

Fotografía: Carolina Smaná



# QUINTA PARTE

Diez propuestas para vencer el temor



## Diez propuestas para vencer el temor

El despliegue del potencial humano nunca estará desprovisto de obstáculos. Desde sus cimientos, el enfoque de desarrollo humano se ha ocupado de explorar las fuentes de la vulnerabilidad de las personas y de plantear opciones para ampliar las posibilidades de que estas desarrollen su proyecto de vida con libertad. La necesidad y el temor son dos manifestaciones de la vulnerabilidad que el concepto de seguridad humana propone eliminar. En este informe se ha optado por centrar la atención en el temor y, más específicamente, en el temor que resulta de la inseguridad ciudadana, pero sin descuidar la existencia de vínculos estrechos entre vulnerabilidad humana e inseguridad ciudadana, una relación que ha quedado ampliamente demostrada en las páginas de este documento.

Las historias de Mauren y Rafael, que dan inicio a cada una de las partes del informe, hablan sobre cómo se manifiesta la inseguridad ciudadana en las vidas de dos personas. Se trata de dos historias, de un hombre y una mujer, que si bien distan mucho de ser similares, revelan cómo el sexo, la edad, la familia, las redes sociales y otras instituciones básicas de la sociedad contribuyen o inhiben las posibilidades de las personas para desplegar un proyecto de vida.

A lo largo de estas páginas, Mauren y Rafael han narrado con generosidad cuándo y cómo se erigió en ellos el temor. De sus relatos es posible inferir los recursos que tuvieron a mano para encarar ese sentimiento. Los tres elementos propuestos y discutidos en este informe -percepción, victimización y segurabilidad- se entremezclan nítidamente en estas dos historias, permitiendo apreciar que, si bien las puertas de entrada para enfrentar el temor que se deriva de la inseguridad ciudadana son diversas, también es posible esbozar un abordaje comprensivo e integral para hacerle frente.

Las narraciones de Mauren y Rafael complementan la información y los análisis provistos en las otras partes que integran este documento, al aportar una mirada cualitativa y concreta

sobre cómo se vive la inseguridad y cuáles son las consecuencias que esta puede tener. Pero retomando brevemente lo discutido a lo largo del informe, cabe reiterar la pregunta que se formuló al inicio de la segunda parte: ¿se vive ahora con más (in)seguridad? De manera inequívoca es posible afirmar que la inseguridad en Costa Rica ha aumentado. El país se encuentra hoy en una situación de mayor inseguridad que hace veinte años. En su vertiente objetiva, la evolución ascendente de las tasas de delictividad y violencia no admite dudas. Los datos sobre el despojo, las amenazas y las agresiones contra la integridad física, la integridad patrimonial y las infracciones a la Ley de Psicotrópicos así lo demuestran. En su vertiente subjetiva, los datos obtenidos a partir de la ENSCR-04 evidencian que el país tiene una población temerosa. En términos de segurabilidad las opiniones están divididas: mientras la mitad de la población confía en la capacidad de las instituciones con competencias directas en el campo de la seguridad, la otra mitad expresa dudas sobre su desempeño y confiabilidad. Aunado a ello, pocas personas denuncian los hechos de violencia de los que son víctimas, con lo cual se fortalece la tesis de una baja confianza en las instituciones.

Sin embargo, el diagnóstico vertido en la segunda parte da cuenta de importantes matices. La evidencia indica que existen notables diferencias en la forma en que diversos segmentos de la población experimentan la inseguridad. El sexo y la edad parecen ser los factores más determinantes con respecto a las modalidades de violencia a las que se ven expuestas las personas. La violencia letal recae principalmente sobre los hombres jóvenes, mientras que la violencia doméstica afecta sobre todo a las mujeres, en el marco de las relaciones de pareja.

Desde una perspectiva territorial, la violencia no se distribuye en forma homogénea.

La mayoría de los cantones del país no muestra una disminución en sus condiciones de seguridad, pero hay algunos que registran un deterioro severo y merecen atención prioritaria. Seis de las siete cabeceras de provincia aparecen comprometidas en materia de inseguridad y algunos cantones, como Limón y San José, reflejan situaciones especialmente problemáticas. Montes de Oca, sin ser cabecera de provincia, presenta también condiciones que requieren ser atendidas.

La clasificación varía de acuerdo con el tipo de delito: si se piensa en el homicidio aparecen Garabito, Golfito y Osa; si se consideran el hurto y el robo, permanece Garabito y se agregan Cañas, Aguirre y Montes de Oca. Si se habla de violencia doméstica se encontrará La Cruz, Corredores y Alajuelita. Todo esto demuestra que las estrategias y políticas deben ser adaptadas geográficamente y emprendidas a la vez desde las perspectivas nacional y local, así como desde las particularidades derivadas de la edad y el sexo de las personas.

Pero hay más: los hallazgos del informe indican que el temor entre la población aumenta a un ritmo que no corresponde con el incremento en las tasas de delictividad o con los riesgos que verdaderamente enfrentan las y los habitantes del país.

Ahora bien, aunque los juicios y opiniones no se ajustan a la realidad, en parte porque son severamente afectados por las representaciones que crean los medios de comunicación masiva -en especial en su vertiente noticiosa-, estos no se forjan en el vacío. Los datos obtenidos indican que existe gran cercanía entre la percepción de la violencia patrimonial y la realidad de esa forma de violencia. En efecto, es en este ámbito donde es posible verificar el mayor incremento de la delictividad y se puede inferir que el aumento de este tipo de victimización está

alimentando el temor generalizado de las personas con respecto a su integridad física, emocional y sexual.

Independientemente de las distorsiones, las consecuencias que tiene la percepción de la inseguridad ciudadana sobre el desarrollo humano exigen tomar medidas para contrarrestar los efectos del temor entre la población.

La tercera parte del informe se organiza a partir de la pregunta “¿se puede explicar la inseguridad ciudadana?” Esta interrogante se vincula con la segunda vertiente de análisis emprendida en este trabajo: ¿existe una convergencia entre situaciones de vulnerabilidad humana y social, y los fenómenos de inseguridad? La respuesta es afirmativa. Lo expuesto por Mauren y Rafael, lo dicho por los y las participantes en los grupos focales, los hallazgos de Krauskopf y Muñoz elaborados a partir de entrevistas con jóvenes, así como la información cuantitativa recogida a lo largo del informe, son testimonio de ello.

El informe (INDH) renuncia a la idea de determinar las causas de la violencia, para centrarse más bien en indagar empíricamente el comportamiento de algunos de los factores que con más frecuencia se asocian a la delincuencia y la inseguridad en el imaginario colectivo y en la literatura sobre el tema. Tales son los casos de la pobreza, la desigualdad, la influencia de los medios de comunicación, el consumo de alcohol y drogas y la tenencia de armas de fuego entre la población.

Un ámbito en el que indiscutiblemente se traza la inseguridad ciudadana es el de la familia. La constatación de que las denuncias por violencia doméstica superan en número a las relacionadas con robos o con infracciones a la Ley de Psicotrópicos, ofrece la prueba más contundente de que la población de

Costa Rica empieza a experimentar el temor desde su edad más temprana.

Tanto Mauren como Rafael se refieren, desde perspectivas diferentes, a este tema. A partir de su vivencia como hija, madre y esposa, Mauren cuenta cómo una infancia plena le sirvió como refugio y anclaje para repeler la violencia que luego experimentó en su relación de pareja. Los entretelones de su narración hacen pensar que el haber conocido y disfrutado la protección de unos padres afectuosos, aun en condiciones de grandes carencias materiales, fue la clave para que, en su experiencia posterior, ella tuviera confianza en redes comunitarias e institucionales cuyo apoyo indiscutiblemente le permitió superar las agresiones y amenazas a las que se vio expuesta. No sucede lo mismo en el caso de Rafael, cuyo desgarrador relato obliga a reflexionar sobre los patrones de socialización que empujan a los hombres, de cualquier edad, a ocultar o negar recurrentes amenazas o agresiones a su integridad física, emocional y sexual. Este testimonio, junto con los recogidos en el Centro Zurquí, arrojan luces sobre el impacto que tiene sobre las personas la exposición temprana a la violencia, entremezclada con patrones de socialización masculina que inhiben de pedir protección. De la historia de vida de Rafael se infiere que es en la calle, no en las instituciones, donde los hombres jóvenes buscan lo que termina siendo un falso refugio.

Otra proposición que ha guiado este estudio es que la relación entre desarrollo humano e inseguridad no opera en un único sentido, sino que esta última afecta de manera simultánea las posibilidades de las personas de concebir y concretar un proyecto de vida propio, elegido de manera libre y razonada. La información que se ofrece en la cuarta parte comprueba que los vínculos entre la inseguridad ciudadana y el desarrollo humano no solamente

existen, sino que son estrechos y operan en múltiples direcciones.

Guiadas por el temor, las personas toman decisiones que menoscaban el despliegue de sus libertades en el plano individual. Renunciar a estar en la casa o a salir de ella, a utilizar el transporte público, a caminar por las aceras o a visitar los parques, son ejemplos de ello. Otros tipos de acciones individuales repercuten sobre la colectividad, como sucede con la decisión de adquirir armas de fuego o de favorecer la segregación del espacio por medio de “agujas” que limitan el tránsito de las personas por los vecindarios.

Igualmente, las decisiones colectivas hacia las que se inclinan las y los habitantes tienen efectos sobre el desarrollo humano. La inversión y el empeño que las organizaciones comunales han puesto en los Comités de Seguridad Comunitaria compiten con otros fines, tales como la educación y la salud, con los que tradicionalmente han estado comprometidas esas agrupaciones. Así, el temor pone en riesgo el tejido social y desvía cuantiosos esfuerzos colectivos que en el pasado estaban orientados hacia objetivos con mayor potencial para dinamizar el desarrollo humano. Más aún, el temor erosiona el apoyo a las instituciones democráticas y a mecanismos colectivos sin los cuales el desarrollo humano no es posible. La confianza en las instituciones públicas disminuye entre quienes tienen más temor y con ello se ve socavada la adherencia a valores democráticos.

Otro ejemplo que ilustra una renuncia colectiva a las libertades es la tendencia de la población a favorecer el endurecimiento de penas y sanciones. Desde el temor se clama por respuestas autoritarias y se toman decisiones que repercuten negativamente sobre el ejercicio de la libertad.

Para disminuir el temor se requiere colocar en perspectiva el fenómeno de la inseguridad

ciudadana, mediante la creación y divulgación de información precisa y actualizada sobre el tema. En tal sentido, la intención de este informe ha sido ofrecer argumentos para una mejor comprensión de los vínculos entre inseguridad ciudadana y desarrollo humano, pero esto ha llevado también a derribar una serie de mitos, en algunos casos profundamente arraigados en la cultura nacional. Son mitos que, como tales, se construyen a partir de falsos supuestos e impiden tomar decisiones individuales y colectivas apropiadas para enfrentar el problema. Las ideas, ampliamente extendidas en el país, de que la inseguridad ciudadana está fuera de control, que solo ocurre en los espacios públicos, o que es el resultado de una creciente presencia de extranjeros en el territorio nacional, son ejemplos de suposiciones equivocadas que alimentan el debate público y que a menudo se invocan para defender el uso de políticas de mano dura. La información aquí recogida invita a un análisis más complejo de las estrategias que se requieren para hacer de Costa Rica un país más seguro. Una sociedad más segura es factible, siempre y cuando se atiendan de manera adecuada las condiciones de vulnerabilidad que nutren la violencia y el despojo, y se fortalezcan las capacidades de las personas y los mecanismos colectivos con que se cuenta para protegerlas.

A partir de todo lo expuesto es posible identificar al menos cuatro retos que encara el país en materia de seguridad ciudadana: disminuir el temor, revertir la tendencia creciente que muestra la victimización, atender los factores de riesgo y fortalecer la capacidad institucional, sin la cual no se podrán alcanzar resultados sostenibles en ninguno de estos campos. De estos desafíos se desprenden, a su vez, múltiples posibilidades para afrontar la inseguridad. A continuación se presentan diez propuestas que, si bien no agotan las opciones de seguimiento posibles, aplicadas en conjunto

conforman un plan integral para enfrentar la inseguridad ciudadana, coherente con los objetivos de desarrollo humano que sirvieron de base a esta investigación.

A lo largo de este informe se ha reiterado la imposibilidad de atribuir la inseguridad a un único factor o conjunto de factores. La indagación sobre los aspectos comúnmente explorados por la literatura e invocados por la población como detonantes de la inseguridad deja planteadas numerosas interrogantes para futuras investigaciones. No obstante ello, su estudio ha puesto en claro que es indispensable fijar la mirada en una agenda de trabajo que trascienda el enfoque meramente criminológico y policial con que suelen definirse las políticas dirigidas a garantizar la seguridad humana. Es por esa razón que los diez programas para vencer el temor que aquí se presentan abarcan desde la definición de una política de seguridad que respete y potencie el ejercicio de las libertades de las personas, hasta la importancia de fomentar hábitos saludables como alternativa al consumo de alcohol e impulsar la práctica de deportes y actividades físicas.

En la formulación de las recomendaciones se ha buscado también que las propuestas se aparten de la arraigada creencia de que prevención y control son opciones irreconciliables. Esto es consistente con lo señalado en la primera parte del informe, en el sentido de que las alternativas para responder a la inseguridad ciudadana pueden concebirse desde cuatro perspectivas: prevención, empoderamiento, protección y control. Las políticas de seguridad pueden ubicarse con nitidez en una u otra de ellas, pero frecuentemente son el resultado de una combinación de dos o más perspectivas. Las diez propuestas para vencer el temor se inscriben dentro esta lógica.

En términos de formato, estas recomendaciones han sido estructuradas a modo de programas, por lo que cada una de ellas consta de una justificación y una serie de objetivos y líneas de acción, tal como se muestra en la siguiente matriz, donde además se hace explícita la naturaleza preventiva, de protección, empoderamiento o control que sirve de guía a cada propuesta.

### Diez propuestas para vencer el temor, líneas de acción y naturaleza de la intervención

Objetivos	Propuesta	Líneas de acción	Naturaleza de la propuesta (1)			
			Pv	Pr	E	C
<b>Disminuir el temor</b>	1. Vencer mitos: mejorar la comprensión de la inseguridad ciudadana	Desplegar campañas de información y desmitificación de la inseguridad	✓			
		Promover una mejor comprensión del fenómeno entre los tomadores de decisiones	✓	✓	✓	✓
		Promover un periodismo formado y comprometido con la seguridad ciudadana	✓	✓	✓	
<b>Fortalecer capacidad institucional</b>	2. Seguridad para el despliegue de libertades: políticas de seguridad desde una perspectiva integral y democrática	Adecuar el marco normativo e institucional al objetivo de acercar la policía a la ciudadanía		✓	✓	
		Mejorar la coordinación entre los distintos cuerpos policiales	✓	✓		✓
		Fortalecer los procesos de formación, capacitación y entrenamiento de la policía	✓	✓		✓
		Crear un sistema de recolección, sistematización y provisión de información rigurosa sobre la inseguridad ciudadana	✓	✓	✓	✓
		Diseñar y poner en marcha una estrategia para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para incorporar consideraciones relativas a la seguridad ciudadana como criterio de planificación y toma de decisiones	✓	✓	✓	✓
<b>Fortalecer capacidad institucional</b>	4. Planificación local dirigida a la creación de condiciones de seguridad ciudadana	Crear canales de comunicación y mecanismos de colaboración entre el MSP y el IFAM, e instituir en este último una línea de apoyo a los gobiernos locales en materia de inseguridad ciudadana.	✓	✓	✓	✓
		Desarrollar experiencias piloto en municipios con condiciones adecuadas	✓	✓	✓	✓
		Diseño de espacios urbanos seguros	✓	✓	✓	
		Desarrollar una estrategia de animación urbana	✓			✓
		Ganarle espacios al miedo	✓	✓		✓
<b>Fortalecer capacidad institucional</b>	5. Generar entornos urbanos seguros		✓			✓
			✓			✓

Objetivos	Propuesta	Líneas de acción	Naturaleza de la propuesta (1)				
			Pv	Pr	E	C	
Disminuir la victimización	6. Más igualdad, menos conflicto: una propuesta para enfrentar la violencia contra las mujeres	Establecer políticas integrales, que incluyan la creación de infraestructura y servicios para el cuidado de las familias	✓	✓			
		Establecer un programa para monitorear la aplicación de los mecanismos de protección contra la violencia doméstica.		✓			
		Promover, entre las mujeres migrantes, el ejercicio del derecho a una vida libre de violencia, mediante programas y campañas de sensibilización y mecanismos que garanticen su acceso a la justicia				✓	
		Fortalecer las capacidades de las mujeres en el ámbito familiar, por medio de políticas integrales					✓
		Retomar la discusión nacional sobre el rechazo a la violencia contra las mujeres			✓		✓
		Mejorar los registros de información sobre la violencia contra las mujeres y profundizar la investigación sobre el tema		✓	✓	✓	✓
		Superar la desprotección		✓			✓
		Combatir la violencia intrafamiliar contra los niños y las niñas		✓	✓		
		Un sistema educativo capaz de retener en las aulas a su población		✓	✓		
		Participando juntos				✓	
Atender factores de riesgo	8. Atención prioritaria a la juventud: más oportunidades, menos cárceles	Impulsar programas de asistencia familiar	✓				
		Promover acciones comunitarias para ampliar las opciones de la juventud	✓	✓			
		Ofrecer oportunidades a la población penal juvenil	✓				
Atender factores de riesgo	9. Vidas saludables: hábitos sanos para la recreación y la convivencia	Sensibilización y formación	✓				
		Impulsar planes de acción inmediata	✓				
		Fortalecer los mecanismos de control estatal sobre las empresas que brindan servicios de seguridad privada	✓				
Atender factores de riesgo	10. Adios a las armas: mantener a Costa Rica libre de armas de fuego	Concienciación de la ciudadanía y el sector empresarial	✓				
			✓				

(1) Pr: Protección. Pv: Prevención. E: Empoderamiento. C: Control

# 1

## Vencer mitos: mejorar la comprensión de la inseguridad ciudadana

La inseguridad se vive desde las ideas que se tiene sobre sus características, fuentes y manifestaciones. En el imaginario de la población de Costa Rica existen diversos mitos con respecto a la inseguridad ciudadana, cuya superación contribuirá a identificar soluciones adecuadas al problema. Más aún, derribar los mitos que se erigen alrededor de la inseguridad ciudadana es prioritario para disminuir la percepción de este fenómeno; a mayor claridad sobre los riesgos, menor será la sensación de inseguridad de las personas.

Aquello que no se entiende, que resulta lejano o desconocido, suele producir más temor. Por ello, pese a que el acaecimiento de la violencia por lo general tiene lugar entre personas conocidas, la población percibe que las amenazas a su integridad física, sexual, patrimonial o emocional provienen de desconocidos.

Este es el primero de cinco mitos que este informe llama a derribar. Creer que el problema de la inseguridad solo está en las calles o en los espacios colectivos (vías públicas,

parques, espacios recreativos de uso colectivo), minimiza la importancia de lo que ocurre entre amigos, conocidos, en el hogar y en las relaciones de pareja.

Pero además de considerar que la inseguridad está en las calles y no en sus relaciones cercanas, en los últimos años la ciudadanía muestra una tendencia creciente a asociar este problema con la presencia de extranjeros en el país. A pesar de ello, la ENSCR-04 sugiere que la población resiste hasta cierto punto los discursos estigmatizantes que, entre otros, llegan a través de los espacios noticiosos que los medios de comunicación dedican a temas relacionados con la inseguridad.

Costa Rica enfrenta el reto de decir un no definitivo a la xenofobia y la intolerancia, para lo cual este informe provee información que se espera no pase desapercibida: los extranjeros participan en una proporción ligeramente menor que los nacionales en la conformación de la población penitenciaria. Para avanzar hacia una sociedad más segura es imperativo prescindir del

efecto tranquilizador que se obtiene al hacer recaer la responsabilidad sobre el otro, el diferente, el desconocido.

La razón más contundente para sustentar una propuesta dirigida a reducir el temor es que este sentimiento acarrea consecuencias negativas para el ejercicio de las libertades de las personas. Se apela a la sensación de inseguridad como justificación de medidas extremas, orientadas a limitar las garantías a la libertad que la Constitución Política y el ordenamiento jurídico del país han instaurado.

Este informe demuestra que un significativo sector de la población, principalmente integrado por las personas más temerosas, apoya la aplicación de políticas de mano dura. Pero aún más importante es el hecho de que este tipo de acciones no solo atenta contra los derechos humanos, sino que suele obedecer a la falta de información sobre el tema.

La seguridad ciudadana no mejorará desplegando acciones en una sola dirección o mediante intervenciones centradas en el endurecimiento de penas. El fracaso inevitable de estas respuestas sobrevendrá por la estrechez de la perspectiva de la que parten. Su error consiste en asumir que la inseguridad puede suprimirse atendiendo una reducida parte del problema.

La inseguridad ciudadana en Costa Rica no está fuera de control. Aun cuando algunos delitos como el robo y el hurto se han incrementado significativamente en los últimos años, es posible atender el problema con medidas respetuosas de los derechos humanos y coherentes con los objetivos del paradigma del desarrollo humano.

En el país prevalece la opinión de que poco o nada puede hacerse para reducir los niveles actuales de inseguridad y se asume como verdad que la solución no está al alcance de

la ciudadanía. El temor ha paralizado hasta cierto punto la iniciativa social, socavando el despliegue de las libertades individuales e imponiendo obstáculos al desarrollo humano y el disfrute de la convivencia.

Sin embargo, también es claro que el cambio de la percepción de inseguridad no se logrará mientras no se modifiquen circunstancias objetivas que causan temor a la ciudadanía y que no se reducen a una mala información, un énfasis excesivo en este tema por parte de los medios de comunicación o un equivocado análisis sobre la dimensión del problema. La percepción cambiará si aumenta la confianza en la policía por parte de las y los ciudadanos, y si estos detectan una mayor presencia de la autoridad en las calles, así como una mayor eficiencia y eficacia en la reacción frente al delito, si se mejoran contextos urbanos deteriorados o descuidados y se proveen instrumentos de protección a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, o si se construyen redes, tanto sociales como institucionales, de contención de factores que ponen a las personas en riesgo de ser víctimas o victimarias de hechos violentos. A todo esto deben propender el diseño y la puesta en marcha de una política integral de convivencia y seguridad ciudadanas como la que se propone en el acápite siguiente y se desarrolla en los subsiguientes.

Pero también es cierto que el imaginario colectivo suele construir representaciones que en ocasiones son muy difíciles de modificar aun si cambian las circunstancias reales. Es por esta razón que el objetivo de esta primera propuesta está orientado a que la población valore adecuadamente la situación de la inseguridad ciudadana en el país, sin excesos ni distorsiones, mediante el desarrollo de iniciativas que posibiliten, en el corto y mediano plazos, disminuir las percepciones de inseguridad. Para ello se requiere dotar a la ciudadanía de información que permita

disminuir el temor y estimular el disfrute de la libertad; incentivar el ejercicio del periodismo desde la óptica de los derechos humanos; dar a conocer iniciativas exitosas encaminadas a contender con la violencia y el delito, y evidenciar que las soluciones represivas no representan opciones reales para superar la problemática de inseguridad. Con estos objetivos en mente proponen las siguientes líneas de acción.

## **Líneas de acción**

### ***A. Desplegar campañas de información y desmitificación de la inseguridad***

Con el propósito de aclarar las ideas equivocadas que existen en el país alrededor de la inseguridad, se sugiere el despliegue de una campaña nacional dirigida a proveer información rigurosa, que ayude a derribar los mitos que existen alrededor del tema.

Para divulgar la información comentada anteriormente, se sugieren diferentes formas de difusión: desde el aprovechamiento de canales nacionales de televisión, hasta la realización de presentaciones sectoriales a instituciones como las universidades públicas y privadas, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública, así como a sindicatos y organizaciones sociales, organismos internacionales y cámaras empresariales.

En el ámbito provincial o local se recomienda involucrar y dar participación a las municipalidades y redes de gobiernos locales. La información recabada por este informe, así como los materiales preparados para su divulgación, pueden formar parte de este trabajo.

Además es importante realizar un esfuerzo para mostrar, con mayor grado de profundidad, las características de ciertas formas de violencia que recaen sobre segmentos

específicos de la población, o para develar los problemas que acarrear otros discursos estigmatizantes que también empiezan a notarse en el país, como en el caso de los discursos sobre la población joven.

### ***B. Promover una mejor comprensión del fenómeno entre los tomadores de decisiones***

La promulgación de un marco normativo y la definición de políticas públicas eficaces en materia de (in)seguridad ciudadana dependen de la calidad de la información que manejen las y los jerarcas y tomadores de decisiones. De ahí que esta línea de acción recomiende promover entre ellos una mejor comprensión de este fenómeno.

En este contexto sobresale como una sugerencia oportuna el dar respuesta a la notable escasez de oferta educativa en este campo. Se propone abrir líneas de investigación e incluir cursos sobre esta materia en los currículos de universidades públicas y privadas.

En el corto plazo, se sugiere realizar una serie de jornadas de capacitación sobre el tema, con participación de tomadores de decisiones y personal técnico de todos los poderes del Estado.

Por último, se propone concienciar a los tomadores de decisiones sobre la importancia de que la seguridad sea parte de las consideraciones cotidianas en los procesos de planificación de los programas de la Administración Pública, y en el sentido de que una población informada es una población más comprometida con el desarrollo de nuevos planes. Se sugiere, así, capacitar a las personas responsables de la planificación de los programas de las distintas instituciones públicas, sobre el modo de aplicar los criterios de prevención, protección, empoderamiento y control, transversalmente en toda la estructura gubernamental.

### ***C. Promover un periodismo formado y comprometido con la seguridad ciudadana***

La participación de los medios de comunicación en un esfuerzo formativo en materia de (in)seguridad ciudadana es central para el éxito de esta propuesta, dado que las ideas que tienen las y los habitantes del país sobre este fenómeno provienen en gran medida del abordaje que el periodismo hace del tema. Para promover un periodismo formado, con acceso a información rigurosa sobre la violencia y la inseguridad, respetuoso de la dignidad de las personas, se propone:

- Incentivar la apertura de espacios de diálogo e intercambio con los profesionales de la comunicación, a fin de elaborar un “protocolo responsable” para el manejo de información relacionada con la inseguridad ciudadana, de modo que se establezcan criterios claros entre los profesionales de los medios de prensa televisiva, radial y escrita, sobre el tipo de abordaje a que ha de aspirarse al divulgar noticias sobre temas de inseguridad.
- Motivar y distinguir el periodismo responsable al momento de transmitir o reportar hechos vinculados con la seguridad ciudadana. Esto podría hacerse mediante la creación de un galardón o premio, entregado anualmente por un jurado independiente bajo la tutela de una institución como el Colegio de Periodistas.
- Propiciar la creación de un “observatorio de los medios de comunicación”, como instrumento para monitorear los temas y el enfoque de las noticias que se divulgan. El monitoreo riguroso y científico de la labor de los medios puede ofrecer insumos y parámetros claros para interpretar la noticia y tiene la bondad de que proveería elementos de juicio para que los mismos medios de comunicación reflexionen sobre su labor. Una iniciativa con estas características podría desarrollarse en alguna de las universidades públicas.

# 2

## Seguridad para el despliegue de libertades: políticas de seguridad desde una perspectiva integral y democrática

La adecuación de las políticas de seguridad del país a una perspectiva integral y democrática es un propósito indiscutible y central de una estrategia encaminada a vencer el temor. Costa Rica debe tener como propósito colectivo de corto plazo contar con una política integral de convivencia y seguridad ciudadanas, que sirva para reflejar el consenso -resultado de una amplia discusión- sobre el modelo de seguridad que se desea construir, para determinar las prioridades y orientar las acciones de las agencias estatales y las organizaciones privadas dirigidas a disminuir los índices de violencia e inseguridad, y para facilitar el monitoreo sobre el impacto que los programas o proyectos que se desarrollan están teniendo en el logro de los propósitos convenidos.

Se ha reiterado aquí que Costa Rica debe procurar una seguridad democrática y dirigida a garantizar el libre ejercicio de la libertad y los derechos de las y los habitantes, sin que estos sean limitados o amenazados por ataques de terceros o por el temor. Esa seguridad solo se construye y se hace sostenible si se desiste de reducir la noción de

seguridad a lo policial y se busca afianzarla en relaciones de solidaridad y confianza en las relaciones interpersonales, así como en la vinculación entre las personas y las agencias estatales encargadas de proveer seguridad.

Esta es una discusión que todavía está pendiente en Costa Rica y que, de no ser asumida como parte del debate sobre el modelo de desarrollo al que aspira la población, entraña el riesgo de dar cabida a la tentación de echar mano de medidas exclusivamente coercitivas y reductoras del ámbito de libertad de los individuos. Este informe habrá cumplido sus propósitos si se convierte en el inicio de ese amplio debate.

La política que se propone debe servir, además, para ordenar el complejo y disperso sistema institucional de la seguridad en el país. Los problemas derivados del alto número de cuerpos policiales, las dificultades para contar con información adecuada y oportuna, la inoperancia de instancias de coordinación interinstitucional como el Consejo Nacional de Seguridad Pública,

así como la falta de comprensión sobre el rol que en esta materia cumplen agencias estatales diferentes a la Fuerza Pública, y en especial los gobiernos locales, se podrán superar si se dispone de un instrumento de gestión suficientemente comprensivo que guíe las acciones de todas las instituciones comprometidas.

El fortalecimiento del Ministerio de Seguridad Pública, para que de manera efectiva e integral garantice la conducción no policial de la seguridad, es una tarea inaplazable. Si bien en los últimos años se han hecho esfuerzos en este sentido, lo cierto es que el Ministerio continúa concentrando su labor en la administración del recurso policial, lo que perpetúa la simplista asociación seguridad-policía.

Una mayor confianza en las instituciones públicas encargadas de prevenir y enfrentar las consecuencias de la violencia contribuiría indudablemente a disminuir la percepción de inseguridad de la población y a desalentar, entre la ciudadanía, la adopción de mecanismos privados de protección.

En términos de impedir la impunidad es necesario atender una serie de problemas operativos del sistema penal que favorecen a los infractores. Por ejemplo, en una alta proporción los reportes policiales son mal confeccionados y no reúnen la información requerida para iniciar los procesos judiciales respectivos. Asimismo, se han observado deficiencias importantes en los sistemas de información del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia en lo concerniente a infractores reincidentes. Preocupa también que solo un tercio de los hechos de violencia sea denunciado ante las autoridades pertinentes y que esta reducida cuota se deba a la percepción de que, aunque se denuncien los hechos, las autoridades no toman medidas para detener a los infractores.

Es imprescindible fortalecer la capacidad institucional de todos los cuerpos policiales del país, a fin de que la tutela de los derechos de la ciudadanía se lleve a cabo de manera satisfactoria y, en consecuencia, las personas puedan desplegar sus libertades, restringidas o inhibidas a diario por el clima de inseguridad que perciben. Específicamente se propone:

- Generar las reformas legales e institucionales que se requieran para concretar el objetivo de aproximar la policía a la ciudadanía.
- Organizar la policía bajo el concepto de proximidad, de manera que todas las personas de la comunidad tengan fácil acceso a la protección policial y desarrollen confianza en cuanto a su capacidad de respuesta. Los cuerpos de seguridad pública deben ser agentes protagónicos de la generación de espacios seguros en el ámbito local.
- Crear o poner a funcionar regularmente, entre todos los cuerpos policiales del país, los necesarios mecanismos de coordinación institucional.
- Fortalecer los procesos de educación, capacitación y entrenamiento de la comunidad policial.

## Líneas de acción

### *A. Adecuar el marco normativo e institucional al objetivo de acercar la policía a la ciudadanía*

Se considera necesaria la discusión, diseño e implementación de una política nacional de seguridad ciudadana que responda a una visión integral y rigurosa del tema. Ello supone desarrollar un instrumento normativo que sea claro en cuanto a metas y plazos de cumplimiento, en el marco de

un proceso de discusión y análisis liderado por el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) en coordinación con otros actores nacionales y locales, gubernamentales y no gubernamentales, dirigido a concretar las acciones que se han venido desplegando en torno a la idea de una policía profesionalizada y cercana a la población.

La Estrategia de Seguridad Comunitaria y la Policía de Proximidad son los dos mecanismos usados por el MSP para identificar y atender los problemas de seguridad que comúnmente enfrenta la población. Esta línea de trabajo puede ser fortalecida con la participación de los gobiernos locales, por medio de un componente específico en la política, la estructura y los procedimientos del citado Ministerio.

### ***B. Mejorar la coordinación entre los distintos cuerpos policiales***

En el ámbito de las competencias se debe distinguir entre las funciones investigativas y las preventivas. Las primeras deben corresponder exclusivamente al Organismo de Investigación Judicial; las segundas atañen al resto de las agencias policiales.<sup>1</sup>

Con el propósito de mejorar la coordinación interna entre los distintos cuerpos policiales, se sugiere consolidar un esquema de coordinación basado en acuerdos institucionales. Para estos efectos hoy existen dos tipos de instancias: las que se ocupan de tareas *ad hoc* -como la atención de una crisis, por ejemplo- y las que se originan en

el conocimiento personal entre funcionarios que tienen a su haber una larga tradición de servicio.

Sin embargo, la legislación actual contempla mecanismos de coordinación que es necesario poner a funcionar regularmente. Así puede hablarse, en primer lugar, de una coordinación de políticas, lo cual implica garantizar reuniones periódicas entre todos los cuerpos policiales del país, el establecimiento de una secretaría permanente que se encargue de aspectos relacionados con agenda, actas, registro de acuerdos y el desarrollo de programas de coordinación<sup>2</sup> dirigidos a mejorar la gestión de la información que cada entidad genera o administra, ampliar y mejorar la capacitación de la comunidad policial y optimizar el uso de recursos financieros destinados a enfrentar la inseguridad.

En el campo de la gestión de la información se sugiere crear un centro de información policial que, a partir de las capacidades tecnológicas instaladas, facilite la realización de consultas inter-agenciales. Es importante que los datos sobre personas privadas de libertad, personas con causas pendientes, reos rebeldes, etc. estén disponibles para las distintas fuerzas policiales.

Asimismo, es necesario asegurar que las bases de datos sean de fácil acceso.<sup>3</sup> Por ejemplo, deberían crearse accesos directos para y desde las instancias de la Dirección General de Tránsito, de manera que los y las oficiales de la Fuerza Pública puedan hacer

<sup>1</sup> Es importante tener en cuenta que las autoridades administrativas carecen de atribuciones constitucionales y legales para investigar casos concretos, pues la objetividad de la investigación (valor democrático irrenunciable) se garantiza mediante la intervención del OIJ. Sin embargo, es inevitable que ciertas tareas investigativas resulten necesarias para llevar adelante los programas de prevención del delito. Esto conduce a un área gris, donde las potestades del OIJ y del Ministerio de Seguridad colindan, situación que obliga a mantener una instancia permanente de coordinación.

<sup>2</sup> El equipo del INDH tuvo la oportunidad de sostener una reunión de trabajo, del tipo propuesto, con las personas que estarían relacionadas con esta instancia, y pudo valorar la conveniencia de establecer este mecanismo.

<sup>3</sup> Los mismos jefes policiales recomendaron de manera vehemente, en la sesión de trabajo con el equipo del INDH, que se hagan mejoras en los equipos de comunicación.

consultas sobre un vehículo cuando así lo requieran, o que un oficial de Tránsito que haya detenido un vehículo pueda conocer si la persona que lo conduce tiene algún asunto pendiente en el OIJ.

En materia de capacitación, uno de los aportes concretos que puede esperarse de la instancia de coordinación que se propone es la profundización de la doctrina policial costarricense, mediante aportes y trabajos concretos de las distintas entidades que formarán parte de ella.

Una mejor coordinación policial e interinstitucional -entre los poderes Judicial y Ejecutivo- podría redundar en una disminución de la impunidad.

### ***C. Fortalecer los procesos de formación, capacitación y entrenamiento de la policía***

En el ámbito de la formación es donde se registran los mayores progresos de las agencias policiales<sup>4</sup> del país. No obstante, hay que admitir que el número de funcionarias y funcionarios incorporados luego de un adecuado proceso formativo no ha llegado a ser mayoritario y que el desafío consiste en mantener la línea de acción con un esquema de metas anuales. En particular, deben crearse condiciones para que las mujeres tengan las mismas oportunidades de formación y ascenso que los hombres, propósito que implica crear condiciones de infraestructura aún inexistentes.

En capacitación se cuenta con diversas experiencias de apoyo por parte de la cooperación internacional y de proyectos con otras instituciones públicas nacionales, como la

UNED y la Escuela Judicial.<sup>5</sup> Sin embargo, se requieren programas de mediano y largo plazo, vinculados con el desarrollo de una verdadera carrera profesional. En esa dirección deben encaminarse futuros esfuerzos.

Finalmente, la dimensión del entrenamiento en la actualidad carece de condiciones mínimas para su desarrollo.<sup>6</sup> Un proyecto útil para los tres ámbitos, pero en especial para el entrenamiento, sería la creación de un área de simulación, que consiste en una calle con escenarios para el entrenamiento y las respectivas “pistas de aprendizaje”, a fin de tener un programa de prácticas y ejercicios.

En cuanto a la coordinación para efectos de entrenamiento, se sugiere programar ejercicios conjuntos entre los distintos cuerpos policiales. Existen experiencias de este tipo que han sido valoradas de manera muy positiva, pero no obedecen a una programación anual con objetivos estratégicos y metas definidas. Aunque se cuenta con capacidad para generar estas actividades, sería conveniente asignar responsabilidades para su ejecución. La instancia sugerida para la coordinación de políticas podría ser el espacio para poner en marcha esta iniciativa.

Ahora bien, además de los aspectos mencionados, la investigación realizada para este informe ha evidenciado la importancia de hacer descansar la ejecución de una política integral de seguridad sobre la base de información rigurosa acerca del tema, para lo cual se hace indispensable la creación de lo que aquí se ha llamado el Observatorio de la Inseguridad Ciudadana, y de incorporar a los gobiernos locales en la puesta en marcha de una política de esta naturaleza.

<sup>4</sup> Por formación se entiende el proceso educativo que se debe desarrollar para el ingreso a la institución.

<sup>5</sup> Las actividades de capacitación se dirigen a los y las profesionales en ejercicio y se enmarca dentro de los parámetros de actualización profesional.

<sup>6</sup> El entrenamiento es un tipo particular de capacitación, que se circunscribe más específicamente a cuestiones operativas.

# 3

## Constituir el Observatorio de la Seguridad Ciudadana: información oportuna y rigurosa sobre la inseguridad ciudadana

La vigilancia de la seguridad ciudadana en Costa Rica enfrenta un problema elemental, pero vital, que debe superarse para desarrollar verdaderos programas de prevención en este campo. Concretamente, el problema consiste en que se carece de una instancia nacional, o de mecanismos de acopio y sistematización de registros, que brinden una visión global y unificada de la inseguridad que afecta al país en un momento determinado. Las instituciones públicas relacionadas con el tema, aunque coordinan actividades de campo e intercambian datos, producen informes en sus áreas de competencia, que solo aportan indicadores parciales del problema. Además, por lo general, debido al tiempo que transcurre entre la ocurrencia de los hechos y su registro, se dificulta la toma de decisiones y la definición de prioridades.

Lo anterior sugiere que es indispensable crear un sistema que recopile la información existente de manera sistemática, oportuna y confiable, para:

- planear, ejecutar, monitorear y evaluar el impacto de las estrategias

preventivas que se deriven de su funcionamiento;

- asignar y coordinar más eficientemente los escasos recursos humanos, técnicos y materiales de que disponen las instituciones que atienden el problema;
- apoyar la participación activa de la ciudadanía a nivel local, así como permitir algún grado de control ciudadano sobre las políticas de seguridad, y
- promover el conocimiento y la investigación sobre la inseguridad ciudadana en el país.

### **Líneas de acción**

#### ***A. Definir los contenidos***

Esta propuesta no apunta a crear un registro de información estadística nuevo, sino a impulsar la coordinación de esfuerzos para aprovechar los registros existentes, dar valor agregado a la información disponible y convertirla en fuente de conocimiento y acciones preventivas. Los siguientes son

algunos de los contenidos que podría contemplar ese sistema:

- Registro de información para variables que sean útiles para la toma de decisiones.
- Reportes o boletines periódicos, elaborados por los administradores del sistema.
- Información de resultados de encuestas pertinentes.
- Información sobre investigaciones, tesis, artículos científicos, bases de datos bibliográficas y literatura en general que se produce en el país sobre el tema.
- Reportes de periódicos nacionales.
- Base de datos de investigadores nacionales.
- Sitios en Internet para facilitar búsquedas de información.

### ***B. Precisar las características del sistema***

El orden de los contenidos propuestos en el apartado anterior no es casual; obedece a la necesidad de crear el sistema de manera programada y consensuada para que sea:

- aceptado por las instituciones y personas que lo establecerán y lo utilizarán;
- sencillo y flexible en su organización y operación (tanto para las instituciones como para las y los ciudadanos que lo usarán);
- oportuno en la recolección de los datos y la presentación de resultados;

- sensible para detectar los problemas de interés;
- relevante en la desagregación, para que permita conocer las características de las víctimas, sus victimarios (si procede) y el contexto, en tiempo y espacio, en que se produjeron los hechos delictivos registrados, y
- razonable en su costo.

### ***C. Determinar el funcionamiento del sistema***

Para alcanzar los objetivos propuestos es indispensable el compromiso y la participación activa de las diversas instituciones que generan datos sobre el tema de interés. Se considera que, de esta forma, la influencia que pueda ejercer el Observatorio de la Seguridad Ciudadana sobre la toma de decisiones será más efectiva. Por esta razón, se sugiere empezar realizando dos grandes acciones: la creación de un Consejo Consultivo Interinstitucional (CCI) y el establecimiento de una Unidad Técnica (UT).

El CCI debe estar compuesto por representantes de los organismos que proporcionarán información al sistema o que toman decisiones en el campo de estudio. Sus funciones pueden consistir en:

- Concretar un compromiso que garantice el suministro de información con la periodicidad, desagregación, oportunidad y calidad requeridas.
- Concienciar a los diferentes niveles jerárquicos sobre las bondades del sistema.
- Establecer el proceso gradual que supondrá el desarrollo del sistema para

lograr su funcionamiento, sostenibilidad y permanencia.

- Dar respaldo político y garantizar la calidad técnica del sistema.
- Aprobar la inclusión de la información, así como de nuevos miembros.
- Revisar y analizar los resultados (indicadores) que proporcione el sistema.
- Servir como canal de información para la toma de decisiones.

Por su parte, la UT debe estar compuesta por profesionales expertos en el tema y con capacidad para administrar el sistema. Las funciones encomendadas podrán ser las siguientes:

- Crear, organizar, recolectar, procesar y actualizar la base de datos, con el mayor grado posible de desagregación, consistencia y comparabilidad internacional.
- Evaluar los mecanismos de recolección de información y diseñar estrategias eficientes para su introducción al sistema.
- Uniformar definiciones, cifras e indicadores a nivel nacional e internacional.
- Evaluar los datos recolectados.
- Elaborar reportes periódicos que ofrezcan:
  - ✓ Información tabulada en forma de cuadros, gráficos o sistemas georreferenciados.
  - ✓ Información que permita la formulación eficiente de políticas y facilite la labor preventiva de los

cuerpos policiales y de otras instituciones involucradas.

- ✓ Análisis e interpretación de los fenómenos relacionados con la inseguridad ciudadana.
- ✓ Datos y herramientas metodológicas para monitorear y evaluar, de manera desagregada, el impacto de los programas de prevención y disminución de la inseguridad.
- Crear, consolidar y organizar el acopio de bibliografía sobre la temática.
- Generar información cualitativa por medio del trabajo de campo (estudios de observación, etnográficos o similares).
- Planear una encuesta periódica de victimización para:
  - ✓ medir el fenómeno por una vía alternativa,
  - ✓ evaluar la cifra oculta que arrojan los diferentes registros, y
  - ✓ conocer los niveles de percepción de inseguridad de la ciudadanía.

#### ***D. Desarrollar una estrategia de trabajo***

Una vez establecida, la CCI podrá fortalecer el Observatorio de la Seguridad Ciudadana desarrollando una estrategia inicial de trabajo dirigida a:

- Realizar un trabajo de concienciación política, con el fin de lograr la voluntad de los jefes de cada institución y el apoyo que requiere el proyecto.
- Promocionar el Observatorio de la Seguridad Ciudadana como un instrumento interinstitucional e

interdisciplinario, capaz de facilitar el conocimiento científico sobre la inseguridad y la toma de decisiones para prevenirla.

- Efectuar un análisis legal de las competencias de cada institución productora de información, con el propósito de determinar las limitaciones que enfrenta cada una de ellas en materia de divulgación y suministro de información.
- Liderar un esfuerzo de capacitación inter e intrainstitucional para lograr el apoyo del personal involucrado en el suministro de información.
- Hacer un inventario de los recursos tecnológicos y humanos disponibles en cada institución y con capacidad para fortalecer el sistema.
- Determinar un mínimo de información cuantitativa, es decir, variables que serán incluidas en el sistema, con niveles de desagregación suficientes, para que el Observatorio de la Seguridad Ciudadana entre en funcionamiento.

La UT, bajo la supervisión de la CCI, liderará los aspectos operativos de inicio del sistema y su permanencia. Para ello se requiere que siga una estrategia de trabajo no lineal, cuyas etapas sean consecuencia unas de otras, pero que tengan la virtud de retroalimentarse constantemente, para funcionar como un círculo virtuoso que se fortalece con la operación diaria. La estrategia incluye desarrollar un proceso de conceptualización del sistema, realizar un diagnóstico de las estadísticas existentes, seleccionar y recolectar las variables, procesar los datos y confeccionar boletines.

El Observatorio de la Seguridad Ciudadana se concibe como un sistema que será útil para la toma de decisiones. Por este motivo, el acceso a la información por medios modernos (Intranet, por ejemplo) debería estar garantizado para las instituciones participantes. Sin embargo, dado que también cumplirá la función de informar, se estima conveniente crear una página *web*, con acceso restringido, para el público en general y particularmente para investigadores interesados en el tema.

## Planificación local dirigida a la creación de condiciones de seguridad ciudadana

Son varias las razones por las cuales es deseable que los gobiernos locales participen en la búsqueda de soluciones para los problemas de inseguridad que aquejan al país. Las municipalidades tienen a su cargo una serie de funciones que inciden sobre este fenómeno, como las decisiones relacionadas con el uso del suelo, el otorgamiento de patentes y permisos de construcción y la creación y cuidado de espacios públicos, entre otras.

Con la colaboración y el apoyo de estas instancias es posible atender ciertos déficit institucionales detectados en el marco de la elaboración de este informe. Así, la participación de los gobiernos locales en la creación de condiciones de seguridad para las y los habitantes de sus cantones puede ser útil para establecer sistemas de información sobre la violencia y la delictividad en el ámbito local, y para dirigir recursos institucionales, materiales y humanos a solucionar muchos de los problemas que los Comités de Seguridad Comunitaria identifican y que rebasan las competencias o las posibilidades de la Fuerza Pública.

De la misma forma, las municipalidades pueden contribuir con los esfuerzos por ampliar la capacidad institucional de generar oportunidades para la población joven, mediante acciones como apoyar la puesta en operación de un estrategia para incrementar el número de años de escolaridad de la población, evitar la deserción escolar, atraer recursos institucionales para atender el consumo de licor y drogas en el ámbito local y mejorar los espacios para el encuentro entre jóvenes. También son posibles otras intervenciones tendientes a dar respuestas institucionales integrales a la necesidad de infraestructura y servicios de cuidado requeridos por las familias. Para ello se propone:

- Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para incorporar la seguridad de las personas como un criterio para la planificación y la toma de decisiones, junto con la creación, dentro del Ministerio de Seguridad Pública de una pequeña estructura de carácter técnico que lidere y coordine la tarea que asumirían los municipios.

- Incorporar al IFAM y a los gobiernos locales en la discusión de la política nacional de seguridad ciudadana, con miras a involucrarlos en la definición y ejecución de soluciones.
- Apoyar el establecimiento de una línea de servicio en materia de seguridad ciudadana, dentro del IFAM.

## Líneas de acción

### ***A. Diseñar y poner en marcha una estrategia para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para incorporar consideraciones relativas a la seguridad ciudadana como criterio de planificación y toma de decisiones***

En Costa Rica los gobiernos locales cuentan con poca experiencia de trabajo en materia de seguridad ciudadana. Las municipalidades requieren múltiples apoyos para abordar este tema, pero más importante aún es que los términos de su participación han de ser el resultado de un proceso de diálogo, investigación y definición de áreas de trabajo que parta de ellas mismas. Por eso se sugiere que la formulación de una política nacional de seguridad tenga como punto de partida una reflexión que involucre a todos los municipios del país.

Con esto en mente, para avanzar hacia la creación de entornos seguros desde lo local se sugiere impulsar un proceso de definición y validación de posibles áreas de trabajo de las municipalidades en el ámbito de la inseguridad ciudadana, cuyos resultados generen posteriormente una propuesta de capacitación y fortalecimiento de capacidades para asumir las nuevas tareas.

Dado que no todos los municipios enfrentan los mismos retos en este campo, la elaboración de diagnósticos cantonales se torna

central, como base para luego invertir en planes con verdadero potencial no solo para disminuir la percepción de inseguridad entre la población, sino también para poner en marcha acciones preventivas, de protección, empoderamiento y control. La labor desarrollada con un grupo de municipalidades, en el marco de la preparación de este informe, demostró las bondades de invertir en planes piloto que permitan generar propuestas, definir necesidades y emprender acciones.

Un área de trabajo que puede dar resultados inmediatos consiste en ofrecer, por medio de una guía, criterios específicos para elaborar diagnósticos sobre la situación de seguridad de un cantón y para incorporar la preocupación por la seguridad de las personas en la planificación y la toma de decisiones de la municipalidad.

### ***B. Crear canales de comunicación y mecanismos de colaboración entre el MSP y el IFAM, e instituir en este último una línea de apoyo a los gobiernos locales en materia de inseguridad ciudadana***

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal es la institución autónoma encargada de fortalecer y modernizar el régimen municipal costarricense y, con ello, apoyar el desarrollo político, económico y social de las comunidades y del país en general. Este mandato lo ubica en una posición privilegiada para contribuir a la formación de capacidades de los gobiernos locales en el tema de la inseguridad ciudadana. Su estrecha relación con los municipios y su misión lo convierten en “socio natural” de un esfuerzo con las características aquí descritas.

Esta institución puede apoyar también en la identificación de las necesidades de los cantones, pues cuenta con información de primera mano sobre los retos y dificultades que enfrentan. Su papel es de especial

relevancia para asegurar que la estrategia de trabajo del Ministerio de Seguridad Pública pueda concretarse, en el largo plazo, en una estrategia de cobertura nacional. Esto permitiría generar procesos de colaboración entre cantones, a fin de potenciar esfuerzos en seguridad ciudadana con prometedores resultados en regiones como la Gran Área Metropolitana, donde se concentra una porción significativa de los problemas de inseguridad del país.

### ***C. Desarrollar experiencias piloto en municipios con condiciones adecuadas***

El impulso de experiencias piloto en municipios específicos alrededor del tema de la seguridad debe responder a criterios de oportunidad e impacto.

Desde el ámbito de sus funciones y conocimiento de la realidad, las municipalidades pueden desempeñar un papel esencial en la realización de diagnósticos y evaluaciones a nivel cantonal, que posibiliten diseñar, mejorar o complementar estrategias en el campo de la seguridad.

Además de la incorporación de la seguridad ciudadana como un tema transversal

en la planificación del municipio, el apoyo a esfuerzos para mejorar los espacios de encuentro entre jóvenes y las opciones de recreación de las y los habitantes, así como otras intervenciones tendientes a dar respuestas institucionales integrales a la necesidad de servicios de las familias (cuidado infantil, por ejemplo), a atender la drogadicción y la falta de oportunidades para la juventud, son ejemplos de áreas de trabajo específicas que pueden emprenderse por medio de planes piloto en las municipalidades.

Con la colaboración y el apoyo de los gobiernos locales es posible atender los vacíos en la acción de las instituciones gubernamentales. Un ejemplo en este sentido es el de la Municipalidad de Montes de Oca, que propicia una propuesta de mejoramiento del espacio urbano de la calle 3 de ese cantón (conocida como la “Calle de la Amargura”), para lo cual ha convocado y procura coordinar la acción de diversas instituciones del Estado.

Ahora bien, la participación de los gobiernos locales debe sustentarse en una serie de orientaciones básicas sobre cómo generar entornos seguros desde lo local. La siguiente propuesta versa sobre este tema.

# 5

## Generar entornos urbanos seguros

En América Latina se investiga desde hace algún tiempo la relación entre el entorno urbano y la seguridad, gracias a lo cual se ha avanzado en el desarrollo conceptual de los elementos de prevención de situaciones de riesgo y las estrategias de prevención del crimen a través del diseño urbano. No obstante, esta concepción es parcial y debe ser considerada en conjunto con aquella que valora el espacio público como el escenario natural de integración social y, por tanto, de encuentro entre las personas.

El potencial integrador del espacio público se concreta cuando logra atraer a ciudadanos de todos los estratos. Por el contrario, su deterioro profundiza la exclusión social, porque lleva a que la población de mayores ingresos opte por alternativas privadas, mientras el resto de la ciudadanía sufre menoscabo en su calidad de vida. Con ello, se asienta la segregación de la vida urbana.

Estas consideraciones son importantes porque las dinámicas que establecen las personas en su quehacer cotidiano pueden estar influidas, aunque no necesariamente determinadas, de manera positiva o negativa por las características del espacio físico donde estas acontecen. La disponibilidad de espacios en buen estado para la interacción social, sean parques o centros recreativos, así como la búsqueda de respuestas habitacionales que no recurran a la segregación o exclusión de grupos específicos con respecto a la comunidad, son dos ejemplos de ello.<sup>7</sup>

La sensación de inseguridad está fuertemente asociada a los denominados “espacios perversos”, entendidos como aquellos que, por la concentración de determinadas actividades, generan desorden urbano que se traduce en miedo. Es el caso de los barrios en los que existe una gran cantidad de bares, o el de los espacios públicos donde el grado de deterioro o la escasa dotación

<sup>7</sup> Asimismo, los gobiernos locales pueden jugar un papel importante en lo que concierne a favorecer la articulación del tejido social en el plano local y la generación de las condiciones de capital social imprescindibles para que las personas puedan apoyarse en su entorno.

de infraestructura impiden el uso por parte de la comunidad, lo que genera abandono, soledad u oscuridad, todos ellos elementos que incrementan el temor ciudadano.

Este concepto es complementado por la idea de que la dotación de espacios públicos tiene como objetivos equilibrar, en lo público, las desigualdades que se dan en el ámbito de lo privado y permitir la construcción de redes sólidas que promueven la participación y el logro de fines comunes.

En los cantones de la Gran Área Metropolitana, así como en los centros urbanos receptores de turismo, se debe trabajar en una estrategia orientada a ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público mediante programas y proyectos que intervengan en los componentes, tanto físicos como funcionales, que permiten su uso, manejo y mantenimiento, y los socioambientales, que se refieren a la interacción de los elementos del espacio público con otros del medio ambiente natural o del ordenamiento urbano, como el sistema de transporte, la localización de la población y el valor cultural otorgado a ciertas zonas urbanas.

Es necesario que los cantones cuenten con un plan de ordenamiento dirigido a la generación de sitios de encuentro y la promoción del uso responsable de los espacios públicos, así como con una capacidad efectiva para hacer cumplir los requisitos y reglamentos derivados de las patentes y los planes reguladores del uso del suelo. Intervenciones simples, como el mejoramiento de la iluminación y el aseo de los espacios públicos, la dotación de equipamiento urbano o el control de *graffiti* pueden resultar de gran utilidad para incentivar el uso adecuado de esos espacios por parte de la comunidad.

Todos los instrumentos que se empleen con el objetivo de mejorar el entorno urbano para la seguridad, deben procurar

la participación de la comunidad en su diseño, creación o recuperación, e incluso en su administración. Este tipo de iniciativas constituye una oportunidad para afianzar los lazos entre las y los habitantes, crear o fortalecer organización social e incrementar el sentido de pertenencia al barrio o cantón.

## Líneas de acción

### A. *Diseño de espacios urbanos seguros*

El objetivo de esta línea de acción es generar espacios urbanos con características ambientales que promuevan la vigilancia natural por parte de la comunidad, disminuyan las probabilidades de ocurrencia de delitos e incrementen la percepción de seguridad. Con ello se pretende:

- Impulsar la vigilancia natural de los espacios públicos y privados.
- Disminuir los índices de delitos contra la propiedad.
- Aumentar el sentido de pertenencia de la comunidad con respecto a sus espacios públicos.
- Incrementar la percepción de seguridad de las y los ciudadanos.
- Disminuir la cantidad de lugares en los que las personas sienten miedo.

Un programa como este debe:

- Identificar zonas que serán objeto de intervención, preferiblemente a través de un proceso de participación comunitaria.
- Diseñar el espacio con características ambientales que faciliten la vigilancia natural.

- Llevar adelante la intervención, preferiblemente con participación comunitaria, o de manera demostrativa por parte de agencias estatales.
- Promover en la comunidad la apropiación del espacio recuperado y procurar que ella misma se haga cargo de su mantenimiento.

### ***B. Desarrollar una estrategia de animación urbana***

Un aspecto central para mejorar la percepción de seguridad y superar el temor es la apropiación del espacio público por parte de la población, para lo cual resulta aconsejable desarrollar programas estatales de fomento al arte, la cultura y el esparcimiento, a fin de potenciar las capacidades inventivas, creativas y comunicativas de las y los actores culturales y la ciudadanía, así como para aumentar el disfrute colectivo del entorno urbano. Estos programas deberían también contribuir a construir una visión de las ciudades que rescate la multifuncionalidad y el carácter simbólico del espacio público.

Los sitios públicos abiertos se convertirán en verdaderos lugares de encuentro si se complementan acciones pedagógicas y lúdicas con medidas legales para restituir los espacios ocupados ilegalmente y para promover la convivencia, la interacción y el sentido de pertenencia. La realización periódica de actividades culturales y deportivas al aire libre y el uso de espacios para paseos urbanos son herramientas que promueven la integración social y ayudan a vencer el temor que siente la ciudadanía, y que la ha llevado a refugiarse en lugares cerrados, de vivienda o comercio, con los efectos negativos que tal situación genera en términos de segmentación social.

### ***C. Ganarle espacios al miedo***

Esta línea de acción propone realizar un concurso abierto a todas las organizaciones cívicas y comunitarias, para fortalecer las relaciones de la comunidad a través de la recuperación de espacios identificados como inseguros. Se trata de un mecanismo para fomentar el reconocimiento y la comprensión de la importancia del diseño y mantenimiento del espacio público para incrementar la seguridad. Este concurso buscaría mejorar la iluminación de calles, limpiar terrenos baldíos y, en general, restaurar espacios públicos cuyo estado da lugar a situaciones de inseguridad objetiva o subjetiva.

En primer lugar se requiere seleccionar los lugares que serían objeto de intervención, para lo cual es necesario conocer de antemano cuáles sitios se consideran inseguros, en qué horarios se manifiesta especialmente esa situación y qué tipo de población es la más afectada, con el propósito de definir focos de acción. En segundo lugar, aunque la intervención en estas zonas pretende evitar su deterioro y en esta medida es preventiva, no se limita a esto; por el contrario se requieren acciones que garanticen altos índices de seguridad y oportunidades de convivencia para la población residente o visitante, lo que implica la aplicación oportuna, adecuada y definitiva de la ley y el principio de autoridad.

Esta línea de acción busca:

- Reducir los índices de delitos contra la propiedad.
- Aumentar el sentido de pertenencia de la comunidad con respecto a sus espacios públicos.

- Incrementar la percepción de seguridad de las y los ciudadanos.
- Disminuir la cantidad de lugares en los que las personas sienten temor.

El desarrollo de esta línea de acción requiere:

- Crear o fortalecer organizaciones comunitarias.
- A través de diversos medios de comunicación, convocar al concurso a las diversas organizaciones sociales y comunitarias y recibir sus inscripciones.
- Realizar talleres de capacitación dirigidos a las y los representantes de las organizaciones, para desarrollar un proyecto participativo que refuerce los procesos organizativos y la participación comunitaria en la generación de espacios públicos seguros.

- Seleccionar, de manera pública y transparente, previa definición de los criterios de evaluación, los proyectos por cofinanciar.
- Contratar a las organizaciones para la realización de la obra pública que resulte escogida en el concurso.
- Establecer un comité de supervisión ciudadana.
- Ejecutar la intervención por parte de la comunidad.
- Garantizar el mantenimiento y el uso apropiado del espacio público recuperado.

# 6

## Más igualdad, menos conflicto: una propuesta para enfrentar la violencia contra las mujeres

La distribución de la victimización femenina en las cuatro categorías utilizadas en este informe indica que las mujeres enfrentan, en mayor medida que los hombres, ataques y amenazas contra su integridad sexual y emocional; asimismo, se observan diferencias relacionadas con la condición de género en lo que respecta a la victimización física y patrimonial. Estos hallazgos obligan a pensar en recomendaciones diferenciadas para mujeres y hombres, en consonancia con la caracterización de la violencia que recae sobre unas y otros. Lo más notable del diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres es que esta suele ocurrir en el ámbito familiar y que, en una importante proporción de los casos, es ejercida por personas conocidas de la víctima.

En efecto, los resultados de la ENVCM-03 señalan que más de la mitad de las agresiones físicas de las que fueron víctimas las mujeres fueron perpetradas por sus parejas o ex-parejas. En cuanto a la violencia patrimonial, si bien las mujeres la experimentan en menor proporción que los hombres, hay cierto tipo de despojo que

ocurre en el ámbito de las relaciones familiares y que afecta principalmente a mujeres: la desatención de los deberes alimentarios adquiridos por el cónyuge varón a raíz de la unión matrimonial o de hecho, a favor de la cónyuge o de las hijas e hijos.

En el comportamiento de las cuatro categorías de victimización es posible identificar la influencia de patrones de género, los cuales, en términos generales, operan contra las posibilidades de las mujeres de controlar recursos materiales y de otra índole, de acceder a cargos y posiciones, de optar por un proyecto de vida y de tomar decisiones autónomas en beneficio propio.

La violencia es una manifestación, entre muchas otras, de un problema más profundo y con mayores implicaciones para la vida de las mujeres. Es por eso que cualquier recomendación en este campo debe tomar como punto de partida la condición desigual de la población femenina en la sociedad, una condición cuya persistencia sobrepasa las posibilidades de transformación que derivan de la aprobación de leyes,

como se ha podido ver en páginas anteriores. Costa Rica ha hecho numerosos e importantes cambios en su legislación y aunque es posible identificar áreas en las que el trabajo aún no termina, resulta evidente que, junto con los esfuerzos normativos, se requiere fortalecer la capacidad institucional y humana para responder a las demandas de un marco normativo adecuado al respeto y la protección de los derechos de las mujeres.

Si bien la victimización de las mujeres no se agota en lo que acontece dentro de la familia, las siguientes recomendaciones se orientan en lo fundamental a encarar la violencia que ocurre en ese ámbito, por ser esa la modalidad de violencia más extendida entre la población femenina. Sin embargo, dado que tal situación no tiene lugar en el vacío, sino que es el resultado de factores estructurales asentados en la desigualdad de género, la única forma en que la sociedad costarricense podrá dar respuestas en esta materia es atendiendo simultáneamente la condición de desigualdad de las mujeres y las manifestaciones que la misma adquiere desde una perspectiva de seguridad ciudadana.

La relación entre mayor autonomía de las mujeres y la capacidad de estas para repeler la violencia no es automática. Ni este trabajo ni estudios anteriores han podido aislar esferas de autonomía que, por sí mismas, se constituyan en capacidades ampliadas de las mujeres para poner fin a relaciones abusivas. El ejemplo más elocuente de ello es el hecho de que, en la ENVCM-03, las mujeres con ingresos propios son las que reportan mayores niveles de agresión en su contra.

A pesar de esta constatación, cabe pensar que la generación de ingresos propios puede ser un factor de enorme importancia para alcanzar grados de autonomía, pero para ello es necesario trabajar también otras capacidades, como la habilidad para identificar y

rechazar comportamientos abusivos socialmente aceptados.

Al tenor de lo expuesto en estas líneas, prevenir la violencia contra las mujeres en general y la que se ejerce contra ellas en el marco de relaciones íntimas y familiares, requiere que la sociedad costarricense evolucione hacia mayores niveles de igualdad material y simbólica. Las estrategias en esta dirección son de naturaleza diversa: desde mantener los logros educativos, un campo en el que la población femenina ha conseguido notorios avances, hasta convertir esos logros en mayores oportunidades en el mercado laboral, un ámbito en el que el país no ha progresado lo suficiente.

La generación de ingresos propios no siempre se traduce en la habilidad de las mujeres para utilizarlos en la concreción de un proyecto de vida. De ahí que se requiera fortalecer sus posibilidades de controlar y administrar sus recursos, de manera tal que también puedan emplearlos para forjar relaciones afectivas en las que cuenten con la cooperación de su pareja para el despliegue de todas sus capacidades.

El objetivo de esta propuesta es mejorar la efectividad de los mecanismos de protección en el campo de la violencia contra las mujeres, al mismo tiempo que se refuerza la contundencia del rechazo de la sociedad a la violencia originada en un sistema contrario a la igualdad de oportunidades entre los géneros

## **Líneas de acción**

### ***A. Establecer políticas integrales, que incluyan la creación de infraestructura y servicios para el cuidado de las familias***

Los esfuerzos individuales, aun aquellos que son resultado de políticas públicas

encaminadas a la sensibilización en torno a los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, requieren condiciones sociales e institucionales que hagan posible su ejercicio. Es por eso que los esfuerzos por la igualdad entre mujeres y hombres no pueden detenerse en la retórica de los derechos. Las campañas de sensibilización y educación sobre los derechos de las mujeres deben abarcar a personas de ambos sexos y de todas las edades, e influir sobre las instituciones formales e informales de la sociedad. Un ámbito hasta ahora descuidado por las políticas en materia de igualdad es el de la provisión de servicios dirigidos a apoyar a las familias para que todos sus miembros puedan desplegar sus libertades, sin que ello redunde en condiciones de desprotección y vulnerabilidad para sus integrantes de menor y mayor edad.

Un área de recomendación pertinente en el marco de este informe se relaciona con la necesidad de poner en marcha “políticas conciliatorias”, que operen como punto de articulación entre el ámbito de la vida laboral y el de las demandas de la vida familiar y que involucren tanto a las mujeres como a los hombres. Por ejemplo, una tarea que puede ser asumida por los gobiernos locales en coordinación con el sector privado y las organizaciones sociales y comunales es la de poner al alcance de las familias, de todos los niveles socioeconómicos, servicios para el cuidado y protección de la niñez. ¿Qué mejor política de prevención ante los riesgos a los que se exponen las niñas y los niños en el país que un sistema de protección profesional que refuerce las posibilidades reales de las familias?

### ***B. Establecer un programa para monitorear la aplicación de los mecanismos de protección contra la violencia doméstica***

Desde 1990 Costa Rica ha venido avanzando en la creación de mecanismos de

protección contra la violencia hacia las mujeres. Sin embargo, los datos que proporciona este informe dejan claro que, pese a la existencia de instrumentos jurídicos destinados a proteger a las víctimas de la violencia doméstica, esta no desaparece y tiende a ser más virulenta para las mujeres que la sufren. El panorama es similar en lo que concierne al acoso y otras formas de violencia sexual. Por ello es perentorio instaurar mecanismos de monitoreo de las leyes en esta materia, especialmente de la Ley contra la Violencia Doméstica, de modo que la sociedad costarricense pueda sacar el mayor provecho de esta normativa.

### ***C. Promover, entre las mujeres migrantes, el ejercicio del derecho a una vida libre de violencia, mediante programas y campañas de sensibilización y mecanismos que garanticen su acceso a la justicia***

La mayor incidencia de la violencia letal sobre las mujeres migrantes señala un campo en el que resta mucho por hacer en términos de derechos. Mientras las costarricenses hacen amplio uso de la Ley de Medidas de Protección, evitando así la muerte, las extranjeras no han adquirido el mismo nivel de apropiación de derechos y además tienen mayores problemas de acceso a los instrumentos de protección. Es probable que las dificultades que enfrentan estas mujeres se originen en su condición de migrantes, lo que amerita una aclaración en torno a la prioridad que ha de tener la protección de la vida y la integridad física sobre el estatus migratorio de las personas. Una recomendación concreta en este ámbito es eximir a quienes soliciten protección frente a la violencia doméstica de presentar documentos referentes a su situación migratoria, garantizar su protección en igualdad de condiciones y eliminar para estos casos la obligación de informar a las autoridades de migración. Este es un

campo en el que las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales pueden proveer servicios y apoyo con impactos significativos.

***D. Fortalecer las capacidades de las mujeres en el ámbito familiar, por medio de políticas integrales***

Se requiere trabajar por una educación afín a los ideales de la igualdad de oportunidades entre los géneros. Junto al establecimiento de mecanismos de protección de derechos, resalta la importancia de promover el empoderamiento de las mujeres, de manera que se fortalezcan sus capacidades para acceder y controlar recursos y para optar por proyectos de vida que les permitan desplegar su potencial de acuerdo con sus aspiraciones.

Sin el empoderamiento femenino es difícil esperar que el segmento masculino de la población renuncie a un acervo de privilegios que se han arraigado en el marco de las relaciones familiares. En efecto, es necesario actuar sobre la persistencia de actitudes controladoras por parte de los hombres, a fin de que el país verdaderamente pueda ofrecer a sus habitantes condiciones de vida coincidentes con el desarrollo humano.

En este sentido, las propuestas de atención que apuntan al empoderamiento de las mujeres, como los grupos de autoayuda, han demostrado una gran eficacia, asociada no solo a una mayor seguridad de las mujeres para defenderse de relaciones abusivas, sino también a la apropiación de sus derechos y un más amplio uso de los recursos jurídicos e institucionales existentes.

Por otra parte, es importante considerar que los procesos de empoderamiento se ven obstaculizados cuando las respuestas institucionales no son las adecuadas, sobre todo cuando en las instancias que deben brindarles protección las mujeres

encuentran incredulidad, cuestionamiento, culpabilización, inoperancia o maltrato. La revictimización, con sus múltiples caras, es un enemigo que muchas veces actúa en forma silenciosa, y frente al cual las mujeres se ven obligadas a ceder por agotamiento de energía y de recursos.

***E. Retomar la discusión nacional sobre el rechazo a la violencia contra las mujeres***

A casi diez años de la promulgación de la Ley contra la Violencia Doméstica y la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, parece claro que estos instrumentos requieren otras acciones que den sustento material al rechazo de la violencia contra las mujeres, dentro y fuera del ámbito familiar. Por ello es pertinente retomar la discusión nacional sobre el tema, para asegurar la formulación de respuestas que expresen repudio y aseguren sanción para los agresores.

Los esfuerzos por mejorar las leyes y su aplicación demandan la acción de diversas instituciones, desde el Ministerio de Seguridad Pública, cuyo trabajo en esta materia se ha traducido en los últimos años en la elaboración y aplicación de protocolos específicos para la atención de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, así como para el tratamiento de casos de pensiones alimentarias y de explotación sexual, hasta el Instituto Nacional de las Mujeres, de cuya misión se desprende la obligación de dar respuestas a un fenómeno que tiene profundas implicaciones sobre la vida de las mujeres.

***F. Mejorar los registros de información sobre la violencia contra las mujeres y profundizar la investigación sobre el tema***

No es posible avanzar en ninguno de los campos mencionados sin antes mejorar la

comprensión que la sociedad costarricense y sus instituciones tienen sobre las manifestaciones y los factores asociados a la violencia contra las mujeres. Gracias a las mejoras que se han hecho en términos de recolección de información, este estudio ha podido documentar la gravedad del fenómeno de la violencia que se ejerce contra las mujeres en el ámbito familiar. Muchos de los resultados obtenidos en este campo, al igual que en los de la prevención, la protección, el empoderamiento y el control, han sido fruto de la acción de las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres en el país. Sin embargo, resta mucho por hacer.

Fuentes valiosas a este respecto son el Poder Judicial, la Fuerza Pública y el Servicio de Emergencias 911, instancias que cuentan con un importante volumen de estadísticas, de varias decenas de miles de registros. La utilidad de esta información para fines investigativos y operativos mejoraría sustancialmente con una revisión de los

procedimientos relativos al registro, como las definiciones de categorías y la desagregación por sexo, así como con la creación de bases de datos que aumenten la eficacia de las intervenciones, el establecimiento de un registro de agresores reincidentes, el acceso a la información por parte de otros actores, el análisis sistemático y la divulgación de la información y los estudios sobre el tema. Otra fuente privilegiada es la CCSS, que desde hace poco dispone de datos sobre hospitalizaciones que obedecen a este tipo de violencia. Los registros de esta institución pueden, igualmente, ser mejorados y utilizados de manera más efectiva.

La violencia contra las mujeres no es la única forma de agresión que tiene lugar al interior de los hogares. La población menor de edad sufre también diversas modalidades de violencia en el contexto de las relaciones familiares. La siguiente propuesta ofrece algunas alternativas para enfrentar este y otros problemas que afectan a la niñez desde la perspectiva de la seguridad.

## Proteger para crecer: una sociedad volcada hacia la protección de la niñez

Los efectos de la inseguridad ciudadana también recaen sobre la población más joven del país. Las repercusiones difieren según el grupo de edad de que se trate, pero en el caso de la niñez (0-12 años) y la adolescencia (12-18 años) es posible constatar un denominador común: la desprotección.

La inseguridad incide de muchas formas en la calidad de vida de las niñas y los niños. Por ejemplo, se sabe que ellos y ellas constituyen la población más afectada por una alta percepción de inseguridad, por los efectos que tiene sobre sus libertades el temor de sus padres. De acuerdo con los resultados de la ENSCR-04, el valor promedio del índice de restricción de la libertad de la niñez es muy superior al de otros índices. Así, los niños y las niñas ven fuertemente limitadas sus posibilidades de recreación y movilización, lo que a su vez restringe la cantidad y calidad de sus procesos de socialización.

No obstante, a partir de los estudios realizados se ha concluido que el *afuera* que se aprecia inseguro para la infancia en realidad

lo es menos que el *adentro*, donde la niñez se ve expuesta a dos situaciones que comprometen su seguridad: la falta de mecanismos institucionalizados para su cuidado y la alta incidencia de agresiones sexuales.

La vulnerabilidad que resulta de la edad se agrava como consecuencia de las situaciones de desprotección en que crecen las niñas y los niños, en especial aquellos que pertenecen a los hogares de menos ingresos, que no tienen la posibilidad de pagar por el cuidado de los menores mientras los demás integrantes trabajan y realizan sus tareas cotidianas. Los niños y las niñas, particularmente de bajos recursos, permanecen muchas horas del día solos en sus casas y asumen, desde muy temprana edad, responsabilidades de cuidado de sus hermanos y hermanas.

Los hallazgos de esta investigación indican que las niñas y niños tienen, en su mayoría, una gran capacidad para adaptarse a las condiciones de desprotección e inseguridad de su entorno -desde enfrentar el tener que quedarse solos en el hogar, hasta evitar a los drogadictos que los siguen en

el camino a la escuela- y llevar adelante sus actividades. Ellas y ellos manifiestan que a pesar de las limitaciones de infraestructura que se evidencian en las escuelas, estas son el lugar donde se sienten más seguros.

Tanto las estadísticas de egresos hospitalarios, como las investigaciones efectuadas para este informe revelan que el acaecimiento de agresiones contra la niñez ha tendido a incrementarse de manera significativa en el último quinquenio, particularmente en lo que a violencia sexual se refiere. Aunque los registros sobre agresiones sexuales no permiten establecer el vínculo entre la víctima y el victimario, otra información recogida por este estudio sugiere que estas acontecen en el marco de las relaciones más cercanas.

Al llegar a la adolescencia no solo persiste la situación de desprotección, sino que además se suma a ella la incapacidad del sistema educativo para retener a las y los jóvenes en las aulas, así como la presencia de discursos estigmatizantes que señalan a la juventud como una población peligrosa y llaman a aplicar enfoques represivos.

Los aspectos citados llevan a plantear como objetivo principal de esta línea programática la coordinación de esfuerzos entre distintos sectores de la sociedad, para consolidar un sistema de atención y protección de la niñez y la adolescencia que reduzca su vulnerabilidad, exclusión y estigmatización social, que evite las situaciones de desprotección o violencia, y que apoye su desarrollo físico e intelectual mediante un sistema educativo fortalecido y orientado hacia el despliegue de todas sus capacidades. Específicamente, esta propuesta busca:

- Lograr que no existan niños y niñas en situaciones de desprotección.
- Combatir la violencia intrafamiliar y sexual ejercida contra la población infantil.
- Incrementar la participación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los procesos relacionados con su vida y su futuro.

## Líneas de acción

Se han visualizado tres líneas de acción que contribuirán a solucionar los problemas que enfrentan la niñez y la adolescencia.

### A. Superar la desprotección

Invertir temprano en las niñas y los niños es una de las mejores políticas públicas para promover el desarrollo humano y evitar gastos económicos en el futuro. En este entendido, deben concebirse programas de protección y atención de la niñez en su primera infancia, que sean integrales, que fomenten la buena salud, la nutrición y la educación y que rompan con las dinámicas que pueden llegar a desencadenar ciclos violencia.

En atención a lo anterior, y con el fin de evitar que los niños y niñas permanezcan solos en sus casas mientras sus padres y madres salen a trabajar o realizan otras tareas, debe aspirarse a lograr que el cuidado sea declarado por el Estado como un asunto de interés público y que así se refleje en sus políticas económicas.

Se reitera, entonces, la propuesta de fortalecer el sistema nacional de guarderías, considerando las necesidades evolutivas de los niños y las niñas. Para ello, los centros deben estar reglamentados y contar con personal capacitado. Igualmente, se requiere una instancia de fiscalización de los servicios que prestan estos establecimientos. Es importante que las guarderías operen con horarios compatibles con las exigencias laborales de los padres y madres.

Para el desarrollo de esta acción se visualiza tanto al Estado como a las empresas desempeñando un rol estratégico. Desde el sector público, se propone la creación de un programa estatal permanente de centros de cuidado infantil financiado por el IMAS, con subvenciones parciales o totales para disminuir el costo para las familias de menores recursos. Complementariamente, y como parte de un programa de responsabilidad social corporativa, se recomienda diseñar un proyecto mediante el cual las empresas inviertan en guarderías, donde sus empleados y empleadas puedan dejar a sus hijos e hijas mientras laboran. Como incentivo a las empresas por invertir en el cuidado de la niñez, se propone que los gastos por ese concepto puedan ser declarados y deducidos del impuesto sobre la renta. Asimismo, esta inversión les beneficiará en la medida en que les ayudará a reducir la rotación de su personal.<sup>8</sup>

### ***B. Combatir la violencia sexual e intrafamiliar contra las niñas y los niños***

La sociedad costarricense enfrenta el reto de replantear los términos en que se desarrollan las relaciones familiares. La violencia en este ámbito afecta negativamente el proceso de crecimiento de niñas y niños. Esta se manifiesta en sus vidas de muy diferentes formas: no solo por medio de los castigos o las agresiones físicas y sexuales que recaen directamente sobre ellos, sino también a través del contacto con situaciones violentas que tienen lugar en las relaciones de pareja entre sus padres y madres. La exposición temprana a este fenómeno obstaculiza por sí misma el desarrollo de los niños y las niñas y es por eso que el reforzamiento de

las medidas de protección y el rechazo social contra la violencia doméstica pueden significar mejores condiciones para el desenvolvimiento de la niñez en el país.

Ahora bien, hay otras medidas que deben estar dirigidas específicamente a proveer herramientas para que las niñas y los niños puedan repeler situaciones de violencia de cualquier índole. El sistema educativo puede jugar un papel de relevancia en esta labor, ofreciendo a la población menor de edad elementos que le permitan identificar conductas agresivas y pedir apoyo oportunamente. Del mismo modo, la capacitación de docentes, personal de salud y otros que mantienen contacto cercano con la niñez favorecería la posibilidad de una intervención de las instituciones del Estado y de organizaciones no gubernamentales y sociales que realizan esfuerzos en este campo.

Para el fortalecimiento de las políticas y las entidades de este sector es igualmente importante la definición de mecanismos de coordinación que hagan posible el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a la Niñez y la Adolescencia. El avance hacia la protección y seguridad de la niñez y la adolescencia requiere también el establecimiento de una figura rectora institucional que concrete su proyección en la realidad del país, para lo cual se sugiere revisar y adecuar a este objetivo las funciones del Patronato Nacional de la Infancia.

Se recomienda promover una participación activa y comprometida de representantes de las comunidades y las instituciones públicas, especialmente del PANI y el sector educativo, como elementos estratégicos para la consolidación del sistema de protección de

<sup>8</sup> Como parte de este proyecto también deben desarrollarse módulos de capacitación para las personas encargadas del cuidado de los niños y niñas en las guarderías, así como para los padres y madres de familia sobre sus deberes en relación con sus hijos e hijas y sobre los derechos de la niñez.

la niñez y la adolescencia. El esfuerzo a escala local permitiría una mayor identificación e intervención en situaciones específicas, tanto familiares como comunales.

### ***C. Un sistema educativo capaz de retener en las aulas a su población***

El objetivo de esta línea de acción es lograr que en el país ninguna persona menor de edad se encuentre fuera del sistema educativo. La educación pública debe ser fortalecida con el fin de impulsar su papel como factor de desarrollo personal, protección y formación de los niños, niñas y adolescentes.

Esta iniciativa debe contemplar acciones dirigidas al núcleo familiar, entendido en sentido amplio como el núcleo básico de pertenencia de cualquier ser humano. Por consiguiente, se sugiere crear un programa de subsidios temporales a las familias más necesitadas y con niños que se encuentran trabajando. Esta subvención se concibe como una inversión en desarrollo humano, pues permitirá a los y las jóvenes desplegar sus potencialidades.<sup>9</sup>

La propuesta supone también el impulso a iniciativas dirigidas a las y los adolescentes que trabajan y no estudian, para ofrecer alternativas de formación técnica aplicables en su zona de residencia, complementadas con la conclusión de la educación general básica y con subvenciones familiares cuando esto lo requiera.

### ***D. Participando juntos***

Las redes institucionales o interinstitucionales de trabajo con adolescentes han

funcionado con éxito en el país. La “Red Nacional de Jóvenes para la Prevención de la Violencia” es un ejemplo importante de articulación entre el Ministerio de Justicia y el sistema educativo, con participación activa de los y las adolescentes en el desarrollo de acciones para la eliminación de la violencia.

Considerando lo anterior, y aprovechando la experiencia mencionada, se sugiere diseñar y ejecutar un proyecto piloto que posibilite el establecimiento de una red local de prevención de la violencia en las escuelas. Para ello sería pertinente seleccionar un número manejable de zonas caracterizadas por altos niveles de conflictividad social. La red se conformará con representantes de los alumnos de cuarto, quinto y sexto grado de todas las escuelas de la zona y posibilitará lo siguiente:

- Generar iniciativas que busquen prevenir la violencia, así como esfuerzos tendientes a solucionar otros problemas sociales que aquejan a la infancia y que puedan ser ejecutados dentro de las escuelas y comunidades.
- Concebir proyectos de formación que permitan a los alumnos y alumnas conocer sus derechos y deberes, fomentar una cultura de tolerancia que reconozca y respete las diferentes identidades culturales y la diversidad de orientaciones, así como proyectos de prevención de las situaciones de riesgo a las que pueden verse expuestos las y los menores.
- Diseñar un módulo de capacitación sobre los mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

<sup>9</sup> Este programa comprenderá el seguimiento y la evolución de los y las menores dentro del sistema educativo, así como una estricta fiscalización de la forma en que el subsidio es invertido por las familias. Dentro de este mismo programa se contemplará además un proyecto de capacitación dirigido a las familias que reciban el subsidio, de modo que las madres y los padres comprendan la importancia de la educación como el instrumento que permitirá el desarrollo de las capacidades de sus hijos e hijas.

Se certificará a los estudiantes mediante una estructura de capacitación que facilite el aprendizaje de técnicas y procedimientos acordes con su edad y desarrollo. El objetivo es que los alumnos mismos pongan en práctica estos conocimientos para resolver sus diferencias dentro de la escuela. Para ello, se conformará una lista de estudiantes mediadores por niveles.

Es conveniente que, previo a la integración de la red, se realicen foros o encuentros con

representantes de todas las escuelas de las zonas seleccionadas, con el propósito de que manifiesten sus opiniones en torno a los principales problemas sociales que afectan a sus comunidades -incluyendo la inseguridad ciudadana y la violencia en sus diversas manifestaciones- y el modo en que debería conformarse y funcionar la red, para que se constituya en un instrumento que ayude a solucionar esos problemas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Las y los directores y orientadores de los centros educativos desempeñarán un rol fundamental como facilitadores en el proceso de conformación y funcionamiento de la red.

## Atención prioritaria a la juventud: más oportunidades, menos cárceles

Este informe ha evidenciado la existencia de un “ciclo perverso” que incide en las posibilidades de las y los jóvenes para concretar un proyecto de vida. Este ciclo consiste en que muchos adolescentes se ven obligados a abandonar los estudios de secundaria, debido a carencias financieras de sus grupos familiares, a la falta de apoyo y orientación por parte de adultos cercanos y a la percepción de que existen opciones (distintas a las educativas y formativas) que pueden depararles mayores y más inmediatas gratificaciones.

Al abandonar la educación formal, estos jóvenes encuentran pocos apoyos institucionales que les permitan insertarse nuevamente en el sistema educativo y desarrollar capacidades para concebir y concretar un proyecto de vida en línea con los objetivos del desarrollo humano. Se hace necesario entonces emprender un programa de prevención focalizado en jóvenes en alto riesgo y en conflicto con la ley.

Este proyecto articulará acciones enfocadas a atender las principales problemáticas identificadas en el diagnóstico como los

principales factores de riesgo de la violencia y la delincuencia juveniles: conflictividad familiar, abandono escolar, consumo de alcohol y drogas y la reincidencia delictiva. En este sentido se propone:

- Crear programas de asistencia familiar para apoyar a las y los jóvenes en situación de riesgo.
- Establecer planes cantonales dirigidos a contener la deserción escolar y valorar posibles iniciativas educativas de carácter técnico para la población joven entre los 16 y los 28 años que haya abandonado la educación formal.
- Diseñar y ejecutar, en forma conjunta con el Ministerio de Justicia y Gracia, un programa metropolitano de capacitación técnica para las personas jóvenes privadas de libertad que se encuentran en el Centro Zurquí y en el Centro de Atención de Adultos Jóvenes, así como las y los jóvenes atendidos por el Programa de Sanciones Alternativas en el Valle Central.

## Líneas de acción

### *A. Impulsar programas de asistencia familiar*

Es indispensable ofrecer apoyos a las familias de jóvenes en situación de riesgo o en conflicto con la ley, que puedan asumir la responsabilidad de proporcionarles la protección y la contención afectiva y material requeridas. La intervención conjunta con y desde la familia es crucial para obtener mejores resultados en este tipo de iniciativas.

Desde las escuelas o centros comunitarios se deberán desplegar esfuerzos encaminados a promover la capacidad de los padres, madres o jefes de familia para ejercer de manera adecuada sus responsabilidades parentales en todas sus dimensiones (afectiva, educativa y psicológica). Estas actividades pueden complementarse con visitas domiciliarias, asistencia de consejeros, establecimiento de grupos de apoyo y reflexión que ofrezcan un acompañamiento más cercano a las familias, facilitando, entre otros temas, el conocimiento de técnicas de mediación que permitan el manejo de los conflictos cotidianos sin el uso de la violencia.

De la misma forma, es recomendable que un programa dirigido a la familia provea contactos con servicios especializados cuando esta requiera ayuda en otras áreas, como salud, vivienda, trabajo o problemas de adicción, entre otras.

### *B. Promover acciones comunitarias para ampliar las opciones de la juventud*

Con el fin de hacer el mejor uso posible de los recursos, lo idóneo es que la promoción de acciones comunitarias orientadas hacia la ampliación de oportunidades

para la juventud, se realice en cantones seleccionados sobre la base de criterios de oportunidad y pertinencia. La magnitud de la deserción estudiantil en secundaria y del abandono temprano de la educación formal, o la presencia de factores de riesgo y vulnerabilidad social en un cantón o comunidad, son criterios que pueden considerarse. En todos los casos, la definición de programas, proyectos o planes de trabajo ha de ser precedida por diagnósticos cantonales que identifiquen las causas y factores que han propiciado la expulsión o deserción de las y los jóvenes del sistema educativo. En concreto se propone:

- Establecer una comisión cantonal interinstitucional que cuente con la participación de vecinos y vecinas de la comunidad y que vele por la implementación de los planes citados.
- Apoyar financiera y logísticamente las operaciones y acciones de dichas comisiones cantonales, para asegurar que haya participación de las y los jóvenes de la comunidad (tanto los posibles beneficiarios del plan como estudiantes que aún permanecen en el sistema educativo).
- Invitar al MEP, el INA y diversas instancias universitarias a que se unan a la ejecución de los planes.

A continuación se detalla cada una de estas acciones.

Una vez identificados los cantones que requieren mayor atención es necesario realizar un diagnóstico. Para este fin podría considerarse la creación de un proyecto de trabajo comunal universitario (TCU) coordinado por las instancias universitarias (o por otras unidades académicas especializadas en Sociología o Trabajo Social),

que posibilite el envío de un equipo interdisciplinario a cada cantón, para ahondar en las causas y factores ya comentados.<sup>11</sup> Se espera que, a partir del trabajo de cada equipo, pueda llegarse a un diagnóstico de situación cantonal, el cual debe ser difundido ampliamente en cada una de las comunidades involucradas.

La base de participación del programa debe ampliarse de manera sensible a la hora de preparar los planes cantonales orientados a contender con la deserción y abandono del sistema educativo, así como al valorar posibles acciones formativas de carácter técnico para la población joven. Se sugiere que el MEP, con el aval de cada uno de los gobiernos locales, genere la plataforma participativa que servirá de base para la formulación de un plan de acción en cada uno de los cantones.

La plataforma participativa será el punto de partida para constituir una comisión cantonal de vecinos, la cual se encargará de las siguientes labores:

- Implementar las acciones contempladas para combatir los factores asociados al abandono de la educación formal y emprender iniciativas con el fin de reincorporar -en la medida de lo posible- a parte de la población expulsada del sistema.
- Establecer mecanismos de comunicación e interacción con instancias del Gobierno Central, para orientar hacia el cantón recursos o políticas del sector público. Por ejemplo, se le podría proporcionar al IMAS una lista deta-

llada de jóvenes (o grupos familiares) que requieren ayuda financiera para continuar sus estudios, o bien coordinar con el INA para que imparta cursos técnicos en áreas específicas que beneficiarían a las y los jóvenes en situación de riesgo.

- El papel de la comisión de vecinos sería posicionar en la agenda del Concejo Municipal la problemática del abandono del sistema educativo, de manera que el gobierno local se constituya en un agente comprometido con las acciones establecidas en el plan cantonal.
- Dependiendo de las características de cada cantón, podría pensarse que la comisión interactúe con el empresariado local o cercano, de modo que se gestionen nuevos puestos de trabajo para la población joven desempleada.
- Coordinar con otras instancias de participación local (tales como los comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia, o los comités cantonales de la persona joven), para generar sinergias y un entorno local que brinde importancia a la permanencia de las y los jóvenes en el sistema educativo formal y a la creación de nuevas oportunidades.

Al finalizar la puesta en práctica de un plan con estas características conviene efectuar una evaluación de desempeño y valoración de la experiencia, con el objetivo de mejorar este tipo de programas y reproducirlo en otras áreas del país.

<sup>11</sup> En ese sentido, se estima perentorio establecer equipos coordinados por una unidad académica específica pero independientes para cada comunidad, de tal modo que los resultados de investigación o diagnóstico a que se llegue reflejen efectivamente la realidad de cada cantón (y no una reflexión nacional descontextualizada de lo local).

### ***C. Ofrecer oportunidades a la población penal juvenil***

Esta parte del programa podría realizarse mediante tres iniciativas complementarias. La primera consistiría en llevar adelante un proceso de capacitación técnica y apoyo psicológico para las personas jóvenes privadas de libertad que se encuentran en el Centro Zurquí y en el Centro de Atención de Adultos Jóvenes, así como las y los jóvenes ubicados en el Programa de Sanciones Alternativas. Para ello resulta fundamental la participación del INA, instancias de investigación y extensión universitarias y los colegios vocacionales. Se constituiría, además, un sistema de becas para ubicar a la población del Programa de Sanciones Alternativas en el sistema educativo.

Pero no basta con crear capacidades si esto no viene acompañado de oportunidades. Por ello, como segundo componente de

este esfuerzo, se propone la creación de un proyecto inspirado en los principios de la responsabilidad social corporativa que han adoptado muchas empresas del país, para brindar a estas personas las oportunidades laborales a las que no han tenido acceso.

Bajo esta lógica se requeriría impulsar un tercer frente de acción, que sería una campaña de desestigmatización de la población joven que ha delinquido, orientada particularmente a las y los empleadores. El lema de la campaña debe fundamentarse en el planteamiento de que estos jóvenes han experimentado una victimización temprana, así como un desarrollo humano con restringidas opciones de superación, lo cual amerita que se les ofrezcan nuevas oportunidades y opciones para que puedan establecer un proyecto de vida dentro de los márgenes de la legalidad.

# 9

## Vidas saludables: hábitos sanos para la recreación y la convivencia

Este informe ha permitido determinar que el consumo de alcohol y drogas ilícitas conlleva la ocurrencia de actos violentos. A partir de los expedientes de autopsias realizadas en la Morgue Judicial, diversos estudios han encontrado que buena parte de las muertes violentas estuvo vinculada con el alcohol y que al menos un tercio de las personas fallecidas en esas circunstancias presentaba alcoholemia positiva al momento del deceso. Además, se ha comprobado que las muertes violentas suceden fundamentalmente durante los fines de semana, lo cual guarda relación con el hecho de que en esos días es cuando más se ingiere licor, aspecto característico del patrón cultural prevalente en el país. Esto señala con toda claridad que los problemas relacionados con el consumo de alcohol requieren tratamiento.

La ENSCR-04 mostró también que un grupo importante de la población considera que el consumo de drogas ilícitas constituye una fuente de intranquilidad en los barrios y de deterioro en su calidad de vida. Este consumo, si bien no es tan generalizado como el del alcohol, tiene características

que exigen atención, debido a los demolidores efectos en la salud de las personas adictas. La aparición y difusión del *crack* en el país fue un aspecto reiteradamente citado por los y las participantes en los grupos focales y es motivo de preocupación. Lo anterior justifica una recomendación dedicada a este problema.

El objetivo de esta línea programática es prevenir el consumo de drogas, lícitas o ilícitas, por parte de las personas menores de edad, adolescentes y jóvenes. Esto significa:

- Luchar por la erradicación del consumo de tabaco y alcohol entre los niños, niñas y adolescentes, dotándolos de las capacidades de autonomía necesarias para llevar una vida sana y alegre. Ello implica una transformación del concepto alienado de gozo obtenido a través de sustancias estimulantes, para sustituirlo por una perspectiva de alegría en sobriedad.
- Fortalecer los servicios de atención a favor de las personas que padecen algún

tipo de adicción, sea al alcohol o a drogas ilícitas.

### **Líneas de acción**

Se han visualizado tres líneas de acción dirigidas a la prevención del consumo de drogas lícitas e ilícitas y a la atención de personas adictas.

#### **A. Sensibilización y formación**

Las acciones de carácter preventivo son una herramienta esencial para reducir los índices de consumo de tabaco, alcohol y drogas ilícitas, sobre todo en el caso de las personas menores de edad y jóvenes.<sup>12</sup> Se trata de programas con alto contenido pedagógico, que tienen por objeto la adopción de una actitud responsable frente al alcohol y otras sustancias. Por esta vía se procura generar cambios en los comportamientos, especialmente en las poblaciones jóvenes, que hagan posible la autorregulación, la regulación social y los acuerdos de convivencia, mediante procesos de investigación, información, sensibilización, formación y construcción de políticas sociales y alternativas de prevención del consumo.

Los resultados esperados de este tipo de acciones son:

- Disuadir a la población joven de consumir de alcohol y otras drogas.
- Lograr cambios de actitud frente al alcohol y otras drogas.
- Disminuir el número de hechos violentos en los que participan, como víctimas o victimarios, personas que han consumido alcohol u otras drogas.

- Reducir el grado de letalidad de los hechos violentos en los que incurren personas que han consumido alcohol u otras drogas.

Para avanzar con éxito en un programa de esta naturaleza es necesario:

- Elaborar un diagnóstico de la situación en el ámbito local, con el propósito de definir escenarios de intervención y fijar líneas de base para el trabajo, así como identificar comportamientos y actitudes de poblaciones jóvenes asociados al alcohol u otras drogas.
- Formular una política de carácter de integral y preventivo, y buscar cambios en los comportamientos a través de acciones de diverso tipo.
- Conformar un grupo de trabajo interdisciplinario para que ejecute la política, el cual puede provenir de agencias estatales encargadas de temas afines.
- Diseñar un componente de comunicaciones que transmita de manera ágil, amena y clara los mensajes que, como parte de la política, se busque difundir.

Algunos de los proyectos concretos que se plantean son los siguientes:

- Diseño y ejecución de un proyecto piloto en escuelas y colegios de zonas del país que presenten cierto grado de conflictividad social. La primera parte del proyecto consistirá en la formulación y desarrollo de una política que refuerce las normas que prohíben el fumado y el consumo de alcohol en personas menores de edad, así como el consumo

<sup>12</sup> Las iniciativas eficaces de prevención utilizan la educación para modificar patrones socioculturales, así como actitudes y comportamientos individuales en torno al fumado y el consumo del alcohol, por parte de las personas menores de edad.

de drogas ilícitas para la población en general. Esta política debe complementarse con campañas y programas educativos dirigidos a niños, niñas y adolescentes, que muestren los índices reales de consumo de drogas y alcohol y sus consecuencias, entre otros aspectos. Un segundo componente estará dirigido a padres y madres de familia, quienes también serán beneficiarios de la capacitación, de manera tal que conozcan los problemas y peligros asociados al consumo de alcohol y drogas por parte de las personas menores de edad y su responsabilidad legal de prevenirlo, las formas de comunicarse con sus hijos e hijas al abordar este tema y las señales de advertencia que revelan problemas de consumo en un niño, niña o adolescente.<sup>13</sup>

- Se prevé realizar una campaña televisiva dirigida a y protagonizada por adolescentes de entre 14 y 17 años, en la cual se transmita el mensaje de que el éxito puede alcanzarse sin necesidad de usar drogas lícitas o ilícitas. Además incorporaría la inaceptabilidad del consumo de alcohol entre menores de edad; entre otros aspectos, la campaña debería mostrar las consecuencias reales de la bebida.
  - Diseño y ejecución de una campaña dirigida a puntos de venta, que sirva de apoyo a los comerciantes para cumplir con las leyes vigentes. Como parte de esta iniciativa deberá capacitarse a las personas que tienen patentes para vender tabaco y licor, y a sus empleados, para que conozcan su obligación de verificar la edad por medio de la cédula de identidad y de rehusarse a venderles cigarrillos o licor a las personas menores.
- B. Impulsar planes de acción inmediata**
- Esta línea de acción tendrá de dos componentes:
- Atención para las personas adictas. Con el propósito de mejorar los programas de atención y asistencia a las personas adictas se propone ampliar y fortalecer su cobertura geográfica, lo cual podría lograrse mediante la concentración de estos servicios en la CCSS. Es conveniente que las unidades que atiendan a las personas con problemas de alcoholismo y adicción a drogas ilícitas cuenten con profesionales en Trabajo Social, Psicología y Medicina, a fin de asegurar el enfoque integral que requiere esta problemática.
  - Campaña contra el *crack*. Lamentablemente esta sustancia, conocida como “la droga de los pobres”, es consumida por muchos jóvenes, niños y niñas de la calle, que incluso llegan a cometer actos delictivos para adquirirla. En el caso del *crack* resulta más evidente que su consumo está asociado a diversos comportamientos de riesgo como la pertenencia a pandillas o “barras”, o a ciertas actividades delictivas como la distribución al por menor de drogas en los barrios. Asimismo, detrás de este problema subyacen conflictos sociales y económicos. En este sentido, las políticas, programas y proyectos que se diseñen necesariamente tendrán que considerar las diversas causas del fenómeno y brindar una respuesta integral a los problemas que conllevan al consumo de esta droga.

<sup>13</sup> Se ha comprobado que las y los niños cuyos padres y madres participan en su vida, es decir, sostienen conversaciones regularmente, asisten a las actividades escolares y escuchan sus problemas, entre otros, tienen menos probabilidades de beber o fumar.

## Adiós a las armas: mantener a Costa Rica libre de armas de fuego

El INDH ofrece evidencia de que en Costa Rica la cantidad de armas de fuego tendió a incrementarse entre los años 1990 y 2003. En particular, la matrícula por parte de personas jurídicas mostró una tendencia de crecimiento (en comparación con las personas físicas) durante ese período, lo cual permite presumir que existe una mayor participación de las empresas de seguridad privada en la adquisición y matrícula de este tipo de armamento.

Unido a lo anterior, las importaciones de armas y sus partes (particularmente de revólveres, pistolas y municiones) han crecido en forma sostenida. De acuerdo con los registros del período 2000-2004, en ese lapso el país prácticamente duplicó el volumen de sus importaciones en estos rubros.

La provisión de armas de fuego ha tenido consecuencias significativas en la inseguridad ciudadana del país. Para citar algunos ejemplos puede mencionarse que más de la mitad de los homicidios dolosos se comete con este tipo de armas, y que la tasa anual por 100.000 habitantes de homicidios en

los que ha intervenido un arma de fuego está en ascenso. Igualmente, se corroboró que cada vez es más frecuente el uso de armas de fuego en episodios de violencia doméstica en los que mueren mujeres a manos de sus cónyuges o parejas, y que el número de días de estancia hospitalaria debido a una agresión de esta naturaleza se incrementó de modo significativo entre 1997 y 2003. El informe ha concluido así que una mayor presencia de armas de fuego implica mayores niveles de violencia e inseguridad, y por consiguiente, un deterioro del desarrollo humano.

De ahí que se conciba como una necesidad lograr, en forma progresiva, una reducción del circulante de armas de fuego, manteniendo la baja proclividad a la tenencia de armas –comprobada en la ENSCR-04– que existe entre la población y controlando los arsenales de las empresas privadas de seguridad. Específicamente, se pretende:

- Promover una evaluación y una reforma sustantiva de la Ley de Armas, nº 7530, de 1995.

- Apoyar el fortalecimiento institucional y la modernización de la Dirección General de Armamento y la Dirección de Servicios de Seguridad Privados, ambas instancias del Ministerio de Seguridad Pública (MSP). Se recomienda mejorar los mecanismos de inspección que aplican estas dependencias e instaurar un sistema de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de sus responsabilidades y atribuciones.
- Desarrollar una campaña nacional de concienciación acerca de los riesgos de la tenencia de armas de fuego en las casas de habitación, así como de su portación en espacios públicos. Bajo esta lógica, resulta necesario comunicar que las armas de fuego constituyen un factor asociado a la inseguridad y no una vía idónea para combatirla.

## Líneas de acción

### *A. Fortalecer los mecanismos de control estatal sobre las empresas que brindan servicios de seguridad privada*

Se propone el fortalecimiento institucional de la entidad pública encargada de regular y controlar los servicios de seguridad privada y la aplicación de las normas requeridas para garantizar el cumplimiento de su mandato. Para ello, se sugiere:

- Verificar que el número de armas inscritas por las empresas o servicios de seguridad privada no sobrepase el 1% del total de armas que posee la Fuerza Pública (tal como lo establece el artículo 86 de la Ley de Armas). Sobre este punto cabe recordar que, por prescripción de la Ley de Servicios de Seguridad Privados, n° 8395, la

Dirección de Servicios de Seguridad Privados debe efectuar, al menos una vez al año, una inspección de las instalaciones de cada una de las empresas inscritas. Esa inspección debe centrarse en verificar la correspondencia entre el número de armas declaradas en el inventario provisto por la empresa y la cantidad de armas efectivamente en su poder. Así, al cabo de doce meses de llevar un registro pormenorizado de estas inspecciones, se podrá determinar si en realidad el volumen de armas inscritas por las empresas o servicios de seguridad privada no sobrepasa el 1% fijado por ley.

- Efectuar, en forma conjunta con la Dirección General de Armamento del MSP, una actualización del inventario de las armas de fuego que posee la Fuerza Pública. Además, como resultado de esta labor deben identificarse las armas de fuego que se encuentran en mal estado, dañadas permanentemente, arcaicas o en desuso (ya sea por la no disponibilidad de municiones o por razones técnicas), a fin de proceder a su destrucción.
- Aplicar mecanismos rigurosos para que funcionarios del MSP o de instancias del Estado vinculadas al ámbito de la seguridad no participen (sea como accionistas, propietarios, administradores o en puestos de responsabilidad) en empresas privadas que presten servicios de seguridad, en escuelas privadas que capaciten a agentes o futuros agentes de estas empresas, o en actividades comerciales dedicadas a la importación y distribución de armas de fuego. En ese sentido, es necesario evitar a toda costa el tráfico de influencias, los conflictos de interés y el desarrollo de competencias desleales.

### ***B. Concienciación de la ciudadanía y el sector empresarial***

Se sugiere desplegar una campaña nacional de concienciación acerca de los peligros de la tenencia de armas de fuego. Potenciales socios para generar esta iniciativa son los medios de comunicación,

que podrían colaborar brindando espacios en sus publicaciones y transmisiones. Si bien es cierto que la ciudadanía sería el principal beneficiario de esa campaña, se esperaría empoderar a miembros de la sociedad civil como promotores de la propuesta de mantener a Costa Rica libre de armas de fuego.

# Palabras finales



Las relaciones respetuosas entre las personas, la tranquilidad en las calles y la adopción de una cultura de paz, forman parte del acervo que la población nacional valora y considera parte de los logros históricos del país. Las diez propuestas esbozadas en estas páginas buscan ofrecer insumos para comprender mejor la calidad de los lazos que se están forjando en la actualidad, a la luz del lente que ofrece el análisis de la inseguridad ciudadana. La intención de este informe ha sido también apoyar al Estado costarricense, para que sume sus esfuerzos a los de las organizaciones sociales y la ciudadanía con el fin de consolidar y ampliar sus logros.

Las propuestas aquí vertidas no pretenden ser palabras finales; más bien se enmarcan dentro del espíritu que motiva al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para producir, año a año, sus Informes Nacionales de Desarrollo Humano: alimentar el debate informado sobre temas de gran relevancia para avanzar hacia la expansión de las libertades de las personas. El afán del Programa es incentivar al diálogo y la reflexión, para ejecutar políticas en un marco de control ciudadano, acorde con la Constitución Política, con los derechos humanos y con un estado de derecho.

La propuesta del PNUD ofrece este haz de campos de acción para evitar que las ideas recogidas por medio del proceso de diálogo nacional, que animó y sirvió para nutrir la elaboración de cada una de las partes de este informe, pudiesen quedar desaprovechadas. Ninguna satisfacción sería mayor que la de echar a andar alguno de los proyectos planteados.

