

PRESENTACION

Se publican en este número de la revista ensayos sobre: seguridad ciudadana, derecho administrativo, ecológico, tránsito, agrario y procesal penal.

Esperamos que dichos artículos contribuyan al desarrollo de la ciencia jurídica en el país.

El director y editor

LA SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO COSTARRICENSE

Laura Chinchilla

Politóloga

Centro para la Administración de Justicia
Universidad Internacional de la Florida

SUMARIO

INTRODUCCION

I. MAGNITUD DEL PROBLEMA

A. Criminalidad

1. Tendencias generales
2. Distribución territorial
3. Victimización

B. La percepción de inseguridad

C. Algunas conclusiones

II. CONSECUENCIAS

A. Económicas

B. Personales

C. Socio-políticas

III. ACCIONES

IV. PERSPECTIVAS DE SOLUCION

A. Modelos

B. Modelo deseable

1. Principios
2. Límites
3. Policía comunitaria
4. Lineamientos de un programa de acción

CONCLUSION

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Como en otros países más desarrollados, diversas encuestas de opinión pública indican en algunos países de América Latina⁽¹⁾ la existencia de una gran preocupación ante el problema de la seguridad personal de los ciudadanos, íntimamente vinculado con el del incremento de la criminalidad. Ante esta situación, y en la medida en que la percepción de un alto grado de inseguridad suele tener un impacto considerable en los planos económico, personal y político, se han ensayado en algunos países diversos modelos destinados a una lucha más eficaz contra el fenómeno delictivo y a la elaboración y puesta en práctica de diversos programas de prevención de la delincuencia. Sin embargo, los esfuerzos realizados hasta ahora por las autoridades se han llevado a cabo en forma aislada y obedeciendo a presiones coyunturales, sin que exista en los países de América Latina una política integral y coherente en la materia.

En este artículo se pretende contribuir a la elaboración de una política nacional en Costa Rica sobre el tema de la seguridad personal. Por ello, después del análisis de la magnitud del problema, sus principales consecuencias y las acciones llevadas a cabo para encararlo, se ofrecen algunas alternativas de tipo comunitario para intentar solucionarlo.

I. MAGNITUD DEL PROBLEMA

Si las estadísticas oficiales muestran un constante incremento de la criminalidad, las encuestas de opinión pública indican la preocupación de los ciudadanos con respecto a su seguridad personal. Se trata pues de dos facetas o niveles diferentes (realidad y percepción) de una misma problemática, cuya presentación y análisis se hace seguidamente.

(1) Tales el caso de Costa Rica José Ma. Rico et al., *La justicia penal en Costa Rica*, San José, EDUCA, 1988, p. 72-78 y diversas encuestas realizadas por CID-Gallup y UNIMER), Honduras (Luis Salas y José Ma. Rico, *La justicia penal en Honduras*, San José, EDUCA, 1989, p. 57-60) y Venezuela (Juan Carlos Navarro y Rogelio Pérez Perdomo, con la colaboración de Tibusay Lucena, compiladores, *Seguridad personal: un asalto al tema*, Caracas, IESA, 1991).



A. La criminalidad

La medida de la criminalidad no suele ser una empresa fácil, entre otras cosas, por los múltiples aspectos materiales y técnicos que para ello deben tomarse en consideración. Los principales consisten en la existencia de la llamada "cifra negra" u oculta de la criminalidad, la carencia de estadísticas criminales o la escasa fiabilidad de las existentes, el énfasis casi total que generalmente se hace en la delincuencia "tradicional" (en detrimento de algunas formas más preocupantes, tales como los delitos de cuello blanco) y, cuando existen diversas categorías de estadísticas, el nivel a utilizar en esta operación. Con respecto a este último aspecto, y a condición de presentar requisitos de fiabilidad, deben privilegiarse las estadísticas policiales, más cercanas a la realidad (el delito) que se pretende medir.

En Costa Rica, existen estadísticas oficiales en los niveles policial, judicial y penitenciario. Sin embargo, y por la razón antes indicada, aquí se utilizará el primer nivel y, concretamente, las estadísticas del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en particular, los casos entrados en las diversas delegaciones y subdelegaciones de esa institución. Sin embargo, algunos delitos pueden ser denunciados ante cualquier oficina judicial del país y otros ser descubiertos directamente por la policía administrativa, sobre todo en los casos de flagrancia.⁽²⁾

En general, y con las reservas que acaban de indicarse, el grado de fiabilidad del instrumento mencionado es bastante elevado, ya que, por un lado, se utiliza un método uniforme de compilación y reporte para todo el país y, por otro, todas las oficinas del OIJ reportan regularmente a la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, organismo encargado de recibir, compilar, clasificar y tratar las denuncias efectuadas. Pese a ello, si se quiere tener una imagen adecuada de la realidad criminal del país, los datos generales presentados por esa oficina deben ser objeto de una depuración previa. En efecto, dichos datos incluyen hechos que no constituyen delitos, sino más bien diversas actividades del OIJ relacionadas con el conjunto de sus funciones.

(2) Como estos delitos no son registrados por el OIJ y los métodos de compilación no son similares a los utilizados por esta institución, se excluyen de este artículo. Asimismo quedan excluidas las Contravenciones recibidas en las Alcaldías, ya que tampoco son registradas por el OIJ y constituyen la categoría más leve de los actos ilícitos cometidos en el país; sin embargo, en las estadísticas policiales se incluyen algunas contravenciones (abandono dañino de animales, actos obscenos, alboroto, bromas indecorosas, crueldad con animales, exhibicionismo, respecto y molestias a la autoridad, riña y otros), cuyo volumen anual no suele sobrepasar los 50 casos.

Así, en 1990, el total de los llamados "casos entrados" en sus oficinas incluyen las categorías "aparición de muerte accidental" (338), "aparición de muerte natural" (1.028), "averiguación de muerte" (74), "desaparición de personas" (1.324), "extravío de documentos" (93), "lesiones accidentales" (50), "localización de restos óseos" (4) y "suicidios" (165), cuyo total suma 3.076 casos, que deben deducirse del total presentado para ese año (32.096), para dar un total de casos delictivos entrados de 29.0203.⁽³⁾

Además, las estadísticas del OIJ presentan datos sobre todos los delitos e infracciones previstos en el código penal y en diversas leyes especiales (en total 240 categorías), muchos de los cuales son de escasa importancia, tanto cuantitativa como cualitativamente. Por esta razón, se ha seguido el modelo empleado en algunos países (Estados Unidos, Canadá que, por una parte, sólo retienen para fines estadísticos los delitos más frecuentes y graves, y, por otra, los agrupan en dos grandes categorías: delitos contra la persona (o delitos violentos) y delitos contra la propiedad.⁽⁴⁾ Esta clasificación y selección no elimina totalmente el problema de la fiabilidad de los datos compilados, ya que, por ejemplo, aun cuando algunos delitos numéricamente importantes o graves sean fiables en lo que respecta a su "reportabilidad" (tal es el caso, en Costa Rica, de algunas categorías de robos, cuya denuncia es indispensable para ser indemnizados por el seguro, o de los homicidios, violaciones y lesiones, denunciados casi siempre debido a su carácter grave o impactante), en otros casos los delitos pueden ser frecuentes pero poco fiables (así ocurre con las estafas, daños y apropiaciones indebidas, cuyo registro estadístico no suele corresponder a la realidad).⁽⁵⁾

Una vez hechas estas observaciones de orden metodológico, se indican seguidamente las tendencias de la delincuencia en los diez últimos años, su distribución territorial y algunos aspectos de la victimización de que son objeto los ciudadanos.

- (3) Los datos que en adelante se presentan para el período analizado tienen en cuenta esta sustracción.
- (4) Como se hace en los dos países indicados, y a pesar de que el Código penal los coloca en el Título VII (Delitos contra la propiedad), los robos con violencia sobre la persona se incluyen aquí en la primera categoría, ya que el bien jurídico protegido en estos casos es más la integridad personal que la propiedad privada; lo mismo ocurre con respecto a la violación, ubicada legalmente en el Título III (Delitos sexuales).
- (5) El descenso oficial de los totales del conjunto de delitos y de los delitos contra la propiedad que se observa en 1982 y 1987 puede deberse a la aplicación de una circular interna dictada en 1981, en virtud de la cual a partir de la fecha de su emisión el OIJ sólo ocuparía —y, por consiguiente, registraría oficialmente— los delitos contra la propiedad cuyo monto excediera 10.000 colones, y su alza ulterior, al abandono paulatino de esta disposición. Lo anterior podía suponer que,

1. Tendencias generales

En el Cuadro No. 1 y en el Gráfico No. 1 se indica la evolución general de la delincuencia y de sus principales formas en los diez últimos años, así como las tasas por 10.000 habitantes.

De su análisis pueden hacerse las observaciones siguientes:

1.1. El conjunto de la criminalidad, después de registrar oficialmente una baja considerable desde 1982 hasta 1987 (las tasas descienden del 101.3 al 75.2), experimenta a partir de ese año un alza regular e importante, alcanzando la tasa de 1990 (95.8) casi el nivel de 1982. En el período considerado, el total de los delitos reportados al OIJ o conocidos por esta institución se ha incrementado en un 30%⁵.

1.2. Contrariamente a lo que suele opinar la población, los delitos contra la persona representan en general el 12% del conjunto de la criminalidad, siendo sus formas más frecuentes, en orden decreciente de importancia, los robos con violencia en las personas (en 1990, el 53,9% de todos los delitos pertenecientes a esta categoría y el 6,1% del conjunto de la criminalidad) y las lesiones (el 24,7% y el 2,8%, respectivamente). En cambio, los delitos más graves de esta serie, o sea, los homicidios y las violaciones (así como sus tentativas),⁽⁶⁾ aunque preocupantes en el plano cualitativo, son numéricamente poco importantes, ya que cada uno de ellos sólo representa aproximadamente el 5% del total de su categoría y menos del 1% del conjunto de la criminalidad. Este porcentaje general del 12% es ligeramente superior al que registran los países más industrializados, que suele ser inferior al 10%.

1.3. Durante el período analizado, el incremento de los delitos contra la persona ha sido del 133%, dándose las alzas más importantes en los casos de robos con violencia en las personas (el 118%), los homicidios culposos (el 71%) y los homicidios y las tentativas (el 29%), mientras que las violaciones y las tentativas de violación y las lesiones sólo registraron alzas del 7% y del 3%,

en realidad, la delincuencia en Costa Rica ha experimentado un incremento regular en la última década, como ocurre en otros países industrializados. Esta aclaración se la debemos a Emilio Solana, director del servicio de estadísticas del Poder Judicial, a quien además agradecemos la revisión hecha de los aspectos estadísticos de este artículo.

(6) En 1990 hubo 139 homicidios y 32 tentativas, así como 202 violaciones y 54 tentativas.

CUADRO No. 1

DELINCUENCIA EN COSTA RICA

Casos entrados en las oficinas del OIJ, según categorías de delitos
Totales y tasas por 10.000 habitantes, 1981-1990

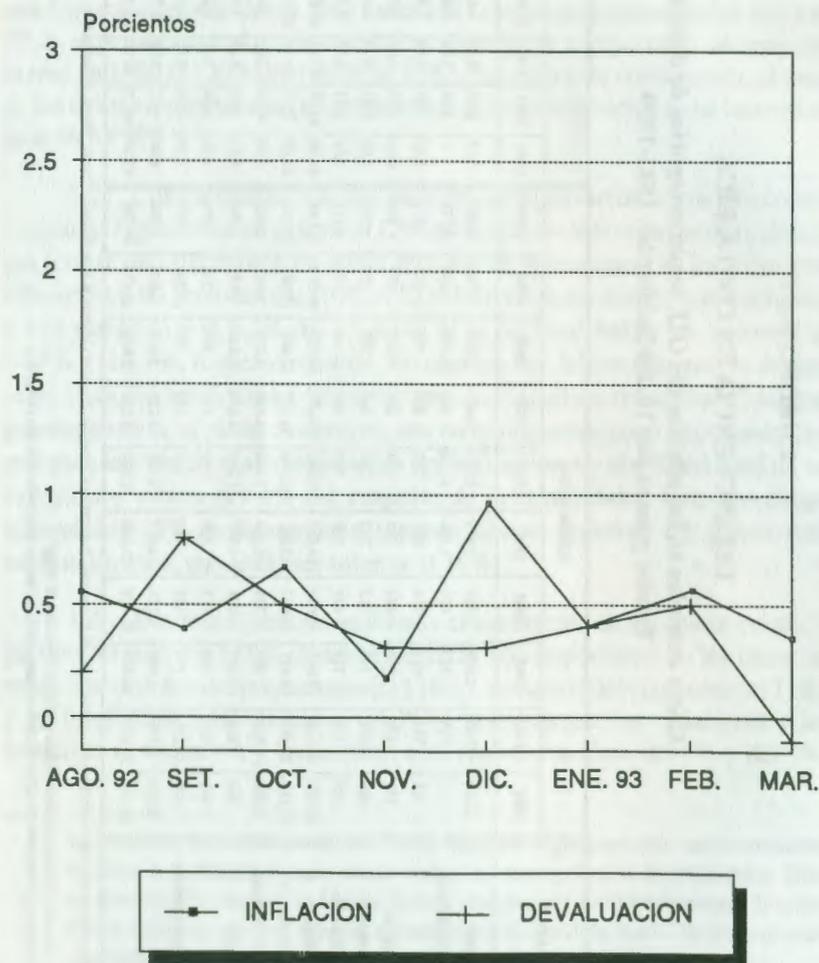
DELITOS	ABSOLUTOS										TASAS									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Contra la persona	1.319	2.055	2.029	2.241	2.619	2.511	2.480	2.761	2.831	3.286	5.64	8.55	8.22	8.62	9.79	9.14	8.81	9.56	9.57	10.85
Robo violencia a persona	-	813	953	920	1.164	1.132	904	1.134	1.350	1.771	-	3.38	3.86	3.54	4.35	4.12	3.21	3.93	4.56	5.85
Lesiones (1)	785	744	612	778	881	794	896	894	819	812	3.35	3.09	2.48	2.99	3.29	2.89	3.18	3.10	2.77	2.68
Homicidio culposo	161	170	161	192	224	231	271	270	274	276	0.69	0.70	0.65	0.74	0.84	0.84	0.96	0.94	0.93	0.91
Violación y tentativa	240	201	186	215	212	221	249	299	232	256	1.03	0.83	0.75	0.83	0.79	0.80	0.88	1.04	0.78	0.84
Homicidio y tentativa	133	127	117	136	138	133	160	164	156	171	0.57	0.52	0.47	0.52	0.52	0.48	0.57	0.57	0.53	0.56
Contra la propiedad	18.974	20.108	16.663	16.602	16.804	16.241	15.476	16.523	18.916	21.148	81.09	83.65	67.41	63.85	62.84	59.12	54.95	57.23	63.92	69.80
Robo fuerza a cosas (2)	15.118	17.587	14.351	14.319	13.831	13.130	12.107	12.964	15.087	16.196	67.60	73.1	58.16	55.07	51.72	47.80	42.99	44.90	50.98	53.46
Robo medio de transporte	1.520	964	695	777	1.193	1.397	1.340	1.323	1.947	2.616	6.50	4.01	2.82	2.99	4.46	5.09	4.76	4.58	6.58	8.63
Estafa y tentativa	966	923	1.098	1.028	1.307	1.213	1.448	1.546	1.123	1.396	4.13	3.83	4.45	3.95	4.89	4.42	5.14	5.36	3.79	4.61
Daños	361	396	298	315	329	356	421	500	558	659	1.54	1.64	1.21	1.21	1.23	1.30	1.49	1.73	1.89	2.18
Aprob./retención indebida	309	238	191	163	144	145	160	190	201	281	1.32	0.99	0.77	0.63	0.54	0.53	0.57	0.66	0.68	0.93
Otros	2.069	2.191	1.989	2.266	2.477	2.738	3.227	3.395	3.888	4.586	8.84	9.11	8.06	8.71	9.26	9.97	11.46	11.76	13.14	15.14
TOTAL	22.562	24.354	20.651	21.109	21.900	21.940	21.183	22.679	25.635	29.020	95.57	101.3	83.70	81.18	81.89	78.23	75.21	78.56	86.23	95.78

FUENTES: Estadísticas del OIJ, Poder Judicial, y Ministerio de Economía, Industria y Comercio, División General de Estadística y Censos, Depto. Informacion.

(1) Incluye lesiones, lesiones con arma blanca y lesiones con arma de fuego.

(2) Incluye el hurto y la tentativa de estos dos delitos hasta 1989, en que se desglosan estas dos categorías.

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INFLACION Y LA DEVALUACION
Mensuales en porcentajes



respectivamente. La tendencia del delito más frecuente de esta categoría (es decir, el robo con violencia en la persona) muestra una evolución similar a la registrada por el conjunto de la categoría, o sea, un incremento constante aunque irregular y ligero entre 1981 y 1989, y un incremento más acentuado en 1990.

1.4. Los delitos contra la propiedad representan aproximadamente las tres cuartas partes del conjunto de los delitos registrados por el OIJ (el 72,8% en 1990). Sus formas más frecuentes eran ese año, en orden decreciente de importancia, los robos con fuerza en las cosas (el 76,6% de todos los delitos pertenecientes a esta categoría y el 55,8% del conjunto de la criminalidad), los robos en los medios de transporte (el 12,3% y el 9%, respectivamente), las estafas y tentativas (el 6,6% y el 4,8%), los daños (el 3,1% y el 2,3%) y las apropiaciones y retenciones indebidas (el 1,3% y el 1%).

1.5. En 1990, el incremento de los delitos contra la propiedad fue del 11,5% con respecto a 1981, observándose las alzas más importantes en los delitos de daños (el 83%), robos en los medios de transporte (el 72%), estafas y tentativas (el 45%) y robos con fuerza en las cosas (el 2,4%); las apropiaciones y retenciones indebidas registraron, en cambio, una baja del 9%. La evolución de esta categoría de delitos, así como de su manifestación más importante (los robos con fuerza en las cosas) muestra un aumento entre 1981 y 1982, una disminución significativa entre 1982 y 1987, y un incremento considerable a partir de ese año, es decir, una trayectoria similar a la del conjunto de la criminalidad.

1.6. Los delitos relacionados con las drogas registrados por el OIJ (cultivo, tenencia, suministro y tráfico) son numéricamente insignificantes (en 1990, sólo ingresaron 310 casos, o sea, el 1,1% del conjunto de la criminalidad), ya que las denuncias en estos casos delictivos ingresan directamente en las oficinas del Ministerio Público.

1.7. En cuanto a los delitos de cuello blanco, su número suele asimismo ser reducido. En robos en los medios de transporte (el 12,3% y el 9%, respectivamente), las estafas y tentativas (el 1990, sólo 405 casos de esta naturaleza llegaron a conocimiento del OIJ (el 1,4% del total). Sus manifestaciones más importantes fueron la administración fraudulenta (151 casos), el peculado (134), la quiebra fraudulenta (34), el cohecho (29), la especulación (24), defraudación fiscal (23), el prevaricato (5), la malversación de fondos (4) y el soborno (3). Como en el caso de la droga, estos datos no reflejan la realidad en este campo.

2. Distribución territorial

En el Cuadro No. 2 y en el Gráfico No. 2 se indica la distribución de la delincuencia en las provincias del país en 1990.

El análisis de estos datos permite hacer las observaciones siguientes:

2.1. La provincia de San José registra más de la mitad (el 53,3%) del conjunto de los delitos reportados al OIJ y de los delitos contra la propiedad (el 52,7%). Sin embargo, en el caso de los robos con violencia en las personas y de las estafas y tentativas de estafa, los porcentajes son mucho más elevados (el 72% y el 69,6%, respectivamente), mientras que los homicidios y las tentativas de homicidio (el 42,7%), los daños (el 42,2%), las lesiones (el 40,5%), las violaciones y tentativas de violación (el 39,1%) y los homicidios culposos (el 33%), aun siendo importantes, presentan porcentajes inferiores a la media.

2.2. Después de San José (cuya tasa de delitos era en 1990 de 139.9 delitos por 10.000 habitantes), las provincias con más altas tasas de delincuencia son, en orden decreciente de importancia, Limón (99.9), Guanacaste (79.2), Cartago (72.2), Heredia (69.3), Puntarenas (65.0) y Alajuela (58.1). La provincia de Limón se destaca por su elevada tasa de delincuencia contra la persona.

2.3. Se observan variaciones, a veces importantes, en la distribución de los diferentes delitos entre las provincias; así ocurre, por ejemplo, si se excluye la provincia de San José, la cual presenta la tasa más elevada de delitos, con las infracciones siguientes:

- robos con violencia en las personas: Limón (4.2) vs Guanacaste (0.9);
- lesiones culposas: Limón (4.5) vs Cartago (1.3);
- lesiones: Limón (5.5) vs Heredia y Alajuela (1.3 cada una);
- homicidio culposo: Limón (2.1) vs Cartago (0.7);
- violación y tentativa: Limón (1.6) vs Heredia (0.6) y Puntarenas (0.5);
- homicidio y tentativa: Limón (1.5) vs Heredia y Alajuela (0.3 cada una);
- robo con fuerza en las cosas: Limón (57.4) vs Alajuela (31.8);
- robo en medio de transporte: Guanacaste (14.9) vs Limón (3.1);

CUADRO No. 2

DISTRIBUCION DE LA DELINCUENCIA
 SEGUN CATEGORIAS DE DELITOS Y PROVINCIAS
 TOTALES Y TASAS POR 10.000 HABITANTES

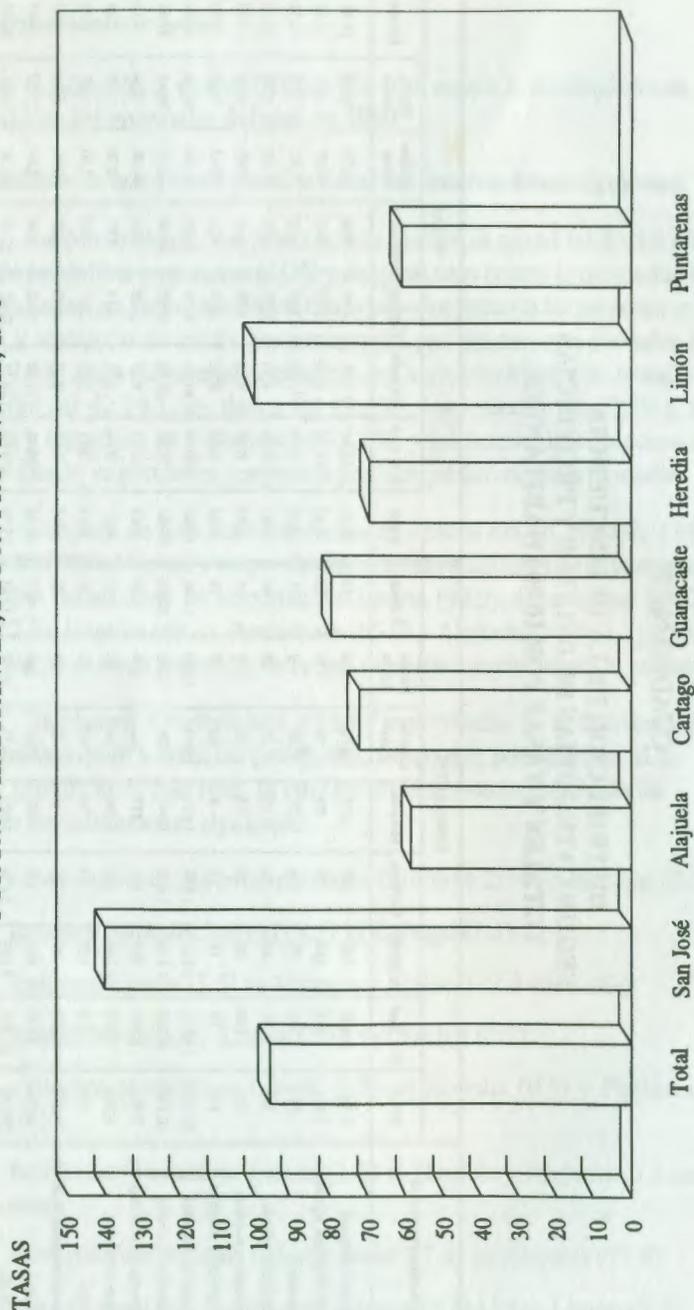
Delitos/Provincias	ABSOLUTOS										TASAS					
	Total	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
Contra la persona	3.286	1.869	308	285	155	116	228	325	10.85	16.90	5.71	8.38	6.60	4.78	6.74	14.81
Robo violencia s/persona	1.771	1.276	138	89	82	21	73	92	5.85	11.54	2.56	2.62	3.49	0.87	2.16	4.19
Lesiones	812	329	70	131	31	37	93	121	2.68	2.98	1.30	3.85	1.32	1.52	2.75	5.51
Homicidio culposo	276	91	45	22	19	25	28	46	0.91	0.82	0.83	0.65	0.81	1.03	0.83	2.10
Violación y tentativa	256	100	38	30	15	22	17	34	0.84	0.90	0.70	0.88	0.64	0.91	0.50	1.55
Homicidio y tentativa	171	73	17	13	8	11	17	32	0.56	0.66	0.32	0.38	0.34	0.45	0.50	1.46
Contra la propiedad	21.148	11.145	2.212	1.864	1.311	1.493	1.583	1.440	69.80	100.78	41.01	54.78	55.86	61.52	46.78	65.61
Robo fuerza s/cosas	16.196	8.398	1.713	1.418	1.041	1.033	1.233	1.260	53.46	75.94	31.76	41.67	44.36	42.57	36.44	57.41
Robo medio de transporte	2.616	1.341	229	241	137	361	239	68	8.63	12.13	4.25	7.08	5.84	14.88	7.06	3.10
Estafa y tentativa	1.396	972	114	107	94	14	39	56	4.61	8.79	2.11	3.14	4.01	0.58	1.15	2.55
Daños	659	278	120	73	34	63	53	38	2.18	2.51	2.22	2.15	1.45	2.60	1.57	1.73
Aprob./retención indebida	281	156	36	25	5	22	19	18	0.93	1.41	0.67	0.73	0.21	0.91	0.56	0.82
Otros	4.586	2.453	615	307	161	314	389	427	15.14	22.18	11.40	9.02	5.86	12.94	11.50	19.45
TOTAL	290.20	15.467	3.135	2.456	1.627	1.923	2.200	2.192	95.78	139.87	58.12	72.17	69.33	79.24	65.01	99.87

FUENTES: Anuario de Estadísticas del OIJ, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística, 1990 y Ministerio de Economía, Industria y Comercio, División General de Estadística y Censos, Enero 1991.

NOTA: Aunque en las estadísticas del OIJ los datos se presentan según sus delimitaciones, aquí se ha hecho una agrupación por cada provincia, unidad utilizada generalmente para la presentación de los indicadores socio-económicos y políticos del país.

GRAFICO No. 2

DISTRIBUCION DE LAS TASAS DE DELINCUENCIA
POR 10.000 HABITANTES, SEGUN PROVINCIAS, 1990



- estafa y tentativa: Heredia (4.0) y (Cartago (3.1) vs Guanacaste (0.6);
- daños: Guanacaste (2.6) vs Heredia (1.5);
- apropiación/retención indebida: Guanacaste (0.9) vs Heredia (0.2).⁽⁷⁾

3. Victimización

Con la finalidad de conseguir un conocimiento más acabado de la criminalidad que se comete realmente pero que, por diversas razones, no se comunica o denuncia a las autoridades competentes (es decir, la cifra negra de la criminalidad), se utilizan desde los años 60 en algunos países (Estados Unidos y Canadá, por ejemplo) ciertas técnicas, tales como las encuestas de victimización, aplicadas a muestras significativas de la población. Este método suele ser bastante fiable si se respetan determinadas condiciones, entre ellas referirse a delitos con respecto a los cuales el entrevistado (o algún miembro de su hogar) ha sido víctima en un plazo de tiempo relativamente cercano. La razón de ser de este límite, que no se recomienda sea superior a un año, es fundamentalmente la posibilidad de olvido de hechos delictivos demasiado remotos.

En Costa Rica, con ocasión de una encuesta de opinión realizada en 1986 a una muestra representativa de la población, el 20% de los entrevistados declaró haber sido víctima de algún delito en el último año, sobre todo de robo en la calle (el 8% de este 20%), robo en la casa (el 6,8%), estafa (el 1,9%), robo en el trabajo (el 1,6%), ataque con un arma (el 0,9%), violación (el 0,4%), homicidio (el 0,1%) y otros (el 02%).⁽⁸⁾ Según otras encuestas más recientes, el porcentaje de victimización bajó al 13% en noviembre de 1990.⁽⁹⁾ Estas tasas de victimización son más elevadas que las registradas en otros países, tales como Canadá y Estados Unidos.⁽¹⁰⁾

(7) Para una interpretación de estas variaciones se precisaría un estudio en que se tuvieran en cuenta las características socio-económicas y culturales de cada provincia, el cual queda por hacer.

(8) Rico et al., op. cit., p. 76-77.

(9) Diversas encuestas de opinión pública llevadas a cabo cada cuatro meses por la Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo (CID-Gallup) sobre los principales problemas sociales del país, siendo uno de ellos el tema de la seguridad.

(10) Cf. sobre el tema general José Ma. Rico y Luis Salas, *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 13-56.

B. La percepción de inseguridad

El fenómeno criminal suele constituir en la mayoría de los países el principal —o uno de los principales— problemas sociales. Todos los grupos y categorías de ciudadanos estiman que la delincuencia aumenta sin cesar —lo que suele corresponder a la realidad—, consideran inseguros o muy inseguros el país, el barrio, la calle o el hogar donde viven y vaticinan ser asaltados o robados en los próximos meses; esta opinión está mucho más acentuada entre los residentes de los centros urbanos y las personas de sexo femenino y de edad avanzada. Las encuestas muestran, además, la opinión de los ciudadanos acerca de la incapacidad de los cuerpos policiales y de los tribunales de enfrentarse en forma satisfactoria al problema de la delincuencia.

En Costa Rica, la encuesta nacional realizada en 1986 evidenció, en primer lugar, que para casi una cuarta parte de la población (el 23,2%), la criminalidad constituía el principal problema social, antes que el costo de la vida (el 16,8%), la vivienda (el 16,4%), el desempleo (el 13,5%) o la pobreza (el 10,2%); también indicaba que para el 91,3% de la población, la delincuencia había aumentado en los últimos años, atribuyéndose tal incremento al desempleo (el 40% del porcentaje anterior), al uso de drogas (el 37%), a la ineficiencia policial (el 6,7%) y a la poca severidad de los jueces (el 5%).⁽¹¹⁾ En julio de 1992, el principal problema que afronta la juventud es el consumo de drogas (así opina el 61% de los ciudadanos), seguido de la pérdida de valores (el 12,9%), la descomposición familiar (el 9,2%) y el desempleo (el 4,6%).⁽¹²⁾

Los resultados de encuestas más recientes corroboran estos datos. En mayo y septiembre de 1991, el 90% y el 92%, respectivamente, de la población estimaba que la delincuencia había aumentado en los seis últimos meses; sin embargo, en enero de 1992, este porcentaje bajó al 63%.⁽¹³⁾ Según los entrevistados, entre las causas de este incremento figuraban las drogas (el 27% en mayo de 1991 y el 36% en septiembre de ese año), la crisis económica (el 13% en ambas fechas), el aumento de la pobreza (el 13% y el 12%), la decadencia moral (el 13% y el 10%), el aumento de la población (el 13% y el 5%) y la violencia en el cine y la televisión (el 8% en ambas fechas), o sea, que aproximadamente el 25% de la población atribuyó el incremento de la delincuencia a factores económicos y el 20% a causas culturales.⁽¹⁴⁾ De estos datos, merece destacarse la tendencia hacia una disminución en la percepción de inseguridad observada

(11) Rico et al., *op. cit.*, p. 73.

(12) Encuesta de opinión pública CID-Gallup No. 41, julio 1992.

(13) Más adelante se exponen algunas posibles explicaciones de esta baja.

(14) Diversas encuestas de opinión pública llevadas a cabo por UNIMER.

en las mediciones realizadas entre 1991 y 1992. Entre las explicaciones posibles de esta situación pueden mencionarse una menor relevancia a la noticia delictiva en la prensa nacional y ciertas acciones llevadas a cabo en los últimos meses por las autoridades correspondientes que han podido generar una atmósfera de mayor seguridad entre los ciudadanos (este punto será tratado más adelante).

Por otra parte, la preocupación de los ciudadanos ante el fenómeno criminal puede atribuirse a la percepción que estos tienen en cuanto a la seguridad en ciertos lugares. En 1986, las dos terceras partes de las personas interrogadas consideraba seguro el lugar en donde residían.⁽¹⁵⁾ Sin embargo, en septiembre de 1991, el 82% de los ciudadanos estimaba que el país era inseguro o muy inseguro, lo mismo que las calles (el 86% en mayo de 1991, el 92% en septiembre de ese mismo año y el 75% en enero de 1992) y el propio hogar (el 76%, el 80% y el 53% en las fechas que acaban de indicarse).⁽¹⁶⁾ Además, porcentajes considerables de la población juzgan que existe menos seguridad personal en los últimos cuatro meses en lo que a crímenes, robos y asaltos se refiere, siendo esta percepción mayor en la región metropolitana, entre las mujeres y entre las personas de más de 60 años de edad o con estudios superiores. Estos porcentajes pasan del 31% en julio de 1990 al 40% en noviembre de ese año y marzo de 1991, al 62% en julio de 1991 y al 67% en noviembre de ese año, bajando después al 55% en marzo de 1992 y al 50% en julio de ese año; o sea, que después de un período de inseguridad creciente en 1990 y 1991, parece que ha habido mejoría en este sector, aunque en julio de 1992 sigue existiendo una percepción de seguridad inferior al de hace dos años.⁽¹⁷⁾

C. Algunas conclusiones

Lo anteriormente expuesto pone de relieve la existencia de un incremento tanto del volumen de la delincuencia registrada oficialmente como de la percepción de inseguridad de los ciudadanos ante este fenómeno. Por si misma, esta situación debería preocupar a los gobernantes del país, sobre todo si se tiene en cuenta que ambos aspectos de la problemática coinciden. Sin embargo, se dan con respecto al tema ciertas paradojas que indican, entre otras cosas, su complejidad. Una de las más aparentes resulta de la imagen de la delincuencia predominante y generalmente asociada a sus formas más violentas contra las

(15) Rico et al., *op. cit.*, p. 75-76.

(16) Encuestas de UNIMER. véase más adelante para algunas explicaciones posibles de esta última baja.

(17) Encuestas de CID-Gallup.

personas (homicidios, violaciones, atracos). Ahora bien, como ocurre en otros países,⁽¹⁸⁾ el riesgo real de ser personalmente víctima de un delito de esta especie es muchísimo menor que el de serlo de una infracción contra la propiedad, categoría por demás numéricamente más importante que la primera. Así, en Costa Rica, la población sentía temor en 1986 de ser víctima de una violación en un 8,2% de los casos (mientras que el porcentaje de victimización efectiva era del 0,4%, o sea, 20 veces menor), de un ataque a mano armada en un 3,4% (con un índice de victimización del 0,9% es decir, casi cuatro veces menor) o de un homicidio en un 1,9% de los casos (siendo la victimización real de un 0,1%, o sea, 19 veces menor).⁽¹⁹⁾

Entre las explicaciones posibles de este desfase pueden mencionarse el incremento de la delincuencia y de la percepción de inseguridad y la posible influencia de los medios de comunicación. En relación con este último punto, la influencia que dichos medios ejercen sobre la percepción de inseguridad está vinculada con el hecho de que los mismos suelen constituir la principal fuente de información sobre la criminalidad, lo cual se comprueba por el espacio dedicado a hechos delictivos, la forma en que tal tipo de noticia se destaca y el énfasis dado a los delitos violentos (es decir, los que más impacto tienen sobre la opinión pública). De hecho, el surgimiento exitoso de lo que se tiende a llamar "prensa popular" está basado en gran parte en la explotación de la noticia delictiva como principal fuente de atracción de lectores. En el caso de Costa Rica, resulta interesante el dato, también expresado en una encuesta nacional de marzo de 1992, según el cual las noticias que mayor impacto habían causado a los encuestados en el mes anterior a la medición estaban todas relacionadas con el crimen y la violencia, así como el tráfico de drogas.⁽²⁰⁾ Partiendo de este dato, no resulta del todo casual que los niveles más altos de inseguridad percibidos por la población se den en fechas cercanas a la comisión de crímenes que por su violencia fueron ampliamente destacados por la prensa.⁽²¹⁾

En el contexto costarricense, parece existir además desde hace tiempo una gran preocupación por el problema de las drogas, en especial el de su tráfico y el de su difusión entre la juventud del país. Así lo testimonian tanto los frecuentes títulos de la prensa escrita como los resultados de las encuestas antes citadas.

(18) Rico y Salas, *op. cit.*

(19) Rico et al., *op. cit.*, p. 77.

(20) Encuestas CID-Gallup No. 40, marzo 1992.

(21) Por ejemplo, el célebre crimen de Alajuelita, los delitos cometidos por el llamado "psicópata de Tres Ríos" y, más recientemente, por el Comando Cobra de la Guardia de Asistencia Rural en la región de Talamanca.

Finalmente, merecen hacerse algunas observaciones en lo que atañe a las fluctuaciones registradas tanto de la criminalidad como del sentimiento de inseguridad de la población. Las encuestas de opinión pública señalan las drogas, la crisis económica, el desempleo y el aumento de la pobreza (estos tres factores están estrechamente relacionados), la decadencia moral y la violencia en el cine y en la televisión, además de otras causas relacionadas con la administración de justicia (tales como la ineficacia policial y la poca severidad de los tribunales), entre las principales causas del incremento de la delincuencia. Por otra parte, dichas encuestas, así como la investigación criminológica, han hecho resaltar las variables que con mayor frecuencia están asociados a un mayor sentimiento de inseguridad (tal es el caso del sexo, la edad, los niveles educativo y económico, y el grado de urbanización); a este respecto, debe recordarse la existencia de temores más acentuados ante el delito entre las mujeres, las personas de edad y con niveles superiores de educación e ingresos, y los residentes de centros urbanos. En ambos casos se trata de una serie de factores (demográficos, económicos y culturales) que tradicionalmente suelen estar vinculados con las fluctuaciones antes indicadas. Una investigación acerca del impacto de dichos factores sobre la evolución de la criminalidad y de la percepción que de ella tienen los ciudadanos queda por hacer en Costa Rica, aunque debe evitarse cualquier intento por establecer lazos causales entre tales factores y tal evolución.⁽²²⁾

II. CONSECUENCIAS

Las consecuencias de estas percepciones y temores suelen ser de diversa naturaleza: económicas, personales y políticas. Este último aspecto del problema puede constituir un serio peligro para un Estado de derecho si, con la justificación de solicitar de las autoridades una intervención más represiva, se llegara a aceptar el otorgamiento de amplios poderes a los cuerpos de policía (con el consiguiente detrimento de ciertas garantías fundamentales) o la intervención de ciertos grupos para-policiales (tales como los Escuadrones de la Muerte).

A. Económicas

Las percepciones y temores ante la delincuencia tienen un costo económico que se expresa en los gastos ocasionados, tanto en el plano oficial como en el individual, por la represión y prevención del delito.

(22) En este sentido, J. Enrique Castillo Barrantes, "Industrialización, desarrollo y delincuencia violenta. El caso de San José de Costa Rica", *Revista de Ciencias Jurídicas*, n. 45, setiembre-diciembre 1981, p. 49-88.

En Costa Rica se dispone de algunos datos sobre tales costos. Así, el presupuesto total de todos los cuerpos policiales del país (dependientes de los ministerios de Presidencia, Seguridad Pública, Gobernación y Policía y Justicia y del Poder Judicial) se elevaba en 1991 a casi cuatro mil millones de colones.⁽²³⁾ En cuanto a los costos de la seguridad privada y otras medidas preventivas (instalación de sistemas de alarma, compra de armas, etc.), deberían ser objeto de un estudio específico, que posiblemente arrojaría datos sorprendentes por su volumen e importancia.

B. Personales

El sentimiento —real o injustificado— de miedo ante el crimen suele engendrar reacciones afectivas y dar lugar a importantes cambios de conducta con objeto de protegerse contra las actividades criminales.

Las conductas que la población suele adoptar para precaverse del crimen o reducir su volumen son numerosas y variadas. Las más importantes, en el plano individual, son las acciones orientadas a disminuir la exposición personal a la delincuencia (por ejemplo, no salir solo de noche, abrir la casa o el comercio únicamente a gente conocida o evitar ciertos lugares), la adopción de determinadas medidas individuales de protección (aprendizaje de deportes de combate; adquisición de armas, perros y diversos dispositivos de seguridad, tales como cerraduras, rejas, sistemas de alarma, etc; recurrir a los servicios de guardas privados; evitar llevar consigo sumas importantes de dinero), el recurso a los servicios policiales y, en el plano colectivo, la organización de comités de barrio o de patrullas de vecinos.

En Costa Rica, las principales medidas adoptadas por la población para protegerse del delito o disminuir su volumen eran en 1986 la instalación de rejas (el 38,4%), la adquisición de un perro para defender la casa (un ciudadano de cada cinco), la organización entre vecinos (el 15,6%), el recurso a los servicios de un vigilante (el 12%) y la compra de un arma (el 10%); en cambio, sólo el 6% declaraban haber solicitado la ayuda de la policía.⁽²⁴⁾ Todas estas actitudes tienden a producir una menor socialización y, consecuentemente, un mayor aislamiento de los ciudadanos, lo que puede afectar la calidad de vida de la

población por sus consecuencias tanto en el plano psicológico (sentimiento de soledad, abandono y angustia) como en el plano social (menor disposición a atender solicitudes de extraños y mayor desconfianza en el prójimo). En este sentido, puede observarse cómo viejas actitudes abiertas y afables de los costarricenses, tales como mantener la puerta de la casa abierta, transportar a cualquier persona en la vía, entablar fácilmente conversación con extraños o ver a niños jugando por los barrios, han dado —y siguen dando— paso a comportamientos más cerrados y hostiles. Con respecto a este aspecto de la problemática, cabe considerar que a menudo se suele identificar la percepción de inseguridad con el temor o recelo hacia personas extrañas o desconocidas, y ello aunque ciertas investigaciones realizadas en otros países demuestran que numerosos delitos graves (por ejemplo, el homicidio o la agresión) implican generalmente personas que se conocían previamente e incluso eran familiares, vecinos o amigos de la víctima.⁽²⁵⁾

C. Socio-políticas

Finalmente, la percepción de inseguridad personal puede acarrear serias consecuencias socio-políticas. Estas suelen tener su origen en la presión social que ejerce la población sobre sus dirigentes con la finalidad de generar cambios en las modalidades de intervención frente al problema de la criminalidad y de la inseguridad. El tipo de presión que se ejerza y la naturaleza de la intervención que se solicite puede dar pie a diversas categorías de respuesta: sociales (gracias al mejoramiento de ciertos factores considerados como criminógenos), terapéuticas (mediante la puesta en práctica de programas orientados a la rehabilitación del delincuente), comunitarias (a través de la promoción de la participación de la colectividad en la prevención del delito) y represivas (recurriéndose para ello a una mayor intervención policial o al incremento de las penas previstas en el código).

Sin embargo, este tipo de consecuencias puede conllevar aspectos negativos e impropios de una sociedad democrática y abierta. En este sentido, la percepción —justificada o no— de un alto grado de inseguridad personal suele dar lugar a una mayor represión y a un incremento de la autoridad del sistema, en detrimento de una actitud favorable frente a cualquier tendencia progresista. Asimismo contribuye al mantenimiento de ciertos estereotipos acerca de la

(23) Constantino Urcuyo, *La policía de Costa Rica, 1987-1991*. Breve descripción, San José, octubre 1991. Entre 1981 y 1986, el presupuesto de los cuerpos policiales representaba aproximadamente el 5% del presupuesto nacional (Rico et al., *op. cit.*, p. 96); en 1991, este porcentaje bajó a un 2,5%.

(24) Rico et al, *op. cit.*, p. 78.

(25) Rico y SALAS, *op. cit.*, p. 27.

criminalidad y del delincuente, según los cuales éste proviene de las clases sociales de categoría inferior, provocando fenómenos de estigmatización, rechazo de las clases marginadas, desprecio del pobre, etc., con el resultado final probable de una disminución del sentimiento de solidaridad social.

También conviene subrayar la posible utilización de los datos procedentes de las encuestas de opinión pública como un instrumento político-partidista. Por ejemplo, un incremento de la criminalidad y de la inseguridad puede servir de pretexto para que los cuerpos policiales soliciten un aumento en sus recursos humanos o en sus poderes, o para que los partidos políticos propongan, en las campañas electorales, programas y planes orientados hacia el restablecimiento o el fortalecimiento de la "ley y el orden" que, más tarde, o no se aplican o suelen traducirse en maniobras destinadas a buscar soluciones de carácter temporal o simbólico.⁽²⁶⁾ Sin olvidar, obviamente, el interés que diversas empresas (servicios de seguridad privada, fabricación y venta de rejas o sistemas de alarma, adiestramiento y venta de perros, enseñanza de deportes marciales, etc.) pueden tener en el mantenimiento de un clima de miedo ante el delito y su explotación económica.

La problemática de la seguridad ciudadana, por su impacto social, está —y seguirá— siendo objeto creciente de atención de los medios de comunicación, convirtiéndose de la suerte en un problema de trascendencia política en aumento.

III. ACCIONES

Como acaba de apuntarse, los dirigentes políticos y, en menor grado, la comunidad suelen reaccionar ante el fenómeno criminal adoptando diversas medidas orientadas hacia su represión o su prevención. Sin embargo, tanto la investigación como las encuestas de opinión muestran, por la evaluación generalmente negativa que de tales iniciativas se hace, el largo recorrido que aún queda por realizar en este campo, tanto en Costa Rica como en otros países.

En el plano legislativo, una de las reacciones más frecuentes ante el problema de un incremento de la delincuencia suele ser proponer —y conseguir— cambios en las legislaciones penales, consistentes sobre todo en un aumento considerable de las penas. En Costa Rica, no se han efectuado en los últimos años reformas al Código penal en este sentido; sin embargo, se ha incrementado la represión en algunas leyes especiales, en particular en las referentes a drogas.

(26) En este sentido puede señalarse que el tema de la seguridad ciudadana fue para los dos principales partidos políticos del país un tema importante en la campaña electoral de 1990.

En el policía, no ha sido sino basta el presente año en que se han adoptado diversas medidas orientadas fundamentalmente a conseguir un modelo policial civil y profesional. En este sentido, merece mencionarse, aunque no encare en forma directa el tema de la seguridad ciudadana, el proyecto de Ley General de Policía, presentado a la Asamblea Legislativa, más pertinentes son, en cambio, algunas decisiones tomadas por las autoridades competentes destinadas a obtener una mayor eficacia de los cuerpos policiales del país, siendo la principal la consistente en agrupar bajo un ministerio único los dos de que anteriormente dependían los servicios policiales más importantes de Costa Rica (Seguridad Pública y Gobernación), seguida de una serie de medidas adoptadas por el titular de estas dos carteras (aumento del sueldo de los policías y consecución de variados recursos materiales —helicópteros, auto-patrullas, motos, armas, uniformes, etc.—). Probablemente, la percepción menos negativa de inseguridad registrada en los últimos meses de 1992 se deba, entre otras cosas, a la adopción y amplia difusión periodística de tales medidas.

Merece, por otra parte, subrayarse la importancia de una buena imagen de la policía en material de seguridad personal. A este respecto, encuestas recientes muestran una imagen pública bastante negativa de la institución policial, considerada como poco profesional (el 93% de los entrevistados), lenta y deficiente en su respuesta (el 60%), desproporcionada en su actuación (el 40%) e ignorante (el 18%),⁽²⁷⁾ además de considerar que los policías no eran honestos (el 47%) y que existía corrupción en las fuerzas del orden (el 80%).⁽²⁸⁾

Tampoco el sector judicial ha podido evitar las numerosas críticas de los ciudadanos, quienes manifiestan su desconfianza ante la incapacidad de dicho sector par enfrentarse en forma eficaz al fenómeno criminal,⁽²⁹⁾ opinando que para conseguir un mayor grado de seguridad se precisa un mayor rigor en las sentencias judiciales.⁽³⁰⁾

Finalmente, tampoco la intervención en el plano social y comunitario ha podido demostrar resultados satisfactorios en este campo, puesto que a nuestro parecer ningún organismo comunitario ha implantado programas coherentes de prevención del delito;⁽³¹⁾ antes bien, la reacción social frente al problema criminal es generalmente de tipo represivo.

(27) Encuesta especial CID-Gallup para la Asamblea Legislativa, diciembre 1991. Estos resultados corroboran los obtenidos en 1986 (Rico et al., *op. cit.*, p. 196).

(28) Encuesta CID-Gallup No. 40, marzo 1992.

(29) En este sentido, Rico et al., *op. cit.*, p. 194-195.

(30) Encuesta CID-Gallup para la Asamblea Legislativa, diciembre 1991.

(31) En enero de 1992, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) del Ministerio de Gobernación ha publicado un Proyecto para la formación de promotores culturales en el que se incluye el tema de la criminalidad y de la reacción social ante ella.

IV. PERSPECTIVAS DE SOLUCION

Ante esta situación, y por tratarse de aspectos íntimamente relacionados, algunos países han ensayado diversos modelos tendientes a la represión y prevención de la delincuencia. A partir de ellos, se propone el modelo comunitario y se detallan algunas modalidades de su posible implementación.

A. Modelos

Una primera categoría la constituyen los modelos *social* (consistente en mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, cuya ausencia está considerada como un importante factor criminógeno), *punitivo* (basado en la efectividad de la intervención policial, de las penas previstas en la legislación y de las sentencias condenatorias dictadas por los jueces) y *terapéutico* (el cual enfatiza en la bondad de los programas de rehabilitación de los delincuentes condenados). El *modelo social*, utilizado en los años 60 por los Estados Unidos y en forma más general por numerosos países europeos, presenta sin embargo los inconvenientes inherentes a los modelos y estrategias de carácter complejo, siendo los más importantes su alto costo y su difícil evaluación. En cuanto a los modelos punitivo y terapéutico, tampoco han demostrado hasta ahora su eficacia.

Una segunda categoría la conforman los modelos "*mecánico*" y *comunitario*, que pueden utilizarse conjuntamente y son actualmente los modelos más prometedores, si se tiene en cuenta los resultados favorables obtenidos, siendo aplicados sobre todo en Estados Unidos y Canadá. El *modelo "mecánico"* está basado en análisis rigurosos de los principales delitos cometidos en un país o en una zona de éste y de las características inmediatas relacionadas con su ejecución (comportamiento del infractor y de la víctima, oportunidad, etc.), por lo que se presta más a una intervención eficaz y, por consiguiente, a una reducción de la delincuencia, mientras que el modelo comunitario, aunque utilizado en alguna medida dentro del marco del modelo anterior, está destinado ante todo a sensibilizar a la comunidad sobre el papel que puede desempeñar en la prevención del delito, principalmente gracias a una colaboración eficaz entre la policía y dicha comunidad.⁽³²⁾

(32) Para una descripción y evaluación de todos estos modelos, véase Rico y Salas, *op. cit.*, p. 181-231.

B. Modelo deseable

Así, entre los modelos que acaban de exponerse, el más prometedor parece ser el *modelo comunitario*, combinado con el *mecánico*. Este modelo corresponde, además, al nuevo modelo policial aplicado desde hace poco en algunos países (Estados Unidos, Canadá y otros): el *modelo de policía comunitaria*. Por ello, antes de presentar sus modalidades de aplicación, se indican brevemente sus principios y sus límites, y se precisa la nueva opción policial.

1. Principios

La adopción del modelo propuesto tiene en cuenta un conjunto de principios o de consideraciones de base que deben guiar su elaboración y puesta en práctica. Entre los enunciados por las Naciones Unidas,⁽³³⁾ los más pertinentes con respecto al tema aquí tratado son los siguientes: a) la prevención incumbe no sólo a las autoridades policiales o judiciales, sino al conjunto de la colectividad; b) los esfuerzos de prevención deben aglutinar a los responsables de la planificación y desarrollo de las políticas en materia de familia, salud, empleo, vivienda, educación, ocio, policía, justicia, etc.; c) los poderes públicos y demás sectores sociales deben, en sus políticas y programas, velar por los diversos intereses de la colectividad y, en especial, de los grupos más vulnerables y económicamente desfavorecidos; ch) cualquier política o programa de prevención del delito deben ser elaborados y aplicados sobre todo en el plan local (ciudades, municipios), con énfasis en los grandes centros urbanos, y los esfuerzos realizados por las autoridades, organismos y personas en este nivel deben ser alentados y favorecidos por los poderes públicos; d) todos los profesionales implicados en la lucha y prevención del delito (incluidos los pertenecientes a la administración de justicia), deben recibir una formación multidisciplinaria; e) deben buscarse soluciones a largo plazo, aunque asimismo hay que responder a necesidades inmediatas; f) deben propiciarse la investigación sobre este tema y la difusión y discusión de sus resultados, la creación de una base de datos sobre la criminalidad y sobre los medios de enfrentarse a ella exitosamente y la asistencia técnica a las instituciones implicadas; g) es asimismo necesario reforzar la cooperación internacional (sobre todo con

(33) Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), 27 agosto-7 septiembre 1990, *Prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo: realidades y perspectivas*, Punto No. 3, Documento preparado por la Secretaría, A/CONF.144/L.3.

respecto a los países en desarrollo); h) finalmente, se precisa la evaluación periódica de las experiencias, programas y políticas aplicadas en este sector.

2. Límites

Con la finalidad esencial de evitar la creación de falsas expectativas, el modelo propuesto debe asimismo tomar en consideración una serie de factores susceptibles de limitar su alcance. En este sentido, conviene reconocer lo siguiente: a) la prevención no es una panacea, por lo que ninguno de los modelos ideados en este campo podrá lograr la supresión total de la criminalidad); b) existen grandes dificultades en la identificación de las causas de la delincuencia; c) la movilización de los ciudadanos en los programas preventivos no es tarea fácil; ch) los recursos humanos y financieros son escasos en el área; d) los costos de algunos programas preventivos son muy elevados; e) como en otros ámbitos, en éste se encontraron probablemente resistencias ante los cambios propuestos; f) la evaluación del impacto de numerosos programas de prevención, sobre todo de los más complejos, presenta serias dificultades; y g) la aplicación de ciertos modelos de prevención puede a veces generar efectos no previstos o deseados (por ejemplo, informar a delincuentes potenciales sobre la vulnerabilidad de una zona o sobre las técnicas de comisión de los delitos, incrementar el número de denuncias ante la policía, cambiar los métodos utilizados por los delincuentes, etc.).

3. Policía comunitaria

En las sociedades democráticas se considera que la policía debe estar al servicio de la comunidad, lo cual implica, entre otras cosas, la adecuación de los servicios policiales a las necesidades reales de la colectividad. Este principio constituye la base teórico-filosófica de un nuevo modelo policial hacia el cual se orientan desde hace poco los esfuerzos en algunos países (Canadá, Estados Unidos y otros): el modelo de policía comunitaria.

En la década de los 50, los servicios policiales, sobre todo los de Canadá y Estados Unidos, realizaron grandes esfuerzos e inversiones con la finalidad de conseguir una mayor profesionalización de las fuerzas del orden. Con esta finalidad, se enfatizó en la necesidad de un estatuto del personal policial y comenzaron a utilizarse los progresos técnicos de la época para una mayor eficacia de los cuerpos policiales. Para ello —y entre otras medidas—, se crearon centros de comunicaciones y se pasó de la patrulla a pie a la patrulla motorizada equipada con un material altamente sofisticado. Sin embargo, la

profesionalización de los cuerpos policiales no colmó las expectativas iniciales. En primer lugar, no contribuyó a una mayor eficacia de estos organismos, fundamentalmente considerada en relación con la reducción de la delincuencia y con el incremento de los índices de solución de los delitos denunciados. En segundo lugar, propició el distanciamiento de la institución policial con respecto a la colectividad. Estas experiencias demostraron que si bien es deseable la profesionalización de la policía, este recurso por sí sólo no es suficiente para mejorar los niveles de eficiencia y satisfacción de los servicios que dicha institución presta.

Por estas razones se está volviendo actualmente a la antigua idea, enunciada en 1829 por Sir Rober Peel, precursor del concepto moderno de policía, de "policía comunitaria". Este modelo policial se caracteriza por los siguientes elementos:⁽³⁴⁾

- la policía es fundamentalmente un servicio público más que se ofrece a la colectividad, por lo que sus miembros deben ser, más que agentes destinados a la represión del delito, agentes de la paz, el orden público y la seguridad de los ciudadanos, y reponsables del mejoramiento de la calidad de vida de la población;
- la policía no se ocupa necesariamente y en forma prioritaria del fenómeno criminal, sino de la solución de los problemas y preocupaciones de los ciudadanos;
- la policía se enfrenta con las causas fundamentales del delito, con vistas sobre todo a su prevención; para ello, la policía favorece la cooperación

(34) La bibliografía sobre este tema es abundante. Cf. sobre todo, en los Estados Unidos, los siguientes trabajos efectuados por el National Institute of Justice (Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program) con el título genérico *Perspectives on Policing*: Francis x. Hartmann (ed.), *Debating the Evolution of American Policing* (n. 5, 1988); George L. Kelling and Mark H. Moore, *The Evolving Strategy or Policing* (n. 4, 1988); George L. Kelling and James K. Stewart, *Neighborhoods and Police: The Maintenance of Civil Authority* (n. 10, 1989); George L. Kelling et al., *Police Accountability and Community Policing* (n. 7, 1988); Mark H. Moore and Robert C. Trojanowicz, *Policing and the Fear of Crime* (n. 3, 1988); Mark H. Moore and Robert C. Trojanowicz, *Corporate Strategies for Policing* (n. 6, 1988); r.-ark H. MOORE et al., *Crime and Policing* (n. 2, 1988); Malcolm K. Sparrow, *Implementing Community Policing* (n. 9, 1988); Robert Wasserman and Mark H. Moore, *Values in Policing* (n. 1988). Con respecto a Canadá, cf. André Normandeau and Barry Leighton, *A vision of the Future of Policing in Canada: Police-Challenge 2000*, Solicitor General Canada, 1990.

entre todos los organismos y grupos sociales y actúa como gestora de la información recogida al respecto;

- la policía actúa proactivamente, gracias a un análisis de las tendencias en materia de criminalidad y orden público, efectuado conjuntamente con la comunidad;
- la policía elabora tácticas y estrategias destinadas a reducir el sentimiento de inseguridad de la población hacia el delito y el delincuente;
- la policía consulta regularmente a la comunidad, con vistas a determinar conjuntamente sus objetivos y prioridades, y adopta estrategias adecuadas para un mayor acercamiento a la colectividad (por ejemplo, patrullas a pie, mini-puestos, horarios flexibles, recurso a voluntarios civiles, equipos integrados, comités conjuntos, etc.);
- la medida de la eficacia de la institución policial es la ausencia de delitos y desórdenes, así como la cooperación y satisfacción del público, más bien que la identificación y detención de los delincuentes o la rapidez de su intervención;
- debido a las múltiples y variadas funciones que deben cumplir, los agentes policiales comunitarios son "generalistas" más bien que "especialistas";
- dichos agentes tienen mayores responsabilidades y gozan de mayor autonomía para el cumplimiento de sus funciones en su zona, lo cual implica cambios importantes en la organización policial y en la formación y capacitación de sus miembros;
- la profesionalización policial consiste sobre todo en permanecer cerca de la comunidad, rendirle periódicamente cuenta de sus actividades y someterse a su control;
- los servicios policiales de cierta importancia deben tener una oficina de relaciones públicas (o de relaciones comunitarias), cuya principal función sería mantener conflictos permanentes con la población y los medios de comunicación.

El modelo cuyos principales lineamientos acaban de exponerse presenta innumerables ventajas. La participación comunitaria en las estructuras políticas, económicas y sociales ha sido un factor determinante en el desarrollo de nuestras sociedades y sigue constituyendo una vía importante en el proceso de democratización. Su importancia se manifiesta asimismo en el campo de la administración de justicia y, por tanto, en uno de sus componentes: la policía. No sólo por el hecho de que, como ya se ha indicado, la institución policial debe

considerarse como un servicio a la comunidad, sino también, en forma más pragmática, por ser los ciudadanos quienes, al colaborar con dicha institución (a través de sus denuncias o de su participación en la prevención del delito), constituyen un elemento esencial para la solución del problema criminal.

Por supuesto, la aplicación de un modelo de "policía comunitaria" presenta diversos obstáculos, entre ellos, la determinación de lo que se entiende por "comunidad", el diseño de una nueva estructura policial, las posibles reticencias y resistencia de mandos y agentes ante un esquema novedoso, etc.

4. Lineamientos de un programa de acción

Teniendo en cuenta lo anterior, se exponen seguidamente las grandes líneas de un programa de acción, cuyo principal objetivo sería colaborar con las instituciones responsables del país en la elaboración de una política general en materia de seguridad pública. Este programa consistiría en llevar a cabo una serie de actividades tendientes a la realización de un análisis de los factores que originan y favorecen la inseguridad y la puesta en práctica de una o varias experiencias piloto orientadas a mejorar la situación. Para llevarlo a cabo, se utilizarían el análisis estadístico, el trabajo de campo, las entrevistas y las encuestas.

Como primer paso obligado, indispensable tanto para la(s) experiencia(s) piloto como para la elaboración de una política nacional en materia de seguridad personal, debería procederse al análisis de las formas más importantes de criminalidad del país, de las intervenciones efectuadas frente a ellas (legal, policial, judicial, comunitaria) y de las percepciones de los ciudadanos (sobre la criminalidad, sobre dichas intervenciones), así como al de las experiencias de otros países en el tema. Los resultados de dicho análisis deberían ser objeto de un amplio debate nacional con la participación de diversos sectores profesionales, académicos, políticos y comunales.

En un segundo momento se realizarían una o varias experiencias piloto de prevención comunitaria conjunta (policía-ciudadanos) para lo cual se procedería, en primer lugar, a la selección de la ciudad (o de la zona) en que se llevaría(n) a cabo la(s) experiencia(s), así como de los grupos y/o personas que en ella(s) intervendrían. En la ciudad o zona seleccionada se efectuarían estudios sobre su victimización y vulnerabilidad (en términos de criminalidad), sus principales características socio-económicas y culturales, los efectivos policiales desplegados en ella, la acción comunitaria en la misma, etc. A partir de los resultados de los análisis, se seleccionan los delitos a los que se aplican las medidas preventivas (robos en la calle y en las residencias, robos de vehículos automóviles, actos de vandalismo, drogas u otros), se determinarían las intervenciones

preventivas a realizar (información sobre medidas preventivas, animación en el medio y en las escuelas, reuniones periódicas policía-ciudadanos, visitas de la policía a residencias y comercios con la finalidad de establecer su grado de seguridad, patrullas de vecinos en el barrio, identificación de objetos de valor, coordinación entre los cuerpos policiales, patrullas a pie o motorizadas, minipuestos de policía en diversas zonas, comités consultivos de ciudadanos, y otras), así como los objetivos a alcanzar y las estrategias a poner en práctica, los recursos humanos a utilizar, la supervisión y evaluaciones periódicas de la(s) experiencia(s) y su duración; finalmente, se ejecutara(n) la(s) experiencia(s) y, luego de un plazo prudencial, se procedería a evaluar sus resultados.

Los objetivos específicos más importantes que estas experiencias se propondrían alcanzar serían: reducir la delincuencia y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos; mejorar la imagen que los ciudadanos tienen de los cuerpos policiales, de los tribunales y de las acciones gubernamentales; contribuir a la participación de la comunidad en la lucha contra la delincuencia; sensibilizar a la población sobre el tema de la seguridad personal; incrementar tanto la cantidad y calidad de las informaciones procedentes de la comunidad que puedan ser de utilidad para la acción represiva y preventiva de las fuerzas policiales como el porcentaje de solución de delitos y conflictos entre los ciudadanos, y el grado de satisfacción de la población sobre el trabajo de la policía; y utilizar con mayor eficiencia los efectivos policiales.

CONCLUSION

Como se indicó desde el inicio, los datos y reflexiones que hasta aquí se han hecho persiguen el objetivo de dotar a Costa Rica de una política nacional, integral, coherente y eficaz en materia de seguridad ciudadana, de la que, pese a algunas acciones y programas de tipo coyuntural, carece actualmente. Este objetivo está ampliamente justificado si se tiene en cuenta el incremento que en los últimos años han experimentado la actividad delictiva y la preocupación que sobre ella manifiestan los costarricenses.

Como la elaboración y aplicación de dicha política no son tareas que puedan dejarse al azar de las improvisaciones, conviene ante todo establecer sus principales lineamientos. En este sentido, al exponer el modelo que, a nuestro parecer y por las razones indicadas, debería adoptarse en el país, se han presentado diversas pautas al respecto. La primera se refiere a la necesidad de basar cualquier acción política en estudios pormenorizados de la criminalidad y de su distribución territorial, de la victimización y de la vulnerabilidad de las diversas regiones y zonas del país, de las percepciones y expectativas de los ciudadanos, de las acciones ya realizadas en el campo y de los recursos

(humanos, financieros y materiales) disponibles; estos estudios constituyen la base indispensable para la puesta en práctica de experiencias piloto de prevención conjunta (policía-ciudadanos), cuya evaluación serviría para la aplicación del modelo a todo el país. La segunda apunta a la importancia de propiciar un amplio debate público sobre el tema, con la finalidad de obtener el consenso tanto de los principales partidos políticos como del conjunto de la población. La tercera, a la oportunidad de orientar los cuerpos policiales hacia el modelo de policía comunitaria, en aplicación —o en prueba— en los países más industrializados, lo que permitiría cumplir con la última pauta, consistente en favorecer la participación de la comunidad en la prevención del delito. Uno de los elementos más significativos de esta nueva política debería consistir en propiciar o efectuar campañas de información correctas y desdramatizadoras sobre la realidad criminal del país.

Es importante destacar que las recomendaciones aquí formuladas en materia de seguridad ciudadana se inscriben dentro de los lineamientos generales que deberán orientar el diseño y ejecución de políticas públicas futuras en diversos ámbitos del quehacer gubernamental. Nos referimos a la descentralización de programas y actividades; al fortalecimiento de la acción comunitaria en el diseño, ejecución y control de dichos programas; a la óptima utilización de los recursos disponibles; y, en última instancia, a la mejora de la calidad de vida de la población.

Posiblemente sean numerosas las personas que en nuestro medio califican este programa de utópico. Sin embargo, no deben olvidarse por lo menos dos cosas: la primera, que la situación actual es insatisfactoria; la segunda, que ciertas utopías constituyen un importante instrumento para llegar a una sociedad más justa. Este ideal ha caracterizado tradicionalmente a Costa Rica. Los lineamientos de una política nacional en materia de seguridad ciudadana que aquí se han expuesto pueden representar para nuestro país un aporte importante en sus esfuerzos para alcanzar esta meta.

BIBLIOGRAFIA

Castillo Barrantes, J. Enrique, "Industrialización, desarrollo y delincuencia violenta", *Revista de Ciencias Jurídicas*, n. 45, setiembre-diciembre 1981, p. 49-88.

Encuestas CID-Gallup y Unimer.

Hartmann Francis X. (ed.), *Debating the Evolution of American Policing. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 5, 1988.

- Kelling George L. and Moore Mark H., *The Evolving Strategy of Policing. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 4, 1988.
- Kelling George L. and Stewart James K., *Neighborhoods and Police: The Maintenance of Civil Authority. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 10, 1989.
- Kelling George L. et al., *Police Accountability and Community Policing. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 7, 1988.
- Moore Mark H. and Trojanowicz Robert C., *Policing and the Fear of Crime. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 3, 1988.
- Moore Mark H. and Trojanowicz Robert C., *Corporate Strategies for Policing. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 6, 1988.
- Moore Mark H. et al., *Crime and Policing. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 2, 1988.
- Naciones Unidas, Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), 27 agosto-7 septiembre 1990, *Prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo: realidades y perspectivas*, Punto No. 3, Documento preparado por la Secretaría, A/CONF.144/L.3.
- Navarro Juan Carlos y Pérez Perdomo Rogelio, con la colaboración de LUCENA Tibusay (comp.), *Seguridad personal: un asalto al tema*, Caracas, IESA, 1991.
- Normandeau André and Leighton Barry, *A Vision of the Future of Policing in Canada: Police-Challenge 2000*, Solicitor General Canada, 1990.
- Rico José Ma. et al., *La justicia penal en Costa Rica*, San José, EDUCA, 1988.
- Rico José Ma. y Salas Luis, *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Salas Luis y Rico José Ma., *La justicia penal en Honduras*, San José, EDUCA, 1989.

- Sparrow Malcolm K., *Implementing Community Policing. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 9, 1988.
- Urcuyo Constantino, *La policía de Costa Rica, 1987-1991. Breve descripción*, San José, octubre 1991.
- Wassermann Robert and Moore Mark H., *Values in Policing. Perspectives on Policing*, Washington DC, US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n. 8, 1988.