la seguridad ciudadana como la *condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.*²

A esa definición eminentemente descriptiva, es necesario agregar un componente prescriptivo, de manera que podamos responder no sólo qué es sino también para que sirve la seguridad ciudadana, estableciendo así una orientación ética.

² PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano: Venciendo el temor. Inseguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica. San José, 2005.

Desde ese punto de vista, se entiende a la seguridad ciudadana como una condición habilitante para el pleno goce de los derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía democrática, que debe ser garantizada por el Estado. Esto tiene consecuencias prácticas importantes, pues no se trata solo de emprender cualquier tipo de acciones para atender la reducción del delito y la violencia, sin ningún sustrato ético, sino solo aquellas coherentes con los fines que busca. De lo contrario, podemos caer en la paradoja, muy común en el mundo real, de que para defender nuestras libertades utilicemos medios que las sacrifican, con la aceptación e, incluso, apoyo de la ciudadanía en momentos de temor y alta percepción de inseguridad.

A estas apreciaciones, hay que agregar algunos elementos complementarios para comprender el alcance de esta materia. En primer lugar, el fenómeno del delito y la violencia deben problematizarse y no simplemente asumirse su existencia sin mayor explicación. Esto requiere un análisis que permita deconstruir el fenómeno y entenderlo en un contexto y situación dadas, comprendiendo no solo sus efectos inmediatos sino también sus causas y efectos indirectos, con el fin de encontrar soluciones apropiadas, efectivas y duraderas.

Por otro lado, cuando hablamos de violencia asociada a la inseguridad, debemos comprender que esta no se produce de la misma forma, en todos los lugares y para todas las personas. Es necesario introducir en el análisis las diversas afectaciones del fenómeno según distintos criterios de sexo, étnicos, geográficos, sociales, económicos, estacionales, etc. Entender esas diferentes manifestaciones de la violencia es un paso necesario para prevenirlas y atenderlas adecuadamente.

Más adelante, se ofrecerán elementos para contribuir en la concepción del concepto de seguridad ciudadana en su sentido funcional. Sin embargo, es necesario mencionar de previo estas consideraciones teóricas pues tienen consecuencias prácticas a la hora de atender los desafíos concretos que esta problemática implica.

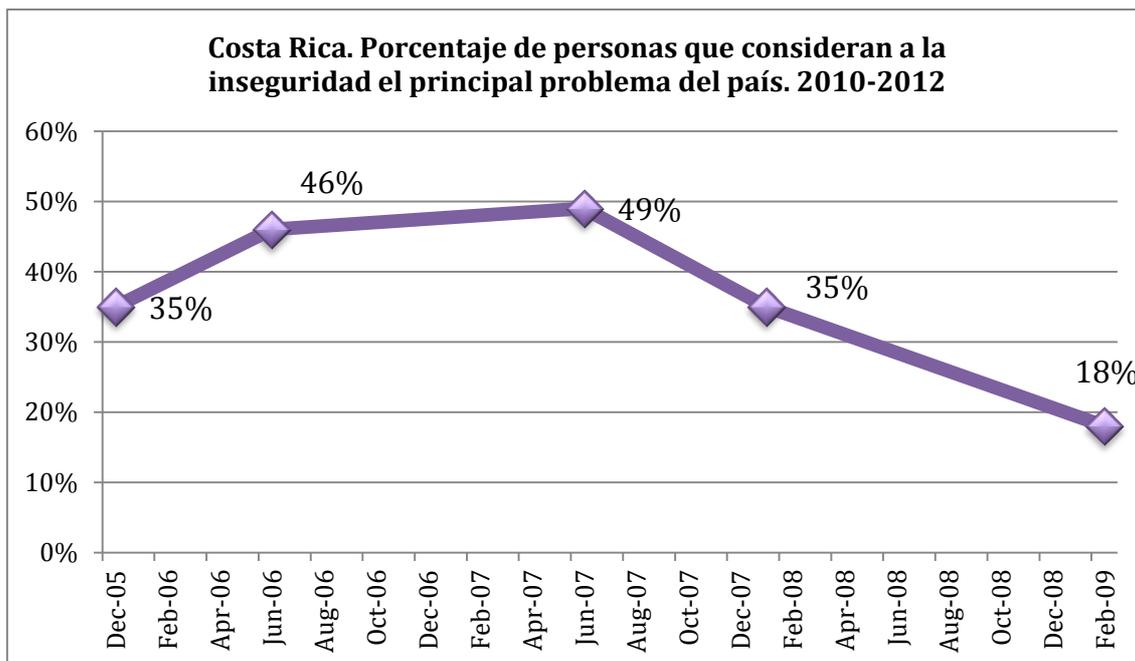
II. Elementos para el diagnóstico

Después de una historia sin sobresaltos en materia de seguridad ciudadana, los últimos años mostraron un crecimiento importante en diversos indicadores asociados a este fenómeno en Costa Rica.

A. Seguridad subjetiva (Percepción)

El tema de la seguridad ciudadana ha dominado, con tendencia fluctuante pero mayoritariamente creciente, la preocupación de la población del país en los últimos quince años, manteniéndose en las encuestas desde principios de 2010 como uno de los principales tres problemas del país, con porcentajes por encima del 30%.

En julio de 2011 alcanza su punto más álgido, cercano al 50%. Se contrae de manera notable hasta un 35% en febrero de 2012, al nivel que tenía al inicio del actual gobierno, y en marzo de 2013 disminuye hasta un 18%, con un desplazamiento hacia preocupaciones de orden económico, especialmente el desempleo.



Fuente: Unimer para La Nación, 2010, 2011, 2012, 2013.

Ciertamente, la preeminencia del problema en la opinión pública condujo a que la última campaña electoral se enfocará esencial y insistentemente en él, quizás contribuyendo a profundizar su presencia en el imaginario colectivo y a despertar exigencias y expectativas ciudadanas de respuesta pronta y efectiva.

Esto se vio precedido o acompañado por el énfasis creciente de los medios de comunicación sobre hechos violentos y la exigencia reiterada de más dureza y rapidez de la respuesta institucional.

El comportamiento de la percepción de la inseguridad por parte de la ciudadanía no es necesariamente paralelo al registro de los hechos violentos, que según los datos de registro comenzó a mostrar estabilidad o contracción en la ocurrencia en la mayoría de delitos en los últimos dos años.

Desde el enfoque de esta presentación, la percepción de la inseguridad ocupa un lugar de la mayor relevancia pues limita el goce efectivo de los derechos humanos y la convivencia democrática, producto del temor y la bajos niveles de confianza interpersonal. Por ello, buena parte de las acciones que se describen más adelante se dirigen a atender esta dimensión.

B. Seguridad objetiva (Delitos y violencia)

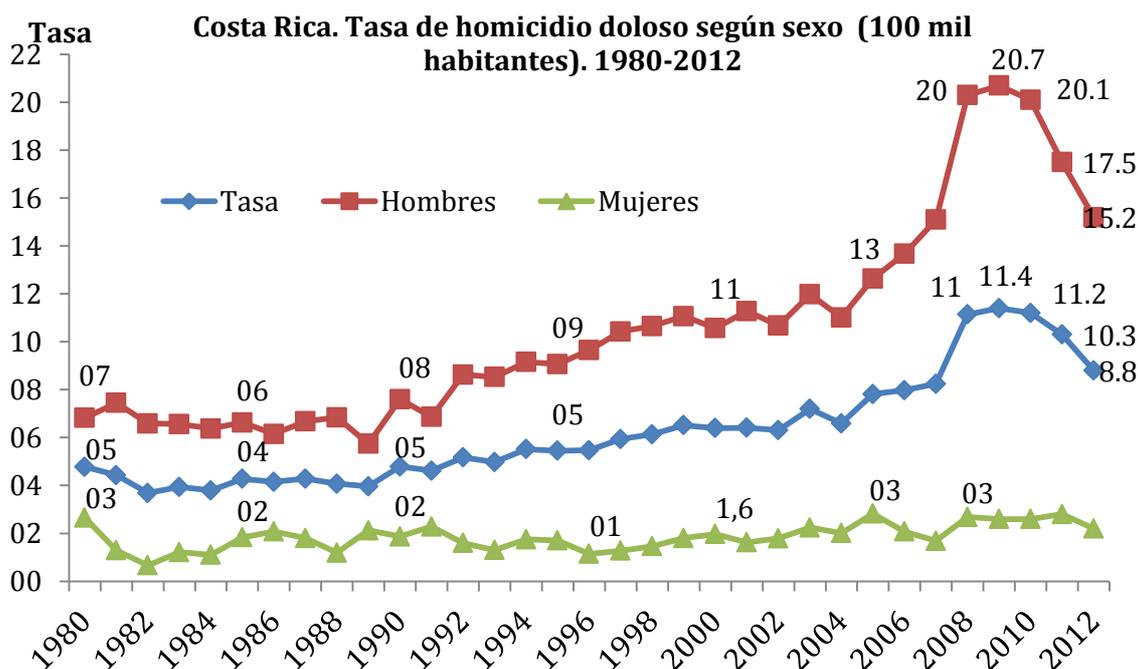
Seguidamente se presenta un recuento de los principales datos de registro de victimización y delitos ocurridos en el país.

a. Homicidios dolosos

La tasa de homicidio doloso venía mostrando un comportamiento creciente desde principios de los años 90, cuando se situaba en 4,8 por 100 mil habitantes, pero acelera su crecimiento entre 2007 a 2008 cuando pasa de 8,2 a 11,1, llegando en 2009 a su punto más alto, 11,4. En 2010 se estabiliza en 11,2 y en 2011 disminuye a 10,3, aun por encima del margen para considerar el problema como epidemia, según los criterios de la OMS. En 2012 se produce una notable disminución en la tasa al llegar a 8,8.

A partir de una elaboración hecha por el PNUD con base en los datos de la Sección de Estadística del Poder Judicial, la desagregación de los móviles o causas del homicidio muestra un crecimiento especialmente relevante entre 2007 y 2008 de aquellos asociados al crimen organizado, que incluye problema de drogas y presunción de sicariato, al pasar del 10,5% al 14,2% del total de homicidios.

Tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el registro histórico da cuenta que las víctimas del homicidio son predominantemente hombres, en especial jóvenes. La tasa de 2008, 2009 y 2010 fue de 20 por cien mil habitantes. Contrario a ello, la tasa de homicidios de mujeres nunca ha alcanzado más de 3 por cien mil habitantes, pero interesa observar que la curva histórica muestra un comportamiento no necesariamente equivalente al homicidio que tiene por víctimas a hombres. Por ejemplo, si bien la tasa de homicidios para mujeres pasa de 1,7 a 2,7 entre 2007 y 2008, en realidad no alcanza su máximo histórico. En 2011, a pesar de la disminución de la tasa global, la tasa de homicidio de mujeres alcanza la de 2005, el máximo histórico de 2,8. Esto sugiere distintas causas y contextos de la violencia contra la mujer y su necesaria atención diferenciada, algo que no siempre esta presente en las prioridades de las instituciones públicas vinculadas al tema.



Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación, Sección de Estadística

b. Delitos patrimoniales³

En relación a los delitos patrimoniales, concretamente el robo y el hurto, se percibe un crecimiento durante la última década. El robo alcanza su máximo histórico en 2009 con una tasa de 99 por diez mil habitantes pero, a partir de entonces, comienza a disminuir hasta llegar de nuevo en 2011 a una tasa similar a la de 2008 (86,1). El caso del hurto es diferente, pues alcanza su máximo histórico en 2011 con una tasa de 44,4 por diez mil habitantes.

Cambios en ciertos patrones de consumo y disponibilidad de ciertos bienes podrían tener algún impacto en el hurto, como es el caso de los teléfonos celulares y otro tipo de dispositivos móviles de uso cotidiano para las personas desde hace poco tiempo.

Entradas netas en las oficinas del Ministerio Público según tipos de delitos. Tasa por 10.000 habitantes

Delitos	2009	2010	2011
Patrimonial			
Hurto (simple y agravado)	38,5	44,1	44,4
Robo (simple y agravado)	99,0	92,6	86,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Poder Judicial. Departamento de Planificación, Sección de Estadística.

C. Victimización

El Instituto Nacional de Estadísticas –INEC- ha medido la victimización en Costa Rica a través de seis módulos incluidos en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (1989, 1992, 1994, 1997 y 2008) y la Encuesta Nacional de Hogares (2010). En 2010 –como lo había hecho en 2008- el PNUD⁴ colaboró con el INEC con ese propósito, que en esta ocasión condujo, además a un estudio histórico de la aplicación de esos instrumentos.

La principal conclusión es que “la revisión de lo sucedido durante los últimos 21 años, a partir de los módulos de la Encuesta de Hogares, ilustra el rumbo que tomó la seguridad ciudadana en el país y coincide con la tendencia observada en las estadísticas obtenidas a partir de los registros administrativos. El incremento en la victimización es claro, pues mientras en 1989 afectó al 6,2% de los hogares, el porcentaje aumentó con el pasar de los años, hasta alcanzar un máximo de 28,0% en el 2008, para luego descender a 20,2% en el 2010”.⁵

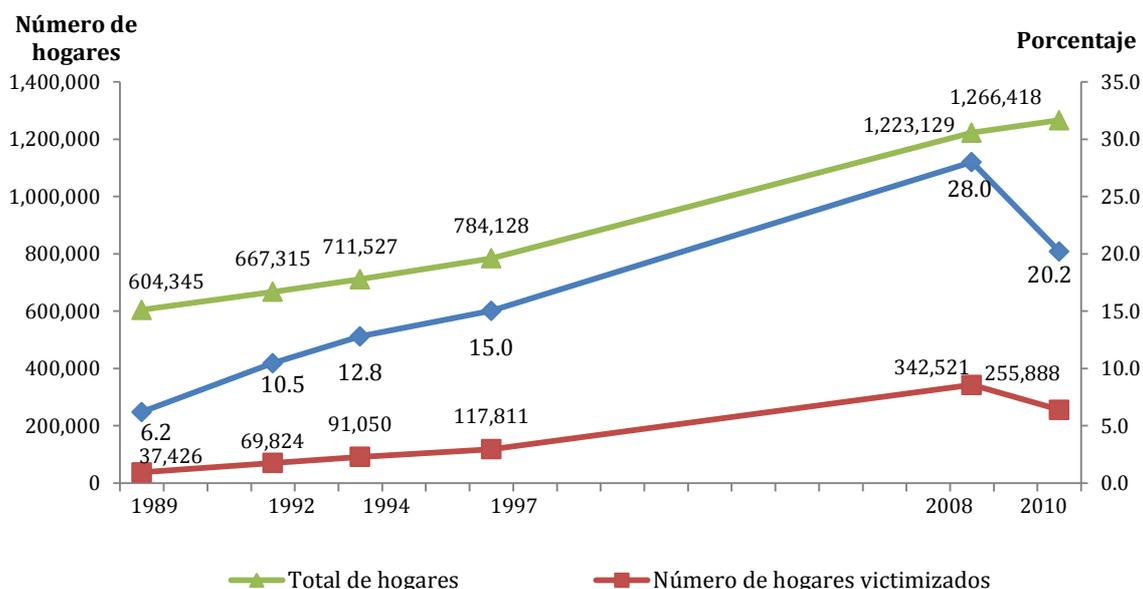
Debe anotarse que una variación metodológica no permiten comparar esas cifras sin correr el riesgo de subestimar o sobreestimar la disminución encontrada, pero datos de encuestas complementarias permiten asumir una disminución significativa en esta variable, como por ejemplo datos del Poder Judicial y la tasa decreciente de denuncia de delitos, además de la Encuesta Distrital de Victimización y Prevención de la Violencia –EVIPREV-11- (que realizó el PNUD en siete distritos con alto riesgo de inseguridad).

³ El hurto y el robo se caracterizan por la apropiación de algo total o parcialmente ajeno, pero en el caso del segundo delito hay presencia de violencia sobre las personas o fuerza en las cosas. Los datos que se presentan incluyen las categorías de simple y agravado

⁴ El PNUD también aplicó las Encuestas Nacionales de Seguridad Ciudadana (ENSCR) en los años 2004 y 2006.

⁵ INEC, PNUD, La victimización en Costa Rica. San José, 2011, pág. 24.

Número total de hogares, número de hogares victimizados durante los últimos 12 meses y porcentaje de hogares victimizados en el país



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulos de Victimización para los años 1989, 1992, 1994, 1997, 2008 y 2010.

Queda aún por profundizar acerca de las causas de esta disminución y el grado de impacto que ha tenido en ello los cambios en políticas públicas, número y capacitación de policías, estrategias novedosas de prevención en el ámbito comunitario, disminución de la deserción escolar, cambios en el ámbito judicial penal, entre otros factores.

III. Una propuesta integral con enfoque preventivo para la atención del fenómeno de la inseguridad

Frente a la tendencia vista de crecimiento en distintas manifestaciones del delito y la violencia, surge a partir de 2010 una propuesta de atención integral del problema con un enfoque de prevención, que plantea, al menos, cuatro ámbitos de intervención complementarios: (A) Generación de conocimientos e investigación aplicada, (B) Políticas, normas y planes, (C) Articulación de actores y procesos, y (D) Creación de espacios y oportunidades de desarrollo y convivencia. Estos elementos aportan elementos para la construcción de una definición funcional de la seguridad ciudadana.

Esta estrategia ha contemplado la focalización y aplicación diferenciada de acciones en las comunidades con mayor incidencia de delitos o cuyas circunstancias las colocan en situación de riesgo.

La implementación articulada de estas acciones, con sentido de proceso, ha sido determinante para mejorar las capacidades institucionales para la detección y atención de factores de riesgo del delito y la violencia, la creación de condiciones y espacios para la convivencia, la creación de oportunidades de desarrollo e inclusión social de la comunidad, especialmente de la población joven, y el desarrollo de capacidades para la resolución pacífica de conflictos.

Aún cuando esta pendiente la aplicación de una encuesta distrital de victimización y prevención de la violencia en esas zonas, la evidencia recogida a nivel nacional y distrital por el registro administrativo de delitos y hechos violentos, sumada a las encuestas de percepción, dan cuenta de una mejora significativa de la situación de la seguridad ciudadana. Si bien la complejidad del

fenómeno supone una diversidad de factores de distinta índole para explicarla, no es irrazonable señalar que la estrategia que se describe a continuación es uno de los contribuyentes más importantes y decisivos para la mejora de la seguridad ciudadana en los últimos años en Costa Rica.

A. Generación de conocimientos

Una de las principales debilidades que existen para la definición de estrategias y la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana, es la falta de disponibilidad de datos estadísticos e informes técnicos que permitan diagnosticar la situación, sus causas, manifestaciones, factores de riesgo, interrelaciones con otros factores contribuyentes y formas de atención.

Esa carencia se une, en ocasiones a la falta de capacidades técnicas de los tomadores de decisiones, y al clima de tensión producto de un aumento en el temor de la ciudadanía que, más que explicaciones, exigen medidas inmediatas y contundentes.

En este campo, en Costa Rica se vivió durante los últimos años un fuerte debate entre quienes simplificaban el fenómeno de la violencia y apostaban por medidas de “mano dura” (más penas, más cárcel, más policías) y a aquellos que apelaban a una comprensión integral y compleja del fenómeno, con enfoque epidemiológico, y que proponían acciones preferentemente preventivas que atendieran de manera oportuna las causas de la violencia y el delito.

Costa Rica tiene la fortaleza de contar con instituciones generadoras de datos estadísticos fiables, con personal profesional de alto nivel, pero en ocasiones se requiere de la participación de otros actores que den valor agregado a esa información a través del cruce de variables, identificación de interrelaciones y elaboración de diagnósticos.

A manera de antecedente, entre los primeros y más importantes referentes para explicar el problema de la inseguridad en Costa Rica, hay que citar el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Venciendo el temor, citado anteriormente. A este, lo siguieron otros estudios que fueron profundizando en temas particulares vinculados con la materia.

A partir de 2010, en un esfuerzo conjunto entre el gobierno de Costa Rica, el Sistema de las Naciones Unidas, municipalidades y comunidades, se produjeron una serie de informes y diagnósticos que permiten identificar las particulares manifestaciones de la violencia en cada lugar y para diferentes segmentos de la población, los factores de riesgo asociados y los recursos de protección institucionales disponibles. Entre estas herramientas vale la pena mencionar, por su valor informativo y demostrativo, las siguientes:

- Mapeo de actores cantonales para la prevención y atención de la violencia y rutas de coordinación interinstitucional: base de datos que incluye instituciones, organizaciones y otros agentes, con detalles sobre áreas de trabajo, ámbito temáticos y geográficos de intervención, capacidades técnicas y ubicación georeferenciada.
- Encuestas de victimización: en este marco se implementó un Módulo de Victimización en la Encuesta Nacional de Hogares, que registra la victimización en al menos un miembro del hogar en los últimos doce meses. Además se desarrolló una Encuesta Distrital de Victimización y Prevención de la Violencia que da cuenta de la victimización en 7 de los distritos de mayor incidencia delictiva en el país. Esta permite identificar y atender los particulares problemas de cada una de esas comunidades, así como reconocer las capacidades locales de organización comunitaria, confianza interpersonal y convivencia, con el fin de desarrollar o fortalecer los mismos recursos disponibles.

- Diagnósticos cantonales y distritales de seguridad ciudadana: desarrollados en nueve cantones del país y 10 distritos prioritarios, sirven para visibilizar los datos y registros de violencia desagregados a ese nivel de división administrativa. Junto a las encuestas de victimización distritales, permiten comprender la seguridad ciudadana en un ámbito más próximo a la realidad cotidiana de las personas.
- Estudios prácticos sobre factores de riesgo: diversos esfuerzos investigativos se han enfocado en describir, explicar y proponer soluciones a diversos factores de riesgos que contribuyen a profundizar condiciones de inseguridad objetiva y subjetiva en las comunidades y aumentar los riesgos de victimización. Entre ellos, estudio sobre deserción del sistema educativo, problemas y patrones de adicciones a drogas, compra-venta de bienes usados, compra-venta de desechos metálicos y máquinas tragamonedas.

Los resultados de estos informes y diagnósticos constituyeron la base para el desarrollo de políticas, planes locales y acciones comunitarias para atender situaciones de inseguridad.

B. Elaboración de políticas, normas y planes.

Entre los principales retos que enfrentó el país frente al aumento de la inseguridad, fue la falta de una política integral que ordenara el quehacer estatal en esta materia, más allá de la función policial y punitiva. Se estaba frente a instituciones desarticuladas que no identificaban la complementariedad e interrelación de sus acciones para atender los factores de riesgo del delito y la violencia, sus efectos directos, en víctimas e infractores, o indirectos, con el deterioro del tejido social producto de la inseguridad.

Asimismo, existían debilidades en el ámbito local para la elaboración de planes de prevención a nivel comunitario. Las municipalidades, las instituciones con presencia cantonal y las comunidades carecían de espacios y capacidades técnicas para organizar procesos participativos para el análisis de los problemas de seguridad y la construcción de propuestas de trabajo.

En ese marco, se impulsaron un serie de esfuerzos para llenar esos vacíos a nivel nacional, sectorial y local.

- Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ): en 2010, el gobierno de Costa Rica convocó a un proceso de consulta nacional para desarrollar una política que ofreciera lineamientos de acción, formas de articulación y un modelo de gestión de la seguridad ciudadana. A través de diversas modalidades participativas, se consultó a las comunidades, a diversos sectores y grupos, a las instituciones públicas, a las organizaciones de la sociedad civil, a la academia y a otros actores, para recabar visiones y propuestas para atender de manera efectiva las causas y los efectos de la inseguridad en el país. Este proceso, llevado adelante por el PNUD, culminó con la elaboración de la POLSEPAZ, instrumento que ha servido para coordinar y ordenar la actuación del Estado y otros actores en esta materia.
- Políticas sectoriales: se impulsaron políticas específicas para atender las manifestaciones de violencia que afectan a ciertas personas, grupos o sectores de manera específica. De esta forma, se desarrolló una política de género para el Ministerio de Seguridad Pública y la policía administrativa, políticas de género y de cultura a nivel cantonal, un Plan Nacional para promover la convivencia en los centros educativos (especialmente para atender problemas de bullying, armas de fuego, drogas y violencia sexual), estándares para el fortalecimiento de los Sistemas de Protección de la niñez y la adolescencia, entre otros.

- Planes locales de convivencia: con un enfoque prioritario en las comunidades de mayor incidencia de delito y violencia, se desarrollaron espacios participativos para que las instituciones cantonales y las mismas comunidades construyeran un plan de atención de prioridades y un modelo de gestión para la prevención de la violencia, con plazos, presupuesto e indicadores de progreso.
- Promoción de normas: impulso a procesos legislativos, especialmente en materia de control de armas de fuego y problemas de violencia en espacios deportivos.

Estos lineamientos en el plano nacional y local han permitido ordenar y articular el trabajo institucional para atender preocupaciones y necesidades concretas de las personas y las comunidades.

C. Articulación de actores y procesos

Se ha mencionado como una limitación importante, la falta de articulación de los diversos actores institucionales y comunitarios que están llamados a tener un rol relevante en materia de prevención y atención de la violencia y el delito. Esa desconexión representaba un riesgo para alcanzar logros concretos y sostener procesos en esta materia.

En 2010, se promovió la creación de distintas instancias nacionales y locales para la convergencia y la construcción de acuerdos de los distintos actores. En el plano nacional, se conformó un Comité Consultivo de la POLSEPAZ integrado por miembros de las diversas instituciones de gobierno vinculadas a la prevención y atención del delito y la violencia, diputados de la Asamblea Legislativa, magistrados del Poder Judicial, directores y jefes de instituciones judiciales y cuerpos policiales, líderes de partidos políticos y representantes sindicales. Este espacio permitió la construcción de consensos para la toma de decisiones importantes en este campo.

En el ámbito local, se constituyeron 18 redes comunitarias, conformadas por instituciones y líderes de las comunidades, para la elaboración, implementación y seguimiento de planes locales. Las redes han permitido dar carácter de proceso y sostenibilidad a los esfuerzos de promoción de la convivencia y prevención de la violencia..

D. Creación de espacios y oportunidades de desarrollo y convivencia

Las investigaciones, las políticas y la articulación de actores se han dirigido a la creación de espacios y oportunidades de desarrollo y convivencia. En otras palabras, se trata de la atención oportuna y eficaz de factores de riesgo de la violencia y el delito en el ámbito comunitario. Para ello, se han considerado tanto las manifestaciones concretas de la inseguridad en determinado lugar, como los mismos recursos locales con los que cuenta una comunidad concreta.

Estas actividades suponen, por un lado, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y funcionarios públicos. Por el otro, el desarrollo de espacios en las comunidades para la convivencia y la resolución pacífica de conflictos.

Entre las acciones estratégicas que se implementaron, se pueden citar:

- Creación y fortalecimiento de 14 Casas de Justicia
- Capacitación de más de 300 mediadores para la resolución alternativa de conflictos
- Fortalecimiento de capacidades técnicas de los miembros de Programas Preventivos de la Fuerza Pública (policía administrativa)
- Capacitación a la Fuerza Pública para georeferenciación de eventos violentos y recursos de atención y prevención, para contribuir en la toma de decisiones estratégicas

- Modelo demostrativo para la prevención de la deserción y la reinserción en el sistema educativo
- Modelo de promoción de empleo entre la población joven
- Modelo demostrativo para la atención comunitaria de la adicción a las drogas
- Recuperación y reactivación de espacios públicos (deporte, arte y recreación), incluyendo dotación de equipos deportivos e instrumentos musicales
- Capacitación de jóvenes en uso de Tecnologías de la Información.
- Fortalecimiento de Oficinas Municipales de la Mujer
- Programa Escuelas libres de armas
- Festivales comunitarias de paz

El desarrollo de estas acciones se llevó a cabo en nueve cantones del país que reúnen al 25% de la población nacional, con énfasis en los 10 distritos de mayor incidencia de delitos, según se ha mencionado anteriormente.

Estas y otras acciones deben comprenderse en su integralidad e interacción, pues en conjunto multiplican sus efectos y cada una proporciona viabilidad y sostenibilidad a las otras.

Claramente esta estrategia se enfoca en la prevención, tanto situacional como social. Pretende proporcionar o fortalecer recursos de las comunidades y las personas para hacer frente a las necesidades y debilidades concretas que ellas mismas han identificado, entre estas, falta de oportunidades para el desarrollo del proyecto de vida; expulsión del sistema educativo o educación de baja intensidad (con la consecuente dificultad para las personas para insertarse efectivamente en el mercado laboral); normalización de la violencia; hacinamiento urbano; carencia de espacios para la convivencia; desempleo; presencia de armas de fuego, y consumo y venta de drogas.

La propuesta descrita, como se dijo, pretende articular los esfuerzos para la prevención de la violencia y la mejora de la convivencia ciudadana en los espacios comunitarios, y en ese sentido ha logrado avances significativos. Pero es obvio que no aborda todas las manifestaciones del problema, para lo cual es necesario avanzar con mayor decisión, especialmente en las líneas descritas a continuación.

IV. Desafíos para la seguridad ciudadana

Se pueden identificar, al menos, dos grandes desafíos o tareas pendientes en materia de seguridad ciudadana cuya atención resulta urgente.

El primer de ellos tiene que ver con resolver las **debilidades institucionales** en esta materia y consolidar los procesos de mejoramiento que se han llevado a cabo. Quedan por atender problemas en tres niveles: capacitación técnica especializada de los funcionarios públicos; instalaciones, equipos y recursos tecnológicos, y articulación interinstitucional. Asimismo, debe considerarse en este punto el riesgo de sostenibilidad de la política pública y procesos de intervención que requieren de esfuerzos de largo aliento, más allá de un período de gobierno.

El segundo desafío es el **crimen organizado**, en todas sus formas. Quizás sea el más importante por su magnitud y posibilidades reales del Estado de hacerle frente. Las principales limitaciones actuales están vinculadas con diversos aspectos, entre ellos:

- Insuficientes capacidades y herramientas técnicas y legales, especialmente en materia de legitimación de capitales
- Falta de estrategia que identifique, desagregue y aborde todas las dimensiones de la problemática de las drogas
- Falta de un abordaje de las adicciones desde la óptica de la salud

- Débiles capacidades para implementar acciones en el campo social que impidan el encadenamiento del crimen organizado en contextos comunitarios de riesgo
- Insuficiente atención de otras manifestaciones del crimen organizado, como el tráfico de armas o la trata de personas, o efectos asociados como la corrupción
- Ausencia de una verdadera estrategia centroamericana para la atención del problema
- Desarticulación de las propuestas de la cooperación internacional en la región

V. Aprendizajes

El trabajo en materia de seguridad ciudadana debe partir del conocimiento preciso y científico de la realidad, a través de datos fidedignos, pertinentes y oportunos, que permitan la descripción del fenómeno y la toma de decisiones para su atención. Debe prevalecer el rigor en el análisis técnico antes que cualquier consideración de orden político.

Por otro lado, hay que problematizar el fenómeno de la violencia, descomponerlo en sus diversas manifestaciones y comprender como afecta a las distintas personas, en diferentes lugares y momentos. Esto permite desarrollar estrategias efectivas que atiendan especialmente a las violencias próximas, que son aquellas que mayor impacto tienen en la percepción de la inseguridad.

A partir de esa comprensión compleja y diferenciada de las manifestaciones de la violencia, tanto en forma como en intensidad, resulta fundamental focalizar la atención a nivel geográfico, en las comunidades de mayor incidencia o riesgo de violencia, y en ciertas personas, grupos y segmentos en situación de vulnerabilidad, como son las mujeres y los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Reconociendo esa diversidad de aproximaciones y la necesaria intervención de distintos actores institucionales y sociales, resulta fundamental la existencia de lineamientos que articulen y ordenen el trabajo en este campo. De ahí la pertinencia de contar con políticas nacionales y planes locales para el logro de ese propósito, que tengan una visión de mediano y largo plazo.

Además, la participación de las comunidades en la toma de decisiones es un elemento determinante para lograr el éxito y sostenibilidad de las estrategias locales. Debe superarse la concepción de un rol pasivo de las personas en esta materia y conseguir que la comunidad organizada intervenga activamente en la definición de estrategias, toma de decisiones, implementación de acciones y evaluación de resultados.

Resulta fundamental crear capacidades en las personas y desarrollar espacios físicos para mejorar la convivencia, la gestión de los conflictos y restituir el tejido social, considerando los mismos recursos comunitarios. Este tipo de acciones muestran resultados importantes en el corto plazo y un cambio significativa en la percepción de las personas en cuanto a la seguridad y las posibilidades reales para ejercer su libertad.

Finalmente, deben tomarse medidas decisivas en el ámbito social sobre factores contribuyentes de la inseguridad y la victimización, especialmente en el ámbito educativo. Esto implica desarrollar una propuesta de educación basada en criterios de calidad, accesibilidad, pertinencia y permanencia del estudiante en el sistema, sin discriminación alguna, con miras a la inserción efectiva en el mercado laboral competitivo y al ejercicio pleno de la ciudadanía democrática. Lo contrario promueve la persistencia de formas de exclusión social y desigualdad.

La propuesta descrita cuenta con herramientas y modelos demostrativos que permiten su análisis y adecuación a otras realidades y contextos. Muestra una experiencia cuyos resultados iniciales sugieren su efectividad para mejorar la convivencia y atender oportunamente factores contribuyentes del delito y la violencia en Costa Rica

Washington, junio de 2013