



# Foro sobre desarrollo humano y seguridad ciudadana

## Propuestas para la acción

323.4

U74f Urcuyo, Constantino

Foro sobre desarrollo humano y seguridad ciudadana: Propuestas para la acción / Constantino Urcuyo, Guiselle Boza, Milena Grillo; Rodolfo Calderón, comp. -- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2010.

129 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-177-1

1. Seguridad social – Legislación. 2. Drogas. 3. Desarrollo humano. I. Boza, Guiselle. II. Grillo, Milena. III. Calderón, Rodolfo, comp. IV. Título.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

### **CIRCULO DELIBERATIVO: “DESARROLLO HUMANO Y SEGURIDAD CIUDADANA: FACTORES SOCIALES DE LA DELINCUENCIA”**

I. EL PROBLEMA .....	13
II. LAS CAUSAS .....	15
2.1. LA CRIMINALIDAD COMO CONSECUENCIA DE LA AUSENCIA DE DISUASIVOS.	15
2.2. LA CRIMINALIDAD COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL .....	18
III. POLÍTICA CRIMINAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS .....	20
3.1. LAS POLÍTICAS DE “MANO DURA” .....	20
3.2. “MANO DURA” VS. MANO INTELIGENTE.....	28
IV. PROPUESTAS .....	31
4.1. PARA SOLUCIONAR EL DÉFICIT DE INFORMACIÓN SOBRE EL PROBLEMA .....	31
4.2. ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA PREVENTIVA DE LA INSEGURIDAD Y LA CRIMINALIDAD .....	32
4.3. ELEMENTOS DE ÍNDOLE CULTURAL .....	33
4.4. LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....	33
4.5. LA EFICACIA DE LA LEY Y LA REPRESIÓN DEL TRANSGRESOR .....	34
4.6. UNA POLICÍA DEMOCRÁTICA Y PROFESIONAL SUJETA AL CONTROL CIVIL EXTERNO.....	34
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

### **CIRCULO DELIBERATIVO: “DESARROLLO HUMANO, SEGURIDAD CIUDADANA Y EL FENÓMENO DE LAS DROGAS EN COSTA RICA”**

I. CONTEXTO .....	42
1.1. UN INCREMENTO EN EL CONSUMO DE DROGAS LÍCITAS E ILÍCITAS EN EL PAÍS QUE SE IDENTIFICA ASOCIADO A FACTORES ESTRUCTURALES DIVERSOS ASÍ COMO A VULNERABILIDADES ESPECÍFICAS .....	42
1.2. LA PROPUESTA CENTRAL ACTUAL DEL PAÍS – SU PLAN DE ACCIÓN SOBRE DROGAS 2008-2012- COMO SEGUNDA DIMENSIÓN DE ANÁLISIS .....	57
1.3. LA COMPLEJIDAD Y CAPACIDAD DE PENETRACIÓN DE LA ACTIVIDAD CRIMINAL RELACIONADA CON LA DROGA, COMO TERCERA DIMENSIÓN DE ANÁLISIS.....	62
1.4. LA POLÍTICA CRIMINAL Y LA RACIONALIDAD DEL MARCO NORMATIVO VIGENTES COMO CUARTA DIMENSIÓN PARA EL ANÁLISIS .....	69
II. RECAPITULACIÓN DE DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN .....	73
2.1. DE CARÁCTER POLÍTICO.....	73

2.2. DE ORDEN JURÍDICO.....	76
2.3. DE NATURALEZA TÉCNICA .....	77
III. REFLEXIONES FINALES .....	79
IV. ADENDUM .....	82
4.1. MARCO JURÍDICO NACIONAL .....	82
4.2. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL.....	84
V. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	85

#### CÍRCULO DELIBERATIVO: “ACCESO A LA JUSTICIA PENAL EN COSTA RICA”

PRESENTACIÓN .....	91
I. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL Y DESAFÍOS .....	92
1.1. SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA PENAL.....	92
1.2. ACCESO A LA JUSTICIA, VÍCTIMAS E IMPUTADOS .....	94
1.3. ACCESO A LA JUSTICIA E IMPUNIDAD.....	102
1.4. ACCESO A LA JUSTICIA Y LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL .....	106
1.5. ACCESO A LA JUSTICIA Y FACTORES PSICOSOCIALES .....	107
1.6. ACCESO A LA JUSTICIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN .....	110
II. PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN .....	114
2.1. ACCESO A LA JUSTICIA Y NO REVICTIMIZACIÓN .....	114
2.2. ACCESO A LA JUSTICIA E IMPUNIDAD.....	116
2.3. FACTORES PSICOSOCIALES ASOCIADOS AL ACCESO A LA JUSTICIA.....	117
2.4. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DE LA JUSTICIA PENAL.....	118
III. SÍNTESIS DE PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN .....	119
IV. REFLEXIONES FINALES .....	123
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123

## Presentación

Uno de los problemas que más afecta la vida de las y los latinoamericanos en la actualidad es la presencia de ciertas formas de delito y violencia. Ya para el año dos mil se estimaba que en la región, en promedio, 140,000 personas eran asesinadas al año, 28 millones eran víctimas de robo o hurto, que se perdían al menos tres días de vida saludable por cada habitante, todo ello con un costo cercano al 14% del Producto Interno Bruto Regional (Londoño y otros, 2000). Hoy, casi una década después, el problema se agudiza y encuentra su expresión más acabada en Centroamérica, donde la tasa regional de homicidios equivale a algo más de tres veces la media mundial y supera en siete puntos la tasa de América Latina.<sup>1</sup>

En este contexto, si bien Costa Rica presenta indicadores de violencia criminal relativamente bajos para la región, el país no ha escapado a las tendencias descritas, como lo muestra el hecho de que la tasa de delitos haya experimentado una propensión al aumento en los últimos veinticinco años, pasando de 56 casos por cada diez mil habitantes en 1980 a 113,6 en 2005. Entre 1988 y 1994 registró un punto de inflexión en el que se expandió a un ritmo anual del 9,5%; crecimiento que si bien tendió a disminuir a partir de esa última fecha, no ha vuelto a los niveles anteriores de 1988, por el contrario, desde 2003 volvió a incrementarse.

Vale destacar, al respecto, que el comportamiento de la tasa general de delitos se explica básicamente por lo que sucede con las infracciones al patrimonio, ya que estas representan, en promedio, el 81,5% del total de denuncias ingresadas al Organismo de Investigación Judicial durante el periodo de referencia. Particular importancia cobran el robo con fuerza sobre las cosas (42%), el hurto (24,5%), el robo de medio de transporte (11%) y el robo con violencia sobre las personas (11%), ya que estas cuatro categorías absorben casi el 90% del total de delitos contra la propiedad. Estas dos modalidades (robo de medio de transporte y robo con violencia sobre las personas) son las que más crecieron durante todo el periodo: su tasa -por cada diez mil habitantes- se incrementó alrededor de cuatro veces entre 1983 y 2005. En el primer caso pasó de 2,8 a 12 y en el segundo se incrementó de 3,8 a 15,7 (Calderón, 2009a).

Ahora bien, esta hegemonía de las infracciones patrimoniales no implica desconocer el aumento experimentado por otros delitos. Las infracciones a la ley de sicotrópicos, por ejemplo, reportan – pese a los problemas para su registro-, un crecimiento importante en lo que va de la década: su tasa pasó de menos de cuatro casos por cada diez mil habitantes en el año 2000 a más de veintidós en el año 2008: el número de sentencias por estas infracciones también creció, pasando de 385 en 2005 a 673 en el año 2008. En 2006, los presos por este tipo de delitos representaban casi el 24% del total de la población penitenciaria del país (Calderón, 2009b). Asimismo, la tasa de homicidios ha crecido lenta pero sostenidamente desde inicios de los años ochenta: pasó de 0,7 casos por cada 10,000 habitantes en 1982 a 1,1 en 2008 y, una buena proporción de ellos (se estima en un tercio) está relacionado con la comisión de otros delitos, sobre todo aquellos de naturaleza económica como el robo de vehículos o los asaltos (CONARE, 2004).<sup>2</sup>

Estas tendencias coinciden con los datos que sobre victimización hay en el país; según el INEC (2008), el porcentaje de hogares donde algún miembro fue víctima de un delito prácticamente se duplicó entre 1997 y 2008: pasó de 15% a 27,9%. Los delitos de tipo patrimonial fueron los de mayor

1 Las referencias bibliográficas de esta presentación se pueden consultar en la página 127.

2 Se ha calculado que las pérdidas derivadas del delito violento en Costa Rica representan un costo aproximado al 3,6% del Producto Interno Bruto (PNUD, 2009).

importancia: robos dentro de la vivienda (8%) en 1997 y robos o asaltos fuera de la vivienda (11%) en 2008. Asimismo, la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana del 2006 (PNUD, 2006), reveló que la violencia patrimonial fue la situación de violencia más común vivida por los hogares en los doce meses previos a su aplicación: cerca del 21% sufrió al menos un episodio de este tipo, mientras que solo el 3,8% experimentó algún ataque contra la integridad emocional y un 3% contra la integridad física. El robo o asalto fuera de la casa fue la agresión más habitual, pues uno de cada diez hogares reportó que alguno de sus miembros había sido víctima de esta vejación.<sup>3</sup>

Lamentablemente, y a pesar de la complejidad que subyace en la problemática descrita, una serie de elementos se han conjugado para dar paso a un abordaje unidimensional y empobrecido de la misma; en él se acentúa y magnifica el aspecto represivo frente a cualquier otra opción. De esta forma, en el país, al igual que en otras regiones del mundo, la respuesta institucional ha seguido la línea del rigor carcelario: elevación de las penas máximas establecidas por el Código Penal, incremento en las sanciones específicas para homicidios y algunos delitos sexuales y, en el caso de la Ley de Justicia Penal Juvenil, el establecimiento de penas privativas de libertad que superan a las de la mayoría de países latinoamericanos; esto sin olvidar la tipificación de nuevos delitos y el endurecimiento de requisitos para beneficiarse de la libertad condicional.

Como efecto de todo ello se ha generado un crecimiento importante de la población penitenciaria en el país, siendo que el total de personas atendidas por la Dirección General de Adaptación Social en los cuatro niveles que la conforman (institucional, semi-institucional, atención en comunidad y penal juvenil), creció de 3,532 en 1993 a 13,566 en diciembre del 2008; es decir, en menos de quince años aumentó casi cuatro veces. Este aumento responde básicamente a lo sucedido con la población carcelaria, es decir, aquella recluida en los Centros de Atención Institucional del país, que pasó, en el periodo de referencia, de 2,817 a 8,626; o sea, creció casi tres veces (DGAS, 2009). El incremento fue tan sensible en los primeros años que siguieron a la reforma penal de 1994, que en el lapso comprendido entre este año y 1999, Costa Rica fue el país centroamericano donde la tasa de privados de libertad registró la mayor expansión (58%): pasó de 11.8 presos por cada diez mil habitantes a 18.6 (PNUD, 2000), al punto de que en 2004 llegó a 22: la tercera más alta de América Latina (CONARE, 2005).

Es importante señalar, por otro lado, que estas medidas de corte represivo son ampliamente aceptadas por las y los habitantes, al menos así lo muestran varios sondeos de opinión realizados en el país. En el 2008, por ejemplo, se encontró que el 83% de las personas entrevistadas estuvo de acuerdo en el aumento de las penas y que el 95% dijo apoyar el fortalecimiento de los cuerpos policiales y la realización de redadas para controlar el delito. Más preocupante aún fue el respaldo que se encontró en ese mismo estudio hacia acciones de corte autoritario: 34,5% estuvo de acuerdo en que la policía torture a los delincuentes, casi 30% se inclinó por el derecho de las víctimas a tomar la "justicia" en sus propias manos cuando las autoridades no actúan, y un 25% se mostró en favor de restablecer la pena de muerte (IDESPO, 2008).<sup>4</sup> Estas actitudes, vale indicar, han sido acompañadas por acciones concretas tales como el aumento en el número de permisos para portar armas de fuego (Loría, 2000), la contratación de servicios privados de seguridad (Presidencia de la República,

3 No hay que olvidar, en este sentido, que la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana del 2004, encontró que los robos en la vía pública constituyeron no solo la categoría más frecuente (13,8%) sino también la de mayor crecimiento respecto a los datos ofrecidos por encuestas anteriores: se elevó de menos del 1% a casi 14% (PNUD, 2005).

4 Estas orientaciones se corroboran con los datos del informe regional sobre desarrollo humano (PNUD, 2009), el cual encontró que una tercera parte de los entrevistados piensa que la solución autoritaria sería mejor que la vía democrática para abordar el tema del delito e igual porcentaje apoya la idea de dar más atribuciones a los cuerpos policiales en detrimento del derecho a un debido proceso.

2003), la instalación de rejas, alarmas y la compra de perros guardianes, entre otros (Carvajal y Alfaro, 2002; PNUD, 2005).

Ante el escenario descrito, la tasa general de delitos en el país sigue creciendo en paralelo a la población penitenciaria, lo que deja en claro que estas medidas no han surtido el resultado esperado. Pero, ¿se deberá esto a que se requiere de más represión o a que esta no se ha aplicado de manera efectiva? La realidad parece sugerir otra cosa. No hay evidencia empírica disponible que muestre una correlación robusta entre aumento de los índices de encarcelamiento y disminución de la criminalidad. En los otros países del área que también eligieron políticas represivas para frenar la criminalidad (Guatemala, Honduras y El Salvador), tampoco se han conseguido los efectos deseados: el número de pandillas juveniles y de los delitos vinculados con ellas, sobre todo los homicidios, sigue creciendo en el marco de los programas de mano dura y súper mano dura (USAID, 2006). Igualmente, en Idaho y Virginia del Este, los dos estados de la unión americana que registraron el mayor crecimiento en el número de presos entre 1992 y 2002: 174% y 171% respectivamente, también se experimentó una subida de la criminalidad en el mismo periodo: 14% en el primero y 10% en el segundo (Kliksberg, 2007).

Quizás la razón más importante para comprender la ineficacia de estas políticas sea la visión que les subyace: el delito es percibido, en esencia, como un fenómeno estrictamente individual, ajeno y libre de condicionantes sociales, económicos y culturales. Desde esta perspectiva, el castigo -sobre todo el encarcelamiento-, y no la prevención se erige triunfante como la única respuesta posible y deseable ante el aumento de la criminalidad. Esto se constata fácilmente al observar el crecimiento experimentado por la población penitenciaria en todas partes del mundo, incluso en países como Noruega que históricamente se han caracterizado por su renuencia a dicha forma de escarnecimiento (Calderón, 2008). En esta sociedad, por ejemplo, el número de presos, que en 1960 no alcanzaba los cuatro por cada diez mil habitantes, en la actualidad es superior a los seis (Kliksberg, 2007).

Es claro que un abordaje estrictamente punitivo del delito resulta insuficiente para diseñar y ejecutar medidas eficaces y sostenibles, ante un flagelo que erosiona la calidad de vida de las personas y limita sus posibilidades de desarrollo como seres humanos. Se requiere ir un paso más allá: hay que reconocer el carácter social del problema y, por tanto, impulsar la formulación de una política pública que aborde el tema de manera sistemática en sus diferentes aristas. Por ello, y conscientes de esta situación, la Defensoría de los Habitantes de la República, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica de Costa Rica, decidieron unirse en setiembre del 2008 para impulsar un proceso orientado a identificar propuestas de acción sobre las vías más eficaces para abordar la seguridad ciudadana desde la perspectiva del desarrollo humano.

El procedimiento fue el siguiente: primero se identificaron tres temas que, a criterio de varios expertos consultados, así como por los intereses y competencias de las instituciones mencionadas, resultaron prioritarios: causas sociales del delito, las drogas y sus efectos sobre el desarrollo humano y el derecho de acceso a la justicia penal.<sup>5</sup> Luego se conformó un grupo de ciudadanos y ciudadanas políticamente plural; la selección de estas personas descansó en sus cualidades individuales más que en su pertenencia o representación de intereses específicos. Posteriormente, el grupo fue dividido en tres equipos de trabajo -esto según afinidad temática- y a cada equipo se le asignó uno de los temas indicados. Cada grupo desarrolló, por un periodo cercano a tres meses, un proceso

---

5 Esta metodología de trabajo replica una experiencia previa que tuvo mucho éxito en el proceso, también impulsado por el PNUD y FLACSO-Costa Rica, sobre desafíos de la democracia en el año 2005.

deliberativo bajo la coordinación de tres personalidades ampliamente reconocidas: Milena Grillo, Constantino Urcuyo y Giselle Boza.

Al finalizar el periodo deliberativo, cada equipo entregó un documento con propuestas para la acción; documentos que no siguen un formato homogéneo, lo cual responde a la naturaleza de los temas abordados así como a las dinámicas grupales que se gestaron durante el proceso de debate. Las propuestas revelan la existencia de áreas de trabajo donde diferencias ideológicas, políticas, económicas, culturales y de género, no suponen un escollo sino que enriquecen el panorama dibujado.

El hilo que subyace y atraviesa la discusión de los tres círculos deliberativos es la búsqueda de acuerdos considerados esenciales para mejorar la seguridad ciudadana tomando como punto de partida el *desarrollo humano*. Esto desde el entendimiento de que el abordaje del tema en un país democrático, depende, en lo fundamental, de la promoción, protección y realización de un conjunto de derechos básicos, no de una guerra ni de un combate a los “enemigos” de la sociedad: los trasgresores de la norma penal. Dado que el desarrollo humano no es un resultado inevitable, carente de riesgos y amenazas, el enfoque se amplía con la noción de *seguridad humana*, entendida como las condiciones básicas y garantías mínimas para la realización de aquel. Y es justamente por esta razón que el concepto de seguridad humana se liga con la doctrina de los *derechos humanos*, pues estos tutelan las más básicas condiciones del ser humano y, por tanto, son una garantía para la seguridad de las personas (PNUD, 2005).<sup>6</sup>

Desde esta perspectiva, la *seguridad ciudadana* es un componente de la seguridad humana, ya que mientras esta última atiende las formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los derechos humanos en general, la primera se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad (aquellas ocasionadas por el despojo y la violencia) y a la protección de un núcleo de derechos fundamentales, en concreto, aquellos relativos a la libertad y garantías individuales, así como a la vida y la integridad personal (física, emocional y sexual).<sup>7</sup> Se trata, en último término, de aquella condición, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros (PNUD, 2005).

**El círculo deliberativo “Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana: factores sociales de la delincuencia”**, organizó la exposición de sus propuestas en el documento: “La sociedad y la inseguridad”, el cual se articula en cuatro ejes. El primero de ellos ofrece una caracterización de las tendencias y patrones que exhibe el delito en Costa Rica: hegemonía de las infracciones de naturaleza económica (robo con violencia sobre las personas y con fuerza sobre las cosas, así como las infracciones a la ley de sicotrópicos) las que, en su conjunto, explican el aumento que exhibe la tasa general de delitos en el país durante el último cuarto de siglo, ello sin dejar de lado el crecimiento de otros delitos como violaciones y homicidios.

En el segundo apartado se avanza en una identificación de las causas sociales del delito, las cuales remiten, en esencia, a transformaciones profundas en la estructura socioeconómica y cultural del país: debilitamiento y fragmentación de los lazos sociales como el sistema educativo y el espacio laboral, pero también exacerbación del individualismo, la competencia y el consumo. En la tercera parte se analizan las políticas dominantes en el campo de la seguridad ciudadana y se propone

6 PNUD-Costa Rica (2006): “Venciendo el temor: (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica”, Informe Nacional de Desarrollo Humano, San José, Costa Rica.

7 Se entiende por *violencia*, el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad; el *despojo*, por su parte, se refiere al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica (PNUD, 2005).

un enfoque distinto que antepone la prevención a la represión. En la última parte se formulan propuestas concretas para fortalecer el desarrollo humano y la seguridad ciudadana.

Sobresalen, en este sentido, la necesidad de reconocer que el delito y la violencia no son fenómenos homogéneos y que, por tanto, requieren de propuestas diferenciadas para su abordaje (distinción entre delitos violentos y no violentos, así como entre delito común y crimen organizado). Destaca, asimismo, la necesidad de una política de juventud que genere oportunidades para que las y los jóvenes disfruten de una vida plena que les permita el desarrollo óptimo de sus capacidades y sean productivos para sí mismos y la sociedad. Igualmente, destaca la importancia de la dimensión local en el abordaje del problema, lo que ubica en primer plano a los gobiernos locales por su cercanía espacial y social con las dificultades de la comunidad y por el papel que pueden desempeñar en la recuperación de espacios públicos y en la generación de capital social y confianza.

Un abordaje adecuado del tema de las drogas, sostiene este grupo, debe incluir una profesionalización de la policía para que, mediante labores de inteligencia, pueda incidir sobre la oferta, pero también se insiste en la necesidad de un enfoque de salud pública sobre el consumo. Este aspecto luego es retomado y profundizado por el círculo que reflexionó sobre el tema de las drogas y sus vínculos con el desarrollo humano. Este trabajo también crea un puente con el grupo que abordó el tema del derecho de acceso a la justicia cuando plantea la necesidad de una ética en el tratamiento mediático del fenómeno criminal, para que no revictimice y que tampoco cree visiones distorsionadas que alimentan el sentido de venganza en la población.

**El círculo deliberativo: “Desarrollo Humano, Seguridad Ciudadana y el fenómeno de las drogas en Costa Rica”,** coordinado por Milena Grillo, articula su informe en tres partes. La primera contextualiza el fenómeno de las drogas en la historia reciente del país, lo cual permite identificar cuatro áreas relevantes para el análisis y la acción: factores socioculturales que favorecen el consumo de drogas lícitas e ilícitas; respuestas que ha generado la institucionalidad ante el problema, con particular énfasis en el Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012; complejidad del fenómeno y algunas irracionalidades que presenta la política criminal vigente.

En la segunda parte del texto: “Recopilación de desafíos y propuestas para la acción”, se retoman los principales retos que, a criterio del grupo, el fenómeno de las drogas plantea a la sociedad costarricense en el campo político, jurídico y técnico. En este sentido, y más allá de las recomendaciones precisas y puntuales que propone el trabajo para cada uno de estos ámbitos, destaca el señalamiento sobre la necesidad de superar el desequilibrio que existe actualmente entre los esfuerzos orientados a reducir la oferta y aquellos dirigidos a bajar la demanda: el énfasis actual se centra en los primeros, con una tendencia marcada hacia la represión del delito y no a la desactivación de los factores que promueven su ocurrencia, en tanto que se desatienden los segundos.

Como ejemplo, el grupo propone racionalizar la norma punitiva para que se deje de encarcelar a mujeres jefas de hogar, obligadas al trasiego de la droga ante la falta de alternativas para generar ingreso digno para ellas y sus familias; incrementar los esfuerzos para atacar los núcleos estratégicos de la actividad y atender la prevención y atención del consumo, no desde un punto de vista represivo sino de salud pública.

En la tercera parte del documento, “Reflexiones finales”, el grupo concluye afirmando que sus recomendaciones para la acción, desde lo más específico hasta lo más general, requieren de la voluntad política necesaria para asegurar la idoneidad en el nombramiento de funcionarios clave con responsabilidades relacionadas con el tema de las drogas, así como la viabilidad financiera y

la continuidad en el tiempo de las acciones que se emprendan más allá del cambio de gobierno, manteniendo la flexibilidad necesaria para introducir adecuaciones o adaptaciones a la luz de circunstancias cambiantes. Todo ello, sustentado sobre la base de una adecuada coordinación interinstitucional e intersectorial.

Lo anterior lleva al grupo a concluir que el Estado costarricense y su sociedad deben profundizar el debate sobre el fenómeno de las drogas, sus dinámicas y características en el país, pues de lo contrario los problemas relativos al aumento del consumo y de la oferta, así como la violencia y corrupción asociadas –ello además de la erosión del poder político- no solo se agravarán sino que se hará cada vez más difíciles de resolver.

**El círculo deliberativo “Acceso a la justicia penal en Costa Rica”** fue coordinado por Giselle Boza y organizó su trabajo en cuatro secciones: introducción, diagnóstico situacional, propuestas de acción y reflexiones finales.

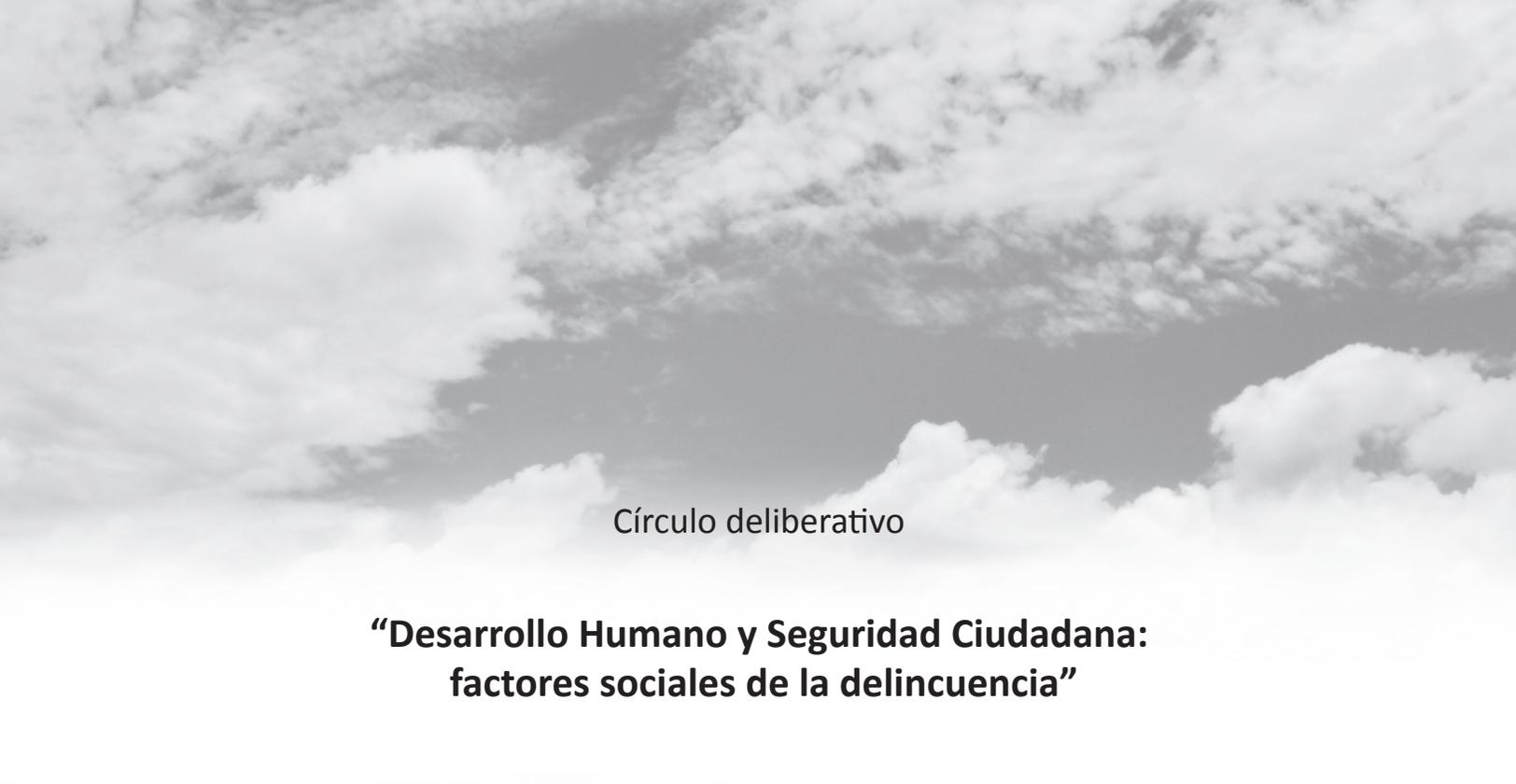
En el primer apartado se describen los objetivos del texto y la metodología de trabajo, pero también se incluye una advertencia muy importante: las propuestas formuladas por el grupo no buscan agotar las múltiples dimensiones del problema estudiado sino únicamente contribuir, desde la perspectiva del desarrollo y los derechos humanos, al debate sobre los contenidos de las políticas públicas en este campo. De ahí que los resultados del informe no buscan sustituir o recoger de manera integral las propuestas de cada una de las personas o sectores consultados en el proceso.

El segundo apartado constituye un diagnóstico sobre la situación actual del tema, de ahí que inicia con una reflexión sobre el concepto de derecho de acceso a la justicia penal; luego se reflexiona sobre los derechos de las víctimas y los imputados en el proceso penal. Más adelante se aborda el concepto de impunidad en su relación con el acceso a la justicia, lo cual permite analizar los cambios experimentados en años recientes por la política criminal, para luego concluir con el tema de las representaciones sociales de la justicia penal, ámbito en el que intervienen no solo aspectos de orden psicosocial sino también de construcción mediática del fenómeno.

En la tercera parte, el grupo ensaya una serie de propuestas para la acción, las cuales se enfilan hacia cuatro temas específicos: no revictimización, impunidad, factores psicosociales y representación mediática del acceso a la justicia penal. En el primer caso destaca, entre otras, la idea de dar trato procesal diferenciado, en cuanto a su duración, a los procesos penales según grupos de delitos y víctimas, ello además de replantear el papel del Patronato Nacional de la Infancia en los procesos penales.

En lo que respecta al tema de la impunidad, se plantea el reto de superar las perspectivas erróneas de que las sentencias absolutorias implican impunidad y de que el acceso a la justicia se logra únicamente mediante el dictado de sentencias condenatorias. De los factores psicosociales sobresale la necesidad de investigar los mecanismos y procesos psicológicos relacionados con el tema del derecho de acceso a la justicia. Ligado a ello, en el campo de la representación mediática se menciona la importancia de elaborar un manual de buenas prácticas para la cobertura de temas de violencia.

El grupo finaliza la reflexión –cuarta y última parte del documento- manifestando su preocupación por el deterioro que han experimentado en años recientes las garantías procesales en el ámbito penal, y por el vaciamiento de los contenidos de tutela de muchos derechos y garantías constitucionales, entre ellos el acceso a la justicia.



Círculo deliberativo

**“Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana:  
factores sociales de la delincuencia”**

**Coordinación:**

*Constantino Urcuyo Fournier*

**Integrantes:**

*Mónica Vul Galperín  
Carlos Sojo Obando  
Ricardo Lizano Calzada  
Manuel Rojas Bolaños  
Adriana Lander Osío  
Marta Trejos Montero*

## Introducción

**E**s evidente que existe un problema de inseguridad ciudadana. La delincuencia ha aumentado y se ha modificado. Paralelamente, diversas encuestas señalan que la percepción ciudadana sobre la inseguridad también es alta. Tanto desde una dimensión objetiva (tasas)<sup>1</sup> como desde una perspectiva subjetiva (percepciones), el país tiene un problema que describiremos someramente en la primera parte de este documento.

Las causas de este fenómeno son múltiples y tienen orígenes sociales muy claros, tanto en la creciente desigualdad como en las transformaciones socioculturales –urbanización, apertura a influencias externas, debilitamiento de los lazos sociales y políticos tradicionales<sup>2</sup>–, y en la geopolítica del narcotráfico.

Para el discurso mediático y político dominante la etiología del problema tiene un carácter diferente. Estos discursos tienden a desocializar las causas del fenómeno y a ubicarlas en un solo espacio: la ausencia de legislación represiva. Según esta interpretación, la ausencia de disuasivos penales explicaría el aumento de la delincuencia: sin temor al castigo, los impulsos delictivos estarían libres y de ahí el carácter creciente de la violencia y de la delincuencia en general. La solución, desde este punto de vista, transita por el terreno de la mano dura y firme: más penas, más cárceles, más prisión preventiva, endurecimiento de los procedimientos para tipos excepcionales de delinquentes.

En contraste y desde la perspectiva del Desarrollo Humano y de la Seguridad Humana – enfoque desde el cual se aborda el problema en este trabajo–, la situación es muy diferente: La delincuencia es un fenómeno que en esencia obedece a factores de orden social y cultural, de forma que las insuficiencias y asimetrías del desarrollo son los elementos que condicionan su evolución, aunque no lo determinan. Su abordaje, por ende, se fundamenta en el ámbito de la política social con acciones que cumplan una función preventiva de carácter positivo, dirigido por la visión del Desarrollo y la Seguridad Humanos: la represión tiene, en este esquema, un carácter limitado y secundario.

Con el objetivo de contribuir a diseñar acciones en esta línea, nuestro grupo de trabajo, atendiendo el llamado de la Defensoría de los Habitantes, el PNUD y FLACSO-Costa Rica, se dio a la tarea de reflexionar sobre el tema por un tiempo aproximado de cuatro meses. Luego de analizar desde una

- 1 Las estadísticas deben ser tomadas con prudencia pues reflejan ante todo los modos de operar de los organismos del sistema penal y las necesidades de quien requiere la información sobre la situación de violencia, inseguridad o criminalidad. En otras palabras, las estadísticas reflejan la selección que efectúan los organismos encargados de recibir y clasificar los casos ingresados, pues tienen como objetivo institucional generar información vinculada a la rendición de cuentas y la planificación. La utilidad potencial de estas estadísticas para sustentar la toma de decisiones de carácter preventivo es limitada, pues su constitución muchas veces está dirigida a la obtención de recursos o nuevas áreas de poder autorizadas. El fenómeno de la criminalidad es amplio y complejo y requiere tener presente que no toda la criminalidad es registrable estadísticamente. Por otra parte, cabe señalar que existe un registro de las denuncias que se presentan al Ministerio Público pero entre ellas hay casos que son desestimados, por lo tanto, no llegan a un proceso. Asimismo están los hechos que no son registrados del todo, esos que constituyen la cifra oculta pues no llegan a ser denunciados. Es imperativo ser precavidos ante el “carácter manufacturado” de las estadísticas de criminalidad, pues “las estadísticas policiales y judiciales dependen fundamentalmente de las decisiones de registro y oficialización de hechos presuntamente delictuosos tomadas por miembros de la institución policial y judicial, en función de parámetros culturales que no son homogéneos a través del tiempo y el espacio y sobre las cuales inciden múltiples variables de diversa naturaleza. Para esta discusión véase: Lander, Adriana y Paniagua, Laura. *Informe técnico. Estadísticas Criminales y el impacto de la justicia penal en la violencia en Costa Rica*. ILANUD. San José 2008.
- 2 Este señalamiento no implica que, para las soluciones, el remedio resida en la reconstrucción de estos lazos tradicionales, nuestra perspectiva no es la de una restauración conservadora.

perspectiva amplia las causas del delito y los discursos que dominan actualmente el panorama político y social del país, hemos llegado a formular las propuestas que se exponen en este documento, las cuales parten de la convicción de que el fortalecimiento de la seguridad ciudadana es el resultado de una combinación de política social incluyente y de una intervención penal mínima (Calderón, 2009).

## **I. El Problema**

En la consideración del problema de la inseguridad se parte de la evidencia empírica que señalan las estadísticas<sup>3</sup> pero ante todo de una consideración conceptual que ve este problema como profundamente enraizado en las condiciones sociales de nuestro país.

Existe un nexo entre la inseguridad y las condiciones sociales en sentido amplio, no solamente socioeconómicas (v.gr. pobreza), sino también otros tipos de restricciones y exclusiones que provocan o contribuyen a provocar conductas delictivas.

Consideramos que no es posible entender el problema de la delincuencia sin un enfoque amplio, que integre todos los factores que intervienen y que pondere el peso de cada uno de ellos.

Dentro de este enfoque hay que introducir los factores socioculturales, inclusive los políticos (inadecuadas políticas públicas).

Otra distinción importante radica en la morfología del fenómeno delictivo: una cosa es la delincuencia común y otra son las organizaciones criminales. Igualmente es necesario distinguir entre delincuencia violenta y delincuencia no violenta.

También es preciso apuntar que no toda la delincuencia se origina en el narcotráfico, aunque algunas formas se relacionan con él. La morfología de la delincuencia en Costa Rica es variada y presenta algunas características que es preciso aprehender con miras a las recomendaciones finales (Lander y Paniagua, 2008):

Han variado en el homicidio y la violación.

- Desde 2006 se registra mayor participación de menores de edad en los homicidios.
- Aumento en el número de suicidios<sup>4</sup>, el cual, además, supera al número de homicidios dolosos<sup>5</sup>.
- Mayor participación de menores de edad en delitos sexuales, especialmente abusos deshonestos y violaciones. No puede hablarse de “la” criminalidad y de su aumento como

---

3 La población carcelaria subió de 2817 presos en 1993 a 9037 en 2006, y pasó de 11.8 presos por cada diez mil habitantes a 18.6 en el año 2000. En el 2004 llegó a 22, la tercera más alta de América Latina. La tasa delictiva sigue creciendo, y ha evolucionado de 56 casos por cada diez mil habitantes en 1980, a 114 en 2005. Las infracciones patrimoniales representaron, en promedio, el 81.5% del total de denuncias presentadas al Organismo de Investigación Judicial durante este periodo. Las denuncias aumentaron de diversa manera: robos con fuerza sobre las cosas (42%), hurto (24.5), robo con violencia sobre las personas (11%), robo de medio de transporte (11%). Estas cuatro categorías representan casi el 90% de los delitos contra la propiedad. Por otra parte, el porcentaje de hogares donde algún miembro fue víctima de un delito se duplicó en menos de dos décadas, pasando de 20% en 1986 a 38.7% en el 2004. Calderón, Rodolfo. *Delitos Patrimoniales y Estructura Social en Costa Rica: un análisis de sus vínculos*. PNUD. San José 2009.

4 Obviamente no forman parte de los delitos pero revelan el aumento en los niveles de violencia social, en este caso dirigida contra sí mismo.

5 Para 2008 estas cifras variaron, pues la tasa de homicidio por 100.000 habitantes subió al 11.1, superando la de suicidios, que oscila alrededor del 8 por cien mil habitantes.

de una categoría homogénea. Hay delitos que registran aumento y otros, en cambio, que se mantienen estables o que inclusive descendieron.

El incremento de los delitos contra la propiedad coincide con el aumento del volumen de población pobre y su consiguiente restricción de la capacidad de consumo.

En cuanto a los Delitos contra la Vida, es importante analizar el aumento registrado en las agresiones, las armas utilizadas y la relación con otros delitos violentos como el homicidio, que aumentó durante el último quinquenio

Los delitos contra la propiedad y contra las personas presentan nuevas modalidades violentas de ejecución.

Se verifica un incremento en el delito de agresión, paralelo al aumento de armas en poder de particulares.

En los Delitos Sexuales se interpreta que estamos en presencia de un aumento de registro de casos y no necesariamente de un aumento de la criminalidad real, aunque no puede rechazarse esta posibilidad.

En el caso de los Delitos Sexuales que implican comercio o explotación de la víctima (proxenetismo y trata de mujeres y menores), se estima que su criminalidad real está en aumento aunque esto no se refleja en la criminalidad oficialmente registrada.

A pesar de todo ello, no es cierto que se esté ante una situación de extrema gravedad en materia de criminalidad y seguridad ciudadana. Costa Rica: sigue siendo un país de bajo nivel de violencia social y de bajo nivel de violencia delictiva.

La tasa global de homicidios en Costa Rica viene elevándose desde el inicio de la década de los noventa, alcanzado el nivel de 11 homicidios por cada cien mil habitantes en el 2008. Tanto los homicidas como las víctimas son mayoritariamente hombres.

Por otra parte, la inequidad en la distribución del ingreso aumentó. Esta variación exhibe correlación positiva con el aumento del número de homicidios (Calderón, 2009).

El aumento en los homicidios cometidos con armas de fuego es coincidente con el aumento de los homicidios cometidos en robo o asalto.

Hay otros factores asociados con la criminalidad: el uso de armas de fuego y consumo de drogas y bebidas alcohólicas en la comisión de numerosos delitos.

Entre 1985-2003 se incrementaron algunos delitos: robos especialmente, agresiones y homicidios. Otras formas delictivas –lesiones, hurtos, estafas y daños– disminuyeron hasta el 2000.

Los delitos “de cuello blanco” apenas si están registrados en las estadísticas criminales o en las de victimización.

Se registra un incremento en las tasas de victimización desde 1986.

En las denuncias ingresadas al OIJ entre 1991 y 2000, destacan los siguientes aspectos:

- el 84% del total de casos reportados fue por delitos contra la propiedad;
- el “robo con fuerza sobre las cosas” constituyó la figura más importante dentro de esta categoría 37% del total de delitos contra la propiedad;
- el “robo con violencia sobre las personas”, fue uno de los delitos con mayor aumento: creció sostenidamente durante todo el periodo, pasando su tasa de 8 x 10.000 habitantes en 1991 a 11 en 2000;
- el 91% del total de delitos contra la propiedad corresponde a denuncias por hurto, robo, robo y hurto de medio de transporte, robo con violencia sobre las personas y secuestro extorsivo.

Con respecto a los delitos contra la propiedad se plantea la hipótesis acerca de la existencia de: 1. Infractores por necesidad, y 2. Infractores por motivación.

Las infracciones por necesidad están directamente relacionadas con condicionantes de tipo económico y las de motivación con los cambios en los patrones de consumo. Durante 1989-2003 el deterioro en la distribución del ingreso se correlacionó positivamente no solo con el aumento de los delitos contra la propiedad, sino, también, con el de los homicidios (Calderón, 2009).

El desempleo y el subempleo muestran correlación positiva con los robos y los hurtos durante la década de los años 90.

## **II. Las Causas**

Para prevenir la delincuencia es necesario saber qué la produce. En contraposición a la visión que inspira este informe, existe un enfoque que visualiza la delincuencia como un fenómeno individual, cuyas líneas generales exponemos a continuación:

### **2.1 La criminalidad como consecuencia de la ausencia de disuasivos**

“...el delito es percibido, en esencia, como un fenómeno estrictamente individual-ajeno y libre de condicionantes sociales, económicos y culturales. Se está frente a personas que actúan racionalmente, movidas por su deseo de maximizar el placer y la ganancia; *deseo que es visto como un impulso natural o biológico, nunca como una construcción cultural*; de ahí que la solución sea el castigo a los infractores y no un cuestionamiento a la sociedad de donde emerge el problema. Lo ha expresado con tal aplomo el sumo pontífice de las políticas de la tolerancia cero en el combate a la delincuencia, William Bratton ex jefe de policía de Nueva York: *la causa del delito es el comportamiento de los individuos y no la consecuencia de condiciones sociales. Bajo estas circunstancias el transgresor*

*aparece como único responsable de sus actos, los cuales se originan en una deficiencia moral...*" (Calderón, 2009).

Esta visión propicia un acercamiento punitivista hacia el problema de la delincuencia, según la cual el castigo sería suficiente para impedir su expansión. Por otra parte, el discurso del castigo se articula en torno a varios ejes.

1. *El narcotráfico* es la causa última de toda la delincuencia. La gran relevancia mediática de esta forma de delincuencia hace verosímil cierto discurso que asimila todas las formas de delincuencia con esta, o por lo menos las relaciona.
2. El énfasis en la *violencia física* es el otro gran eje de este discurso: el delito siempre sería violento, en consecuencia, el factor explicativo es la violencia, aunque la mayoría de los delitos no tengan ese carácter. A lo anterior se suma una caracterización de la delincuencia como cada día más violenta, sin explicación más allá de algunos biologismos.
3. Otra dimensión de esta visión radica en la argumentación sobre la existencia de un supuesto *desequilibrio entre los derechos de los delincuentes y los derechos de las víctimas*, siendo este la causa de la impunidad.<sup>6</sup>
4. El tema de *la impunidad* es abordado desde la lógica del eficientismo penal: a un número determinado de denuncias debe corresponder un número determinado de condenas.
5. La lucha contra la delincuencia se concibe como *una guerra*. Se parte del simplismo del blanco y negro, de la lógica del amigo/enemigo. Los delincuentes, desde esta óptica, no son ciudadanos que han trasgredido la normatividad, son enemigos que con su infracción se han transformado en enemigos de la sociedad y quedan por ello fuera de la esfera protectora del derecho, se les puede hacer cualquier cosa con tal de evitar que ganen la guerra contra los ciudadanos decentes, son asociales sin derechos.<sup>7</sup>
6. Si la guerra la ganan los delincuentes todos seremos víctimas, estaríamos desprotegidos frente a los lobos-prójimos. En el estado de naturaleza, cualquier hombre puede matar a otro. Para terminar con esa amenaza perpetua Thomas Hobbes ideó *el Leviatán Estatal* al que todos entregan sus derechos a cambio de protección frente a sus semejantes, pero la entrega es absoluta: el monstruo estatal goza de todos los poderes. Históricamente esto significó la legitimación del Estado Absoluto frente a los poderes feudales y se ha utilizado luego como la justificación de los regímenes autoritarios: ante la inseguridad rampante, entrego mi libertad y derechos al Estado, quien a cambio de la protección asume el control total de la situación.
7. Derivada de esta idea hobbesiana del monstruo estatal se articula la idea *del temor y del castigo*: si los hombres son lobos, solo obedecen por temor de la agresión del lobo alfa,

6 Esta argumentación olvida que los derechos del imputado son de aquel en quien se presume la inocencia, presunción protectora frente a la potencial arbitrariedad del Estado. En consecuencia no existen derechos de los delincuentes, los derechos del imputado son derechos generales pertenecientes a todos los ciudadanos. Las víctimas tienen derecho a representación en el proceso, a protección frente a amenazas, pero sus intereses están representados, desde la perspectiva acusatoria, por el Ministerio Público.

7 Esta visión va directamente en contra de todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y cuestiona la gran tradición de la Ilustración y del constitucionalismo que postula que los derechos fundamentales son anteriores al Estado.

el jefe de la manada. La única manera de refrenar los impulsos violentos es recurrir a la amenaza de un mayor castigo. Más castigo, más penas, menos libertades y garantías, son los frenos.

8. La *dinámica del amigo/enemigo* lleva a colocar a los Otros amenazantes en el blanco de la guerra preventiva: hay que vigilar, desconfiar, cerrar las fronteras a lo extraño. El temor es el combustible de la mano dura. Los enemigos surgen en el extranjero migrante, en el joven que se aparta de la media en el vestir o en la música, en el drogadicto, el indigente o el habitante pobre de los ghettos urbanos. La segregación social es una de las consecuencias de este enfoque.

El miedo, la desconfianza y la intolerancia son elementos asociados a dicho discurso, y terminan permeando todos los aspectos de la vida social.

A los delincuentes les falta humanidad o son animales salvajes, por tanto se justifica la violencia y las penas elevadas, también la violencia policial.

Los pobres son sospechosos, lo que justifica su segregación espacial y social.

9. La guerra preventiva exige *la sospecha y la delación*: la denuncia, los números anónimos, pero también *legislaciones de emergencia que establezcan excepciones* para enfrentar las nuevas amenazas. La conflictividad social pretende resolverse con el derecho penal, con la inflación penal y la criminalización creciente de nuevas conductas.
10. La emergencia lleva a la excepción y esta tiende casi inevitablemente a transformarse en regla, dejando a los delincuentes en situación de *nuda vida* (Agambem), desprovistos de su condición de ciudadanos (suspensión del orden jurídico): vuelven a ser lobos aislados, pero frente a un Leviatán todopoderoso que se les impone. El discurso disuasivo es un discurso violento: *la violencia se limita con más violencia*. Penas elevadas, cuerpos encerrados, limitación a la independencia de los jueces (prisión preventiva obligatoria en todos los delitos más allá de cierto límite).
11. En los países en que se ha seguido estrictamente este programa de “mano dura”, el éxito ha sido limitado. Incluso se ha agravado el problema al aumentar la población carcelaria y la sofisticación de las organizaciones criminales.
12. El discurso de la mano dura, como lo veremos más adelante, legitima actuar sobre “la amenaza” y favorece la proliferación de conductas defensivas como la inmunología social. La transposición del discurso de guerra preventiva a la lucha contra la delincuencia se hace fácil con el olvido del derecho penal clásico, donde la pena era una consecuencia de acciones objetivas y no de acciones posibles o peligros abstractos.
13. Este enfoque inhibe el abordaje político-ideológico del tema y favorece una conducción “tecnocrática” de la discusión. Ahí la discusión criminalística reemplaza un enfoque desde políticas públicas integrales. Lo anterior lleva a priorizar la agenda de seguridad en

detrimento de otras agendas, y favorece la exclusión de otros temas de la agenda pública, por ejemplo las políticas de desarrollo social.

14. El énfasis en la agenda de seguridad crea *una industria del miedo* en diversos campos. En lo mediático, la delincuencia vende: la sangre vende, se mercantiliza la violencia, la cobertura de sucesos es la guía de los “ratings” televisivos. En lo urbano y residencial, la industria del miedo deriva en el condominio resguardado y las urbanizaciones cerradas. La protección se vende. En lo policial, al aparato de seguridad oficial se ha venido a añadir la proliferación de empresas de seguridad privada.
16. Las consecuencias de la inseguridad son evidentes y se manifiestan en la emergencia de una *cultura del miedo* que limita las interacciones posibles –pues la gente se atrinchera en sus burbujas protegidas–, limita los tránsitos posibles –pues importantes zonas de las ciudades son percibidas como zonas de guerra–, y estigmatiza a los pobres y a los jóvenes.
17. En la dimensión nacional, el debate gira alrededor de cuatro grandes temas: la seguridad ciudadana, la política criminal, la prevención y la represión de delito.
18. El impacto de la justicia penal está circunscrito a manifestaciones de la violencia social. No se aborda la dimensión estructural, la etiología de la violencia y de la delincuencia, el énfasis está en la criminalización, no se enfoca en medidas preventivas a partir de acciones destinadas a mejorar la convivencia.
19. La seguridad se transforma en un discurso donde lo fundamental es el orden y el castigo a sus transgresiones. El Desarrollo Humano queda en un segundo plano, mientras que ha sido bien demostrado que, en los países donde sube la inversión social, bajan las tasas de criminalidad.
20. No hay una idea clara de quién asume la conducción ni de cómo definir una política pública en materia de prevención y seguridad ciudadana. Hay estrategias de prevención para contener el delito pero no hay una política pública sustentable más allá de cuatro años de gobierno.
21. Esta indefinición se origina en contradicciones entre los distintos encargados de la política criminal. Los funcionarios del sistema de justicia penal se encuentran en una cruzada por más recursos, los medios en la búsqueda del “rating”, los políticos en búsqueda de capital electoral al responder a la demanda ciudadana de venganza con mano dura, estimulados por la cobertura mediática de los sucesos; en este panorama, el marketing de la inseguridad encuentra terreno fértil para vender el endurecimiento de la política criminal, pero falla estrepitosamente en las respuestas a las causas del fenómeno.

## **2.2 La criminalidad como consecuencia del cambio y la transformación social.**

La inseguridad que vivimos los costarricenses se origina en la estructura y la dinámica social. Grandes cambios ocurridos en los últimos lustros han erosionado los vínculos tradicionales, deteriorado los

espacios comunitarios, debilitado el sistema educativo, excluido a los jóvenes y promovido nuevas formas de consumo como mecanismo de identificación y prestigio social.

1. *Erosión de los vínculos como consecuencia de cambios sociales*\_Las transformaciones sociales de las últimas décadas han modificado profundamente los vínculos sociales. Urbanización, incorporación de las mujeres a la economía extra-familiar, migraciones internas, diversificación de las actividades económicas, turismo, aumento de las tasas de escolaridad, creciente importancia de los medios audiovisuales de comunicación y de la disponibilidad de información para la ciudadanía, transformaciones en la estructura de las familias, han alterado el panorama social. Los elementos tradicionales de integración social se han erosionado y no han surgido sustitutos para ellos. Estos procesos explican en parte la anomia, la ausencia de normas: el comportamiento social es errático y las transgresiones contra un orden social en transformación se hacen frecuentes.

Para algunos, esto debería llevar a la restauración de la autoridad tradicional en la familia, la iglesia, el trabajo y la economía. Esta solución conservadora es inalcanzable pues la sociedad no volverá atrás. El camino posible pasa por la conservación de formas de integración social (funcionales con las nuevas condiciones del país) y con la creación de nuevas formas de inclusión social en el nuevo contexto.

2. *Deterioro del espacio comunitario y del capital social*. Los nexos campesinos de solidaridad desaparecen como consecuencia de las migraciones hacia las ciudades. En las zonas urbanas los viejos barrios se empobrecen y el espacio público se deteriora. Los migrantes se acumulan en barriadas sin espacios públicos y sin servicios adecuados, en todos los casos los referentes de comunidad e inclusión están ausentes. La emergencia de lazos sociales de nuevo tipo en torno a los objetivos del consumo transforma también el panorama del comportamiento social. En algunos casos la única vinculación que permanece es la auto-defensa frente a la inseguridad de la delincuencia común.
3. *Un sistema educativo en proceso de acelerado cambio*. La función de integración e inclusión social de un sistema educativo centrado en los valores de una Costa Rica rural y campesina ha sido puesta en duda por valores emergentes en un nuevo contexto urbano y ciudadano. Los valores tradicionales no sirven más para asegurar los vínculos sociales en este nuevo contexto, pareciera que el sistema educativo debería ser repensado para la creación de valores de solidaridad y creatividad. La educación en los valores de la ciudadanía activa, conciencia de derechos y deberes, debe ocupar un importante espacio en este nuevo esfuerzo.
4. Para analizar el fenómeno de la violencia debe partirse del reconocimiento de su complejidad. Las formas de violencia son múltiples y cualitativamente diferentes, con diversos niveles de significación y efectos subjetivos e históricos específicos.
5. Hay, sin duda, una íntima relación entre la violencia en algunos jóvenes y el lazo social, el vínculo con los otros. El desempleo juvenil es uno de los factores explicativos pues el trabajo es una de las formas de vinculación de los jóvenes.
6. El consumo ofrece a los jóvenes el producto que colmará sus vacíos proponiéndoles “todo” en relación al tener. En la subjetividad de la época, la tecnología juega un papel muy importante para las nuevas generaciones (celulares, Ipods, mp3). Es así como resultan explicables,

parcialmente, los robos de celulares y de artículos de consumo y de identificación. Las brechas sociales se amplían en tornos a la división conectados y desconectados.

7. Por otro lado, hay que mencionar la lógica *exclusión-inclusión* y el estado de excepción, (Agamben, 2005) que pesa sobre los jóvenes. Lógica del “para todos” con excepción de “algunos”, que no entran en el consumo y son expulsados del sistema.
8. La pobreza produce delincuencia, aunque no es el único factor. Esto es especialmente cierto cuando no hay a la vista otros medios de movilidad social. En años recientes la pobreza se estancó en 20%. Es obvio que la pobreza no produce toda la delincuencia, es condición y no determinación, los sujetos pobres pueden escoger rutas de no transgresión y, como lo hemos visto, muchas conductas transgresoras se originan en motivos diferentes a la satisfacción de necesidades humanas básicas. La condición de pobreza no obliga pero sí influencia. Es más útil acudir a la correlación: desigualdad social, aumento de la delincuencia, pues los desequilibrios explican más que la pauperización absoluta.

### **III. Política Criminal y Políticas Públicas**

Las soluciones al problema que nos ocupa son dictadas por la naturaleza de las causas relevadas en cada enfoque y llevan a proponer diversas políticas para resolver el problema.

#### **3.1 Las políticas de “mano dura”**

La preocupación exclusiva por el orden social lleva a edificar una teoría del Estado basada en una antropología pesimista y en una solución simplista y autoritaria.

Esta antropología parte de una visión de los seres humanos como esencialmente egoístas y centrados en la guerra de todos contra todos (el lobo es un lobo para el hombre). Este pesimismo subestima la contra tendencia hacia la cooperación y la colaboración como métodos para organizar la convivencia.

Desde esta antropología, se acude a una solución simplista para asegurar el orden social, la entrega de la libertad natural de todos los hombres al soberano, el monstruo mítico del Leviatán. La entrega de la libertad engendra al soberano absoluto, que justifica su existencia garantizando la seguridad de todos los que han sacrificado su libertad para obtener su protección ante a los excesos de los demás y ante a la gran amenaza de la Guerra Civil (Behemoth). El terror que infunde el Leviatán es la garantía del buen comportamiento y de la no agresión entre los lobos. Se llega así a una sociedad donde quienes mandan son “los protectores”.

El desarrollo de la historia europea llevó al derrocamiento del Estado absoluto legitimado por medio de esta visión y propició la aparición de las ideas liberales. En ellas, el orden social se fundamenta

en imponer límites a los poderes del Estado representados por las libertades individuales como derechos anteriores al mismo Estado.

En nuestros días ha vuelto a aparecer la tentación autoritaria en las políticas criminales bajo el espectro “hobbiano” de un Estado que privilegia la autoridad y el orden por encima de la libertad, tanto desde la perspectiva de ideas autoritarias como desde las prácticas de política criminal.

Este discurso antepone la seguridad al desarrollo humano y establece la seguridad pública, el orden puro y simple, como una precondition para el desarrollo.

En contraposición al autoritarismo se expondrán los conceptos alternativos, elaborados por Naciones Unidas de Desarrollo y Seguridad Humanas.

Tanto el discurso autoritario del orden por el orden como el discurso centrado en el desarrollo responden a una inseguridad (objetiva y subjetiva) crecientes, fruto, a nuestro juicio, no de definiciones esencialistas o sustancialistas de la naturaleza humana, sino de factores de tipo social: el cambio y la modernización acelerada de nuestra sociedad en las últimas décadas, como se ha señalado anteriormente.

### **El discurso del Leviatán y la guerra**

Cuando la política criminal se define en términos de guerra, su lógica fundada en el blanco y negro de la pareja amigo/enemigo trae consecuencias fatales para la democracia:<sup>8</sup> guerra contra las drogas, contra los embarazos adolescentes, contra la violencia en las carreteras, contra la corrupción, produce justificaciones en términos absolutos para el accionar de los poderes públicos en detrimento de las garantías y de los derechos de los ciudadanos; la declaratoria de guerra justifica cualquier acción del Leviatán amenazado en su existencia misma.

El discurso de la “mano dura” postula que la delincuencia y el crimen organizado amenazan la existencia misma de los estados y de las sociedades (estados fallidos). Esta afirmación es inexacta, pues ni la delincuencia ni las organizaciones criminales pretenden sustituir al monopolio de la violencia estatal y menos aún a la producción de legitimidad social. Al contrario, la aspiración de esta organización se orienta a coexistir con el Estado y a infiltrarlo, jamás a minar las bases de su organización económica, imprescindible para sus actividades de mercado. La delincuencia común tiene otra dinámica, aunque presente similitudes. Considerarla como un mero fenómeno individual es contradictorio con toda buena teoría sociológica, pero también con los datos de la realidad. Delinquen los jóvenes, los hombres, los excluidos, los desempleados.

Si la delincuencia amenaza la existencia del Estado, como lo hiciera otrora el comunismo, la reacción del Leviatán todopoderoso se justifica en todas sus dimensiones: el delincuente no es visto más como el ciudadano que transgrede la ley sino como el enemigo que cuestiona los fundamentos

---

8 Un ejemplo de esta concepción viene dado por recientes declaraciones del Jefe de la División de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos, Alerandre Adornetto, a quien la prensa le atribuye los siguientes conceptos: “América Central y el Caribe viven en medio de una *guerra civil no declarada*, debido al alto índice de homicidios, violaciones, proliferación de armas ilegales y la creciente presencia del crimen organizado en la región” La Nación, jueves 25 de junio de 2009. La imprecisión conceptual unida a la mezcla arbitraria de diferentes fenómenos es grosera, pero sus consecuencias son graves.

mismos del orden. Así se establece una distinción entre él y el ciudadano respetuoso de la ley. El delincuente carecería de derechos por apartarse de la norma y por abandonar el contrato social.

Del anterior razonamiento, surge un Derecho Penal del Enemigo que busca la eliminación de un peligro y no el establecimiento de la responsabilidad por un hecho concreto; así como la exclusión del delincuente (Jakobs y otros, 2006: 55).

Ante el enemigo solo cabe la defensa más enérgica, sin límites. Como en la guerra y la violencia, se utiliza como el instrumento más eficaz. La acción se realiza para defender la sociedad y no para castigar a los infractores en el caso concreto. De ahí surge la teoría de las ventanas rotas, *los tres strikes, and you are out* y la tolerancia cero. Desde la visión estrecha del cálculo racional del delincuente, se plantea que el quiebraventanas lleva en sí el germen del delincuente mayor. ¿Por qué no pensar que el chiquillo que muerde en el *kindergarden* lleva el germen del asesino en serie? Es imperativo edificar barreras de control y prevención frente al riesgo de los eventuales infractores desde sus edades más tiernas, es necesario someterlos desde antes que cometan los crímenes, actuar con firmeza, no aceptar infracción alguna, por más pequeña que esta sea, pues la infracción impune implica el riesgo de que los impulsos liberados sin restricción se magnifiquen.

La reincidencia más castigada, obedece a esta misma lógica “hobbiana”, hay que aterrorizar a los delincuentes con el castigo. La supuesta antropología racional subyacente se derrumba ante el no reconocimiento de que la racionalidad pueda llevar a refrenar a la conducta delictiva, a la resocialización.

La defensa social así concebida lleva a la categorización de los delincuentes como elementos asociales, salidos del contrato social originario que regula la convivencia y, por lo tanto, susceptibles de sufrir todas las penas y sufrimientos, por su condición de no personas. .

Sin el cobijo mínimo del derecho, la barbarie se enseñoorea y la filosofía de la defensa de la civilización o del orden social se propaga, muchas veces hasta el ámbito del derecho interno. ¿Cuál es la diferencia entre la guerra contra el terrorismo y la guerra contra las drogas? Ambas son guerras, los objetivos son diferentes, la lógica guerrera tendría que operar con la misma fuerza y excesos contra ambos tipos de enemigos.

El discurso de la “mano dura” también se cobija en *la venganza*, en el sentimiento espontáneo frente a la agresión o el engaño. El tratamiento mediático de los crímenes horrendos produce una reacción social de indignación y deseo de castigo inmediato. Para dar satisfacción a estos sentimientos naturales se recurre a la lógica de criminalizar más, de aumentar las penas, de reducir las garantías en el proceso penal para determinadas clases de delitos, excepciones que se justifican en nombre de la emergencia y que se prolongan de manera indefinida cuando la emergencia ha desaparecido, transformándose en regla y aplicándose a circunstancias muy diferentes a las que las originaron.

La amenaza extraordinaria lleva a la declaratoria de guerra y esta a la construcción de enemigos absolutos que requieren remedios excepcionales como son los procedimientos excepcionales y la

reducción de las garantías procesales en nombre de la efectividad de la investigación y de la defensa de la sociedad amenazada con la desintegración (Cancio y Jara, 2006).

### Una guerra perdida: Leviatán, Behemoth y las drogas.

Escribir sobre este tema requiere pensar libremente para buscar un nuevo enfoque del problema.<sup>9</sup>

Es así como los ex-presidentes César Gaviria, Ernesto Zedillo y Fernando Henrique Cardoso han señalado recientemente:

“la violencia y el crimen organizado asociados al tráfico de drogas ilícitas constituyen uno de los problemas más graves de América Latina. Frente a una situación que se deteriora cada día con altísimos costos humanos y sociales, es imperativo rectificar la estrategia de “guerra a las drogas” aplicada en los últimos treinta años en la región.

Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas.” (Comisión latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2008: 7).

**GRAFICO 1: Encarcelamiento relacionado con drogas y comercialización minorista de heroína y cocaína en EEUU:**



Nota: precios ajustados por inflación Fuente: Reuters, Peter, 2008, "Assessing U.S. Drug Policy", School of Public Policy and Department of Criminology University of Maryland.

En sentido similar ha rendido dos informes<sup>10</sup> del *International Crisis Group*, en los que se señala que las políticas adoptadas para detener el flujo de la cocaína desde los países andinos hacia Europa

9 Es así como Moisés Naim ha señalado; “El consumo de drogas es una maldición contra la cual hay que luchar. *Pero hay que hacerlo bien*. Y eso no sucederá mientras exista la prohibición de pensar libremente en que significa hacerlo bien. EL PAIS, Madrid, Domingo 22 de febrero de 2009. Del “prohibido fumar” al “prohibido pensar”. Los subrayado son nuestros.

10 International Crisis Group. *La Droga en América Latina I: perdiendo la batalla, Informe sobre América Latina*. #

y los Estados Unidos (principales consumidores) han sido insuficientes e ineficaces y se pide una reevaluación de las políticas compartidas.

La organización no gubernamental *Washington Office on Latin America (WOLA)* ha señalado con datos emanados de la administración Obama que los precios de la cocaína continuaron cayendo durante 2007, mientras que la pureza permaneció alta. Estos datos concuerdan, según la misma organización, con el hecho que la producción global, colombiana y andina, ha crecido.<sup>11</sup>

Contrariamente a lo que la administración Bush afirmaba, la estrategia de control de la oferta no ha dado los resultados esperados como se desprende del cuadro siguiente. Eso ha provocado que se levanten voces en EE.UU. señalando el desperdicio del dinero gastado en estos rubros.

En igual sentido se ha pronunciado el *General Accountability Office*, a solicitud del entonces senador Joseph R. Biden Jr.<sup>12</sup>

En este contexto, Costa Rica y Centroamérica han quedado atrapadas entre dos “teatros de guerra”, Colombia y México. La definición guerrera<sup>13</sup> del problema impide dar solución a los problemas de reducción del daño y de salud pública que empiezan a generar el consumo interno de drogas en la región, pues es muy poco lo que la misma Iniciativa de Mérida, dirigida por los EE.UU., ha contemplado para esta dimensión del problema.

El paradigma actual está centrado en las acciones penales y prohibitivas, y es muy poco lo que se hace en el plano de la sociedad y de la cultura.

*La dimensión política del problema ha sido reducida al riesgo de la implosión estatal,* merced a la infiltración del narcotráfico en los aparatos gubernamentales (Guatemala, México). La teoría del Estado Fallido<sup>14</sup> ha sido aplicada con ligereza al caso mexicano y la misma Hillary Clinton tuvo que rectificar estas apreciaciones de un encargado de la seguridad nacional de su país. En efecto, confundir infiltración, por más importante que esta sea, con desaparición del Estado es temerario<sup>15</sup>. Lo mismo puede decirse de la pérdida de control de ciertos espacios territoriales y de las disputas armadas con bandas de organizaciones criminales. El ejército mexicano no ha colapsado, tampoco

---

25, 14 de marzo de 2008. *La Droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños*. Informe sobre América Latina # 26, 14 marzo 2008.

11 Véase: WOLA. *Lowering Expectations, Supply Control and the resilient Cocaine market*. Washington, April 14, 2009.

12 United States Government Accountability Office. Report to the Honorable Joseph R. Biden. Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met but security has improved; US Agencies need more detailed plans for reducing assistance. Washington. October 2008.

13 Para una visión guerrera del problema véase: Manwaring, Max. “*State and non state associated gangs: credible “mid-wives of news social orders”*”. May 2009. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/people.cfm?authorID=18>. Manwaring, Max. “*A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*”. December, 2007.

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=837>. Manwaring, Max. *Street gangs. The New Urban Insurgency*. La conocida formula de Clausewitz: la guerra es la continuación de la política por otros medios, se invirtió durante la Guerra Fría. Para la doctrina de la Seguridad Nacional, la política se transformó en la continuación de la guerra por otros medios. En el contexto de las “nuevas insurgencias” la política criminal es la continuación de la guerra, también por otros medios (policiales, derecho penal del enemigo).

14 Para un enfoque general de esta tematica, vease: Rotberg, Robert I (Ed). *State failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press, Washington DD. 2003

15 Para una crítica acertada de la vision simplista del Estado Mexicano como estado fallido vease: Williams, Phil. *Drug Trafficking, Violence, and the State in Mexico*. Strategic Studies Institute Newsletter. April 2009.

sectores importantes de la policía y las demás funciones estatales siguen ejecutándose, como lo ha demostrado la reciente epidemia de gripe.

En lo que respecta a Centroamérica, la situación guatemalteca pareciera ser más delicada que la mexicana, aunque la inestabilidad política de ese país no obedece únicamente al problema del narcotráfico, sino también a raíces históricas y sociológicas más profundas.

En cuanto a Costa Rica, es claro que la presencia del narco ha aumentado. Sin embargo, todavía no existe un reto al monopolio de la violencia legítima como el mexicano y guatemalteco. Tampoco se ha podido probar la presencia de elementos narcos en las altas esferas policiales o políticas, lo que no quiere decir que no se deba considerar con toda seriedad este problema, pero jamás como una emergencia que amerite la limitación de las libertades fundamentales. Como se tratará después, es necesario fortalecer las capacidades investigativas de la policía y brindar alternativas económicas a las narcofamilias y mujeres que caen en el pequeño tráfico como consecuencia del deterioro de sus condiciones de vida y de la desigualdad.

No obstante, en este discurso el riesgo de la desintegración social no proviene únicamente del narco, sino que busca a los enemigos de la sociedad en otros lugares.

### **Las pandillas: otra reencarnación de Behemoth. Criminalización de los jóvenes.**

El Costa Rica, el enfoque de las pandillas debe partir de una clara diferenciación con otros casos centroamericanos. Costa Rica no ha tenido el problema de migrantes desarraigados por guerras civiles que luego regresan cargando dos desarraigos y llevando con ellos el peso de otra cultura, urbana e hiperdesarrollada en las técnicas de comisión de delitos.

Las pandillas costarricenses son de diversa naturaleza. Asociadas estrechamente al proceso de urbanización, la falta de oportunidades y el desarrollo de una sociedad de consumo, no tienen los antecedentes de las maras del triángulo norte centroamericano.

Tanto maras como pandillas obedecen a estas etiologías, y no puede considerarse como factor causal su conexión con el narcotráfico. Aunque existan zonas de convergencia entre ambos fenómenos, esta no es directa ni orgánica. De ahí que el enfoque que subsume ambos fenómenos en uno solo sea equivocado. A causas diferentes, soluciones diferentes. El gran esfuerzo de la política social debe dirigirse a negarle esa base social al narcotráfico.

El fenómeno de maras y pandillas también se asocia con una caracterización del joven como enemigo, quien, poseído por la testosterona se lanza fácilmente a la violencia. Este enfoque biologista cierra las puertas a cualquier solución que no sea la castración de los violentos.

La temática juvenil usualmente parte de la definición de los jóvenes como implícitamente violentos. La resonancia mediática otorgada a hechos de violencia o drogas ocurridos en las aulas han llevado a algunos a la construcción de conceptos como “violencia escolar”, como si las causas de los hechos violentos estuviesen en la escuela y no en factores sociales de índole muy variada, que van desde la exclusión económica, el desfase entre la propuesta de consumo de los medios, hasta las ausentes

capacidades para satisfacer ese consumo y la invisibilidad del joven como sujeto activo de sus propios procesos, tanto en términos macrosociales como del propio sistema educativo en su conjunto.

Actualmente, como consecuencia y ausencia de políticas públicas, gran cantidad de jóvenes experimentan identidades sociales fragilizadas debido a su no pertenencia a espacios valorados como socialmente positivos, el mundo del estudio y del trabajo.

Por otra parte, la presencia adulta frente a los jóvenes se desvanece. Los adultos dejan espacios vacíos al renunciar a pautas de regulación, a la función de límites ante las pulsiones y apetencias infantiles.

La violencia juvenil enfocada exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad pública, deja de lado el contexto social que la genera y, al así hacerlo, genera un estado de excepción para con los jóvenes que agrava el problema. Es crucial incorporar a la solución de los problemas de inseguridad ciudadana una perspectiva que incorpore la consideración del nuevo contexto urbano y suburbial.

### **Discurso mediático: dramatización, urgentismo, simplismo y victimología.**

El discurso mediático sobre la delincuencia se caracteriza por la exageración de las circunstancias y por el recurso a la manipulación del sufrimiento de las víctimas del delito para legitimar la reacción represiva dura.

La obsesión por la seguridad con el ejercicio del poder punitivo del Estado conduce inevitablemente al miedo y a la llamada alarma social. Una vez desencadenada esta dimensión emocional, la paranoia y la sospecha se enseñorean del escenario social. El sistema mediático es el espacio generador del miedo:

“...las noticias generan y retroalimentan en la población las sensaciones de desprotección e inseguridad. Se construye un escenario en el cual hay espacio para reclamar a los poderes Legislativo y Ejecutivo la intervención penal como medida adecuada, y se sugiere la manera en que se tiene que legislar penalmente.” (Torres, 2008: 97).

La presentación mediática de la realidad criminal está marcada usualmente por la dramatización, la deshumanización, la desocialización, el llamado a la disciplina de hierro y a una desocialización del fenómeno delictivo (Mucchieli, 2008).

*La dramatización* televisiva del hecho delictivo logra reemplazar el análisis por la indignación, la emotividad justifica entonces la venganza, gracias a la insistencia en lo inesperado, lo espectacular y lo morboso.

La selección de los hechos e imágenes más violentas termina por conmover profundamente al público, gracias al análisis superficial de los asuntos delictivos, una narrativa novelesca, terminologías inflamatorias y llamados implícitos o explícitos al castigo. Sobre esta base se edifica después el populismo penal,<sup>16</sup> que para obtener votos se adecua a la indignación y propone las medidas más

16 “Sobre todo el populismo releva de la polemología (...) su llamado al pueblo es siempre un llamado contra ciertos otros; los de arriba o los de enfrente, según que el pueblo destinatario sea demos o etnos. Impone la retórica guerrera al espíritu democrático, el odio hacia el otro que es necesario expulsar.” Salas, Denis. *La volonté de punir. Essai sur le populisme penal*. Hachette, Paris. 2005 p 54.

duras para satisfacer la sed de revancha que experimenta la ciudadanía, real, unas veces, y simbólica, la mayoría. La demonización de borrachos, conductores imprudentes, narcofamilias, policías y jueces corruptos es parte de esta dramatización que busca la construcción del enemigo.

*La criminalización* mediática, busca la inflación penal. Por medio de la expansión penal se busca crear nuevos delitos, generalmente de peligro abstracto, como en algunas disposiciones de la nueva ley de tránsito, que ha introducido la penalización aún ante la ausencia de víctimas en el caso de los conductores borrachos. La función simbólica del derecho penal se introduce aceleradamente: ya no se trata de sancionar a responsables de hechos concretos, sino de advertir por medio del castigo, de prevenir.

*La deshumanización* ocurre como una consecuencia de la construcción del enemigo. Este no puede ser humano, debe ser el “monstruo de Pavas” para poderle hacer cualquier cosa, para justificar la más dura de las sanciones que la ideología del control busca. El combate contra los monstruos también justifica el estado de emergencia y las medidas excepcionales en el terreno policial y de los procedimientos penales.

*La disciplinarización* es el llamado al orden por medio de la amenaza en una sociedad que sufre la transición de formas tradicionales de autoridad a nuevas estructuraciones del orden social. Tribunales de flagrancia, prisión preventiva como adelanto de la condena, son manifestaciones del “Estado chilillo” incapaz de asentar el orden en una nueva legitimidad.

*La desocialización* es la presentación de la delincuencia como un fenómeno asocial, fruto de monstruos, pervertidos o degenerados, sin establecer vínculo alguno con factores sociales, como puede ser la consecuencia de las guerras en el surgimiento de las maras o el aumento de la desigualdad en nuestro país.

El discurso de la “mano dura” y de la firmeza recurre a las víctimas para justificar más cárcel, más penas, prisión preventiva obligatoria y la eliminación de garantías procesales en el proceso penal.

La argumentación emotiva de las familias de las víctimas ante la cámara de televisión sustituye cualquier discusión razonada de políticas públicas orientada a buscar soluciones para los males que nos aquejan.

### **El discurso de la causalidad: la ausencia de control es la causante del crimen.**

Tras el discurso de la “mano dura” hay una explicación de la causalidad delictiva. En contraste con las explicaciones criminológicas del Estado de Bienestar, asentadas sobre la premisa que el crimen era una desviación de la conducta normal civilizada y que podía ser explicada en términos de patología individual, deficiente socialización o disfunción social, de acuerdo con un destacado científico social (Garland, 2001: 16), los nuevos enfoques buscan que la atención se centre en:

“...la oferta de oportunidades criminales y en la existencia de “situaciones criminogénicas”. Se asume que las acciones criminales ocurrirán si hay ausencia de controles y se presentan blancos atractivos; independientemente de que las personas tengan o no “disposición criminal” (la cual, cuando existe, es en todos los casos difícil de cambiar) la atención debería centrarse no en los individuos pero en las rutinas de interacción, diseño del entorno y la estructura de los controles e incentivos que pesan

sobre ellos. El nuevo consejo para la política pública consiste en concentrarse en la prevención y no en la cura, en reducir la oferta de oportunidades, en incrementar los controles situacionales y sociales y en la modificación de las rutinas cotidianas. El bienestar de los grupos sociales “deprived” o de individuos con problemas de adecuación, son centrales a esta nueva manera de pensar”. (Garland, 2001: 16).

Esta nueva criminología inspira los llamados de muchos para enfocar el problema del fenómeno delictivo y sus soluciones como un mero asunto de control: basta con crear desincentivos (aumentar las penas), aumentar la prevención (vigilancia de cámaras) y renunciar prácticamente a la reinserción, pues si el individuo no se puede enmendar, lo único que sirve es el temor al castigo, la amenaza con la espada del Leviatán estatal.

### **Justicia igual para todos**

La constatación de la desigualdad en la aplicación de la justicia ha llevado a algunos a plantear que el énfasis de la política criminal debe cambiar. Para quienes esto piensan, el eje debe desplegarse de la lucha contra la delincuencia común, a la lucha contra el crimen organizado y los delitos de cuello blanco. Es claro que las cambiantes circunstancias sociales justifican variaciones y énfasis diferentes en la ejecución de estas políticas. Sin embargo, estas deben estar guiadas por el principio que la justicia es una. No debe existir una justicia para los pobres y otra para los ricos y poderosos. Las asimetrías actuales no se pueden resolver en un desplazamiento del eje de la injusticia hacia los poderosos. El único mecanismo para establecer simetrías y permitir la aplicación igualitaria de la justicia reside en la reducción de las asimetrías sociales por medio de políticas públicas dirigidas a este objetivo

### **3.2 “Mano dura” vs. Mano inteligente**

Al lado de esta idea “hobbiana” de la mano dura, existe también la de un Estado inteligente que no renuncia al uso de la violencia legítima frente a los hechos violentos, pero que reconoce, sin embargo, que el monopolio de la violencia requiere de legitimidad.

Los estados que asientan este monopolio en la sola posesión de los instrumentos de la violencia, sin legitimidad para fundamentar su poder, no en el autogobierno sino en la nuda fuerza, verán, con el tiempo, la erosión de su poder. Igual ocurre con los monopolios de la fuerza que se asientan en una legitimidad originaria de carácter democrático, pero que en su ejercicio se alejan de ella y producen pobres resultados.

El problema de la criminalidad tiende a verse en términos individuales, pero lo cierto es que como fenómeno reviste características sociales (Durkheim, 1995). La transgresión es, en efecto, individual, pero son evidentes las correlaciones que pueden establecerse con variables sociodemográficas.

La legitimidad no surge de la punta de la pistola de la policía sino de los resultados de las políticas públicas. La legitimidad es la fuente del orden social entendido como cohesión, integración e inclusión.

Un “orden” social que no integra, cohesiona e incluye no solo funciona sin el reconocimiento fáctico de su normatividad entre importantes sectores de su población, sino que cada vez se aparta más del

reconocimiento normativo. Un orden social “injusto”<sup>17</sup> en el más amplio sentido del término, carece de legitimidad para el ejercicio del gobierno. Violencia sin legitimidad produce la separación de la ciudadanía con las instituciones del gobierno de la sociedad.

En este sentido, un Estado que aplica la violencia nada más para mantener el “orden”, no construye legitimidad, es decir, reconocimiento, antes bien, el autoritarismo puede desembocar en desintegración y en estado de anomia.

La política *criminal*<sup>18</sup> del Estado está íntimamente asociada a la utilización de la violencia legítima. El control y la solución de conflictos en tiempos de paz suponen la represión pero también la prevención, esta última en su dimensión positiva, o sea, productora de condiciones sociales que generen paz social (inclusión e integración).

La idea de *ciudadanía* como posesión de derechos e identificación con la comunidad sociopolítica implica que la solución de los conflictos y de la violencia se da por la vía del derecho y la pertenencia sentida. Este planteamiento se encuentra en las antípodas del discurso dominante en materia de inseguridad, que plantea que el delito solo puede ser enfrentado a partir de la elaboración de mejores respuestas del sistema de seguridad y justicia (más policías, más penas, más cárcel, menos garantías procesales).

Este discurso establece, además, una antinomia, una contradicción artificial entre la seguridad y el desarrollo humano,<sup>19</sup> pues parte, la mayoría de las veces, de una determinación mecánica entre seguridad pública –orden– y desarrollo, cuando puede argumentarse la relación inversa, es decir que el orden surge del desarrollo, que la seguridad ciudadana se desprende de la realización humana, que al frustrarse esta se generan conflictos y violencia. A lo sumo podría admitirse de manera inicial que ambas se condicionan recíprocamente, y que es irrelevante establecer relaciones de causalidad entre estas dos dimensiones.

La combinación de una política “suave” (políticas sociales inclusivas) con un derecho penal mínimo produciría una política *criminal inteligente* que no estaría dirigida únicamente hacia la represión, sino a la búsqueda de las causas de los conflictos sociales que revela la delincuencia. Sin embargo, esto es muy difícil en un contexto que privilegia un discurso binario de amigo/enemigo.

### **La mano inteligente: hacia un nuevo discurso**

En lo que respecta a los orígenes o factores del delito, el enfoque alternativo enfatiza en *una aproximación a la delincuencia como conflicto social* que debe ser enfrentado con políticas públicas variadas por su carácter multidimensional.

17 En el sentido de que importantes sectores de la población consideran que no se benefician o, inclusive, se perjudican con el orden social.

18 Entendemos por política criminal; “...aquella política estatal de control social y solución de conflictos dirigida hacia las acciones humanas consideradas más violentas y conflictivas (...) en tiempos de paz. Podemos decir entonces que el principal objetivo de la política criminal es la prevención del delito.” Torres, Sergio Gabriel. *Derecho Penal de Emergencia. Lenguaje, discurso y medios de comunicación, emergencia y política criminal, consecuencias en la actualización legislativa*. AD-Hoc. Buenos Aires 2008.

19 Entendemos por desarrollo humano todas las cosas que una persona puede ser o hacer para llevar una vida plena y, de acuerdo con Naciones Unidas, utilizando un sentido restringido de la definición: la oportunidad de disfrutar de una vida prolongada y saludable, la oportunidad de acceder a la educación y la oportunidad de tener un ingreso decente. Por *seguridad humana* entenderemos la protección del núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo.

Un enfoque flexible del problema *reconoce la etiología compleja del fenómeno y de las soluciones posibles*. Los factores estructurales de carácter macro se articulan de diversa manera en las historias individuales de quienes delinquen siguiendo maneras específicas de acuerdo con las características psicológicas de la antropología. Desde esta óptica, se concibe el comportamiento humano como complejo, que si bien incluye la dimensión racional calculante del sujeto, admite también el condicionamiento por parte de las circunstancias y las historias personales.

La manifestación de la delincuencia es variada: una cosa es el delito común y otra las formas de delincuencia organizada. La delincuencia juvenil obedece a factores específicos.

La modernización o cambio acelerado de las sociedades (urbanización) es fuente de anomia que debe ser contrarrestada con la creación de nuevo tejido social y políticas de inclusión social. La aparición de nuevas normas, orientadoras de la conducta, es una de las vías para la integración social, siempre que estas surjan de formas de participación ciudadana y comunitaria, congruentes con el nuevo orden social que aparece y que no sean fruto de la imposición verticalista.

El reconocimiento de la causalidad compleja del fenómeno delictivo debe llevar a un examen cuidadoso de las condiciones sociales, particularmente a la consideración del tema del desempleo juvenil,<sup>20</sup> así como de otras restricciones y exclusiones.

Es por lo anterior que *la mano inteligente se define como una combinación de derecho penal mínimo (reducido al tratamiento de los delitos violentos) con política social*. El objetivo fundamental de esta política social ha de ser la creación de oportunidades. Las oportunidades son espacios que deben abrirse en los terrenos de la recreación, la salud y la educación.

En la dimensión comunitaria de las soluciones, debe dársele especial énfasis a la cuestión de *la rehabilitación de los espacios públicos, la participación barrial* juvenil y, en general, la participación ciudadana, tratando de incorporar en estas políticas un eje transversal de seguridad ciudadana que considere los problemas de la inseguridad para buscar soluciones colectivas no policiales, aunque en asocio, en diferentes escenarios, con las autoridades policiales.

En lo referente al tema de las drogas, debe buscarse un nuevo paradigma que trate el consumo de drogas como un tema de salud pública, con el propósito de reducir el consumo mediante acciones de información y prevención (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2008: 11), y focalizando la represión en los grandes traficantes, según un enfoque más específico que:

- a. transforme a los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal en pacientes del sistema de salud;
- b. analice serenamente, con un enfoque de salud pública, la despenalización de los consumidores de drogas;
- c. reduzca el consumo por medio de campañas innovadoras de información y de prevención que puedan ser comprendidas y aceptadas, en particular por la juventud;
- d. focalice la represión hacia las organizaciones de narcotraficantes;

20 Las cifras del desempleo juvenil son reveladoras. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (2008), la tasa de desempleo histórico total del país (jóvenes entre 15 y 24 años), pasó de 8.3 en 1990 a 11.1 en 2000, 15 en 2005 y 13.9 en 2006. Por regiones, destacar la región central con 15.3 en 2006, el Pacífico Central con igual tasa. La región Huetar Atlántico alcanzó 12.2. Para 2009, el grupo poblacional de 18 a 24 años amplía su nivel de desempleo en más de 6 puntos porcentajes. INEC. <http://www.inec.go.cr>

- e. reoriente las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas hacia la adopción de programas de desarrollo alternativo agrícola bien financiados y con acceso a mercados en condiciones competitivas. Igual cosa debería hacerse en los barrios marginales urbanos con programas de desarrollo social que creen fuentes de trabajo alternativo y de búsqueda de soluciones en un contexto diferente.

Desde la óptica de la salud pública, la política sobre drogas debería fundarse en una óptica de tres pilares: prevención, terapia y reducción de los riesgos. La prevención ha de ser positiva, enfatizar en la creación de condiciones sociales que faciliten el desarrollo personal sin adicción y promoción del desarrollo de terapias psicológicas.

#### **IV. Propuestas**

Con fundamento en los análisis del problema, sus causas y el carácter global de las soluciones se formulan las siguientes propuestas.

##### **4.1 Para solucionar el déficit de información sobre el problema**

- Lectura prudente y crítica de las estadísticas judiciales.
- Recurrir más a universidades y Naciones Unidas en sus organismos especializados para el análisis del problema y la formulación de políticas públicas. Particularmente importante resulta la lectura crítica de las categorías que se elaboran para la realización de las investigaciones cuantitativas.
- Realizar encuestas de victimización y percepción regulares y homogeneizadas, bajo una estricta vigilancia académica y de organismos internacionales especializados.
- Establecer un Observatorio para el análisis de la inseguridad, sus causas y consecuencias. Este organismo debe tener independencia institucional, calidad académica y recursos suficientes.
- Observación cuidadosa de la cobertura mediática de la delincuencia y sus consecuencias psicosociales.
- Desarrollar investigaciones sobre el comportamiento de los ciudadanos al volante y en general sobre las condiciones viales que generan una importante estadística de muertes en la carretera.
- Promover que la cooperación internacional se interese en el financiamiento de estos proyectos, ubicados de preferencia en un marco académico de estricta rigurosidad científica.

#### **4.2 Elementos para una política preventiva de la inseguridad y la criminalidad**

- Se define la prevención positiva, centrada en los conceptos de Desarrollo y Seguridad Humana como un componente esencial de las políticas de reducción de la inseguridad.
- Igualmente reafirmar que la visión de la inseguridad y de sus consecuencias ha de ser enfocada desde la perspectiva de la conflictividad social y los métodos de resolución de conflictos y no desde el enfoque de la represión ciega del delito. Es más importante la creación de vínculos efectivos sociales y comunales para prevenir la delincuencia.
- La prevención de la inseguridad ciudadana requiere de la elaboración de políticas transversales y participativas que se ocupen simultáneamente de la inseguridad en diversos campos (escuelas, barrios, vías públicas.).
- Estas políticas deben estar inspiradas en el concepto de creación e igualdad de oportunidades, sabedores que somos que el fenómeno de la delincuencia está íntimamente ligado con la ausencia de oportunidades y con la desigualdad.
- Gran parte de estas políticas deben centrarse en políticas específicas dirigidas hacia los niños y los jóvenes. Debe fomentarse la integración de acciones gubernamentales y de la sociedad civil para la ejecución de políticas públicas y educativas que minimicen el impacto de la violencia juvenil.
- Brindar a la población asesorías especializadas, conferencias, escucha de la voz de jóvenes y personal educativo, talleres de expertos, dirigidos a enfrentar el problema de la violencia contra sí mismos (drogas, intentos de suicidio, accidentes) por parte de los jóvenes).
- Generar espacios de intercambio y reflexión sobre el lugar de los jóvenes en la cultura contemporánea, incorporándolos a ellos como agentes y apoyos de la sociedad y abriendo nuevas formas y espacios para que la juventud tome la palabra, la iniciativa y la innovación.
- Crear conciencia en el personal de los centros educativos de que la violencia que se manifiesta en ellos no es un producto importado (las maras) sino que tiene características endógenas a la sociedad nacional y promover así la reflexión sobre la etiología de esta, en vez de llamar a la policía para que ocupe los centros educativos. Deben crearse mecanismos multidisciplinarios, serios y rigurosos para el trabajo conjunto de psicólogos, guardas, trabajadores sociales, enfermeros, maestros, siquiátras, abogados y todo el personal encargado de trabajar con jóvenes en situaciones de riesgo.
- De igual manera, se propone que estas políticas se centren en el *nivel local*, con amplia participación de las comunidades. Debe enfatizarse que la elaboración, diseño y ejecución de estas debe partir de la dinámica barrial, lo que no excluye la formulación de políticas generales del Estado en esta materia. La apropiación comunal y social de estos esfuerzos será un elemento clave para su éxito.

En lo referente a las políticas educativas se propone:

- Realizar transformaciones educativas que conviertan a la educación en un espacio para el desarrollo de los jóvenes, donde puedan tomar la palabra y ser sujetos de su propio proceso de desarrollo personal.
- La construcción de valores que promuevan la tolerancia, el respeto a la diversidad y la tolerancia.
- Es imperativo profundizar en todos aquellos esfuerzos que luchen contra el ausentismo y la deserción escolar.

- La dinamización de los espacios para la recreación y el deporte (utilización de las escuelas y los colegios durante los fines de semana) es también una de nuestras recomendaciones. La promoción de políticas de recuperación del espacio público urbano deberá ser una prioridad.
- Especial atención debe merecer por parte del Estado y la comunidad empresarial los *altos índices de desempleo juvenil* y el desarrollo de políticas de empleo creciente para estos sectores.
- El desarrollo y profundización de programas de educación vial desde la niñez, es otro punto importante que no debe ser olvidado.

#### **4.3 Elementos de índole cultural**

- Utilización de las instalaciones educativas como centros para la dinamización de la vida cultural de la comunidad.
- Revisión de contenidos y métodos de enseñanza para adecuar el proceso educativo a las necesidades inmediatas de los jóvenes.
- Creación de una cultura de la confianza y del respeto que supere el miedo al Otro diferente y que promueva el acercamiento, tendiendo puentes entre los sectores e individuos en conflicto. Esta nueva cultura cívica, basada en la confianza y no en el enfrentamiento, en la construcción de vínculos y no en el castigo, toma como referente los valores antes aludidos así como la participación comunal en la lucha contra la inseguridad.
- Como parte de este proceso se debe promover la observación y diálogo con los medios de comunicación sobre los efectos sociales del tratamiento de las noticias de sucesos. Debe alentarse a que estos incluyan en su cobertura periodística elementos que den cuenta de la complejidad y multifactorialidad de la inseguridad.
- Igual esfuerzo debe hacerse con respecto a los programas de los medios con alto contenido de violencia y represión.

#### **4.4 La participación comunitaria**

- Pretender soluciones a la inseguridad ancladas únicamente en la dimensión policial solo lleva al aislamiento social de la policía y a la perpetuación del problema, pues con más violencia será difícil resolver el problema, aunque en este caso se trate de la violencia legítima del Estado.
- La participación barrial y comunal debe dirigirse a entender las causas de la delincuencia, la reducción de factores desencadenantes de esta y al control social de las organizaciones encargadas de administrar la violencia legítima.
- Es necesario promover la vinculación policial con las comunidades pero con respeto a la autonomía de la organización comunal; esta no debe verse como un apéndice de la organización estatal.

#### **4.5 La eficacia de la ley y la represión del transgresor**

- Debe buscarse un equilibrio entre el poder punitivo del estado y las repuestas no punitivas a su alcance, para evitar los excesos en la criminalización, los patrones de encarcelamiento crecientes y la creación de situaciones de excepción que tienden a convertirse en la regla de los procesos penales.
- Debe profundizarse en el tema de las penas alternativas a la prisión.
- Es imperativo frenar la prisión preventiva como adelanto de la pena.
- Especial atención debe darse al sistema penitenciario, diferenciándolo de la función policial, y dedicando más recursos a los procesos internos orientados al tratamiento y reinserción de los internos.

#### **4.6 Una policía democrática y profesional sujeta al control civil externo**

- Es necesario desterrar la visión guerrera del combate contra la delincuencia, que lleva a conceptualizar al infractor como enemigo de la sociedad. La policía protege los derechos y libertades fundamentales, esa es su función. Al violar las normas, el infractor sigue siendo ciudadano, no pasa a ser enemigo. La función policial no es una función militar que obedezca a la lógica del amigo/enemigo sino a una lógica más sutil. Es por ello importante rechazar cualquier enfoque que contemple la lucha contra este tipo de conflictividad social como una función militar. Es importante impedir la militarización de los esfuerzos por la reducción de la inseguridad.
- La auditoria social y política de todos los cuerpos policiales y afines es una de las tareas más importantes. El enorme poder en manos de estas organizaciones hace imperativa la creación de mecanismos de rendición de cuentas permanentes ante la comunidad y ante las instancias político-institucionales adecuadas (Comisión permanente de seguridad ciudadana en el Parlamento y en la Corte Plena).
- Debe promoverse un aumento en la inversión pública en policía con mejoras en la calidad de sus instalaciones, equipo y remuneraciones, y fortalecimiento de los procesos de profesionalización.
- Las políticas de policía comunitaria deben recibir una adecuada atención por parte del estado.
- Promover la especialización policial, en áreas estrictamente determinadas, con respecto al crimen organizado.

## **Propuestas del círculo deliberativo: “Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana: factores sociales de la delincuencia”**

### **Ámbito de acción: Información**

1. Estudiar sistemática y científicamente las estadísticas judiciales.
2. Promover el análisis del problema y la formulación de políticas públicas, desde instancias reconocidas y especializadas, bajo una estricta vigilancia de organismos internacionales calificados y universidades.
3. Realizar encuestas de victimización y percepción regulares y homogéneas.
4. Crear un observatorio en el campo de la cobertura mediática de la delincuencia y sus consecuencias psicosociales.
5. Promover la cooperación internacional para el financiamiento de proyectos científicos en este campo.

### **Ámbito de acción: políticas de prevención**

1. Definir la prevención positiva de la delincuencia basada en los conceptos de Desarrollo Humano y Seguridad Humana.
2. Enfocar la inseguridad humana y sus consecuencias desde una perspectiva de conflictividad social y de los métodos de resolución pacífica de conflictos.
3. Elaborar políticas transversales y participativas abarcando diferentes ámbitos sociales con énfasis en la igualdad de oportunidades.
4. Crear políticas específicas dirigidas a poblaciones vulnerables tales como niñez y adolescencia.
5. Establecer estrategias que se centren en el ámbito comunal y la participación ciudadana.

### **Ámbito de acción: Educación**

1. Transformar la educación en un espacio propicio para el desarrollo de los jóvenes en donde estos puedan ser partícipes de su propio proceso de desarrollo o proyecto de vida.
2. Ahondar en la construcción de valores tales como tolerancia y respeto a la diversidad.
3. Enfocar esfuerzos en disminuir el ausentismo y la deserción escolar.
4. Proporcionar espacios para la recreación y el deporte.
5. Establecer políticas de recuperación de espacio público urbano.
6. Desarrollar políticas agresivas de empleo para los y las jóvenes que incursionan en el sector laboral.

*sigue...*

### **Ámbito de acción: Cultura**

1. Propiciar el uso de instalaciones educativas, como centros para la actividad deportiva y cultural.
2. Revisar los contenidos y métodos de enseñanza para adecuar el proceso educativo, enfocándose hacia las necesidades inmediatas de la juventud.
3. Crear una cultura de confianza y de respeto que supere el miedo al otro, al diferente y que promueva el acercamiento, tendiendo puentes entre los sectores e individuos en conflicto.
4. Propiciar el diálogo y la observación en y con los medios de comunicación, particularmente en la cobertura de sucesos.
5. Establecer regulaciones con respecto a los programas con alto contenido de violencia y represión.

### **Ámbito de acción: Participación comunal**

1. Incentivar la participación comunal, dirigida a la comprensión de las causas de la delincuencia y la reducción de los factores de riesgo.
2. Control social de las organizaciones encargadas de administrar la violencia legítima.
3. Promover la vinculación policial con las comunidades, respetando la autonomía de cada comunidad.

### **Ámbito de acción: Aplicación de la ley y represión**

1. Evidenciar y propiciar el equilibrio entre poder punitivo, el estado y las respuestas no punitivas existentes.
2. Profundizar en el tema de las penas alternativas a la prisión preventiva.
3. Atender el sistema penitenciario diferenciándolo de la función policial y dedicando más recursos al tratamiento y reinserción de los internos.

### **Ámbito de acción: Policial**

1. Establecer un sistema policial sujeto al control civil.
2. Desterrar la visión guerrera del combate contra la delincuencia que conlleva a visualizar al infractor como un enemigo social.
3. Diferenciar lo policial de lo militar.
4. Propiciar la auditoria social y política de las entidades policiales.
5. Atender las políticas dirigidas a policía comunitaria.
6. Promover la especialización policial.

## V. Referencias bibliográficas

- Calderón, Rodolfo. *Delitos Patrimoniales y Estructura Social en Costa Rica: un análisis de sus vínculos*. PNUD. San José 2009.
- Cancio Melia y Jara-Diez (coordinadores) *El Derecho penal del Enemigo*. Vol. 2. Ediciones Madrid 2006
- Comisión latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. 2008.
- Durkheim, Emile. *La División del Trabajo Social*. Akal, Madrid 1995.
- Garland, David. *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. The University of Chicago press. Chicago. 2001
- International Crisis Group. *La Droga en América Latina I: perdiendo la batalla*, Informe sobre América Latina. *Informe sobre América Latina # 25*, 14 de marzo de 2008.
- \_\_\_\_\_. *La Droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños*. Informe sobre América Latina # 26, 14 marzo 2008.
- Jakobs, Gunther y Cancio Melia, Manuel. *Derecho Penal del Enemigo*. Cuadernos Civitas. Madrid 2006.
- Lander, Adriana y Paniagua, Laura. *Informe técnico. Estadísticas Criminales y el impacto de la justicia penal en la violencia en Costa Rica*. ILANUD. San José 2008.
- Lowering Expectations, Supply Control and the resilient Cocaine market*. Washington, April 14, 2009.
- Manwaring, Max. "A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil". December, 2007.  
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=837>.
- \_\_\_\_\_. "State and non state associated gangs: credible "midwives of new social orders". May 2009.  
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/people.cfm?authorID=18>.
- \_\_\_\_\_. *Street gangs. The New Urban Insurgency*.
- Mucchieli, Laurent. *La frénésie sécuritaire. Retour a l'ordre et nouveau contrôle social*. Editions la Decouverte, Paris, 2008.
- Rotberg, Robert I (Ed). *State failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press., Washington DD. 2003

Salas, Denis. *La voluntad de punir. Essai sur le populisme penal*. Hachette, Paris. 2005 p 54.

Torres, Sergio Gabriel. *Derecho Penal de Emergencia. Lenguaje, discurso y medios de comunicación, emergencia y política criminal, consecuencias en la actualización legislativa*. AD-Hoc. Buenos Aires 2008.

United States Government Accountability Office. *Report to the Honorable Joseph R. Biden. Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met but security has improved; US Agencies need more detailed plans for reducing assistance*. Washington. October 2008.

Williams, Phil. *Drug Trafficking, Violence, and the State in Mexico*. Strategic Studies Institute Newsletter. April, 2009.

#### INFORMACIÓN PERSONAL DE PARTICIPANTES DEL CÍRCULO:

##### **“Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana: factores sociales de la delincuencia”**

- **Dr. Constantino Urcuyo Fournier** (Coordinador): Politólogo, Investigador de CIAPA. Catedrático UCR.
- **MSc. Mónica Vul Galperín**: Psicoanalista. Máster en Psicología. Profesora de la Universidad de Costa Rica.
- **Dr. Carlos Sojo Obando**: Sociólogo. Ex Director FLACSO Costa Rica.
- **MSc. Ricardo Lizano Calzada**: Periodista. Director Revista Poder.
- **Dr. Manuel Rojas Bolaños**: Sociólogo Político. Investigador de FLACSO.
- **MSc. Adriana Lander Osío**: Abogada. Experta ILANUD.
- **Licda. Marta Trejos Montero**: Socióloga. Editora y traductora. Coordinadora para América Latina y Caribe de las redes IBFAN-International Baby Food Action Network y de WABA-World Alliance for Breastfeeding Action. Directora de CEFEMINA. Asesora de varios programas nacionales e internacionales en desarrollo comunitario, juventud y generación de oportunidades, generación de empleo y microfinanzas, salud materno infantil, género y equidad, derechos humanos y seguridad humana.



Círculo deliberativo

**“Desarrollo humano, seguridad ciudadana y  
el fenómeno de las drogas en Costa Rica”**

La solución a largo plazo sigue siendo la progresiva y sostenida reducción de la demanda y el golpe certero al cerebro económico de la oferta, al punto de que el costo de mantener ésta se vuelva económicamente improductivo.

**Coordinación:**

*Milena Grillo Rivera  
Soraya Long Saborío*

**Integrantes:**

*Edwin Aguiluz Milla  
Julio Bejarano Orozco  
Ernesto Rivera Casasola  
Marco V. Fournier Facio  
Guido Miranda Gutiérrez  
José Manuel Arroyo Gutiérrez*

## Introducción

**E**l crecimiento en el consumo de drogas lícitas e ilícitas en el país y la complejidad y fuerza que ha adquirido la acción de grupos criminales nacionales y extranjeros organizados en torno al trasiego de las últimas, es un hecho innegable abundantemente documentado por la institucionalidad relacionada y difundido por los principales medios de comunicación del país.

El impacto negativo del fenómeno aquí tratado en términos del Desarrollo Humano Sostenible (DHS)<sup>1</sup> y de Seguridad Ciudadana (SC) en Costa Rica es otro hecho irrefutable sobre el cual existen aproximaciones de diversas fuentes que así lo señalan. No resulta tan obvia en el análisis disponible la relación inversa, es decir, el efecto que limitaciones en el Desarrollo Humano Sostenible y la Seguridad Ciudadana puedan tener sobre el consumo, abuso y comercialización de drogas. Sin embargo, el hecho de que esta relación sea menos evidente no la hace menos importante de comprender para enfrentar el fenómeno.

Tanto el Desarrollo Humano Sostenible como la Seguridad Ciudadana son constructos complejos, cada uno con ejes primordiales específicos que se encuentran íntimamente ligados unos a los otros, de modo que cuando uno se debilita los demás terminan igualmente afectándose. Por lo tanto, cualquier esfuerzo por mejorar el Desarrollo Humano Sostenible y la Seguridad Ciudadana implica necesariamente la protección de todos y cada uno de sus ejes, en conjunto. Así, por ejemplo, el acceso al conocimiento se encuentra en gran medida condicionado por la situación socioeconómica y, por lo tanto, por la posibilidad de disponer de un ingreso que permita disfrutar de una vida digna y, vice-versa, limitaciones económicas reducen la posibilidad de acceder al sistema de educación formal y a un trabajo digno, orillando a la población a actividades marginales que pueden derivar en lo ilícito.

La limitación en el acceso al conocimiento debilita cualquier esfuerzo de prevención del consumo, al evitar que sectores vulnerables de la población comprendan los riesgos asociados y accedan a conductas alternativas incompatibles. También limita las posibilidades de incorporación de valores acordes con la convivencia y con el respeto a la legalidad, permitiendo entonces un sistema axiológico más favorable a la lógica del comercio ilegal.

Por otra parte, un deterioro en las posibilidades de disponer de un ingreso que permita disfrutar de una vida digna estimula la búsqueda de opciones económicas fuera de la ley. También genera descontento y frustración con el sistema, lo cual a su vez facilita el desarrollo de actitudes y conductas contrarias al ordenamiento jurídico. La frustración también tendrá efectos negativos sobre la estabilidad emocional y el auto control, abonando el terreno a la iniciación en el consumo de drogas y a su abuso.

Partiendo de estos supuestos, el grupo de ciudadanos y ciudadanas responsables de este documento decidió asentar su deliberación en el análisis de la información nacional e internacional disponible sobre las características del fenómeno de las drogas en el contexto nacional y las respuestas que el Estado y la sociedad han dado al mismo en distintos momentos de su historia reciente. Como resultado

1 Entendido éste con el PNUD como “el fortalecimiento de las capacidades con el fin de hacer posible el ejercicio y disfrute de las libertades, con la finalidad de promover el conocimiento, disfrutar de una vida saludable y duradera, posibilitar disponer de un ingreso que permita disfrutar de una vida digna, así como el disfrute de los derechos de las personas con el fin de que éstas puedan cumplir con sus proyectos de vida”

del proceso cumplido, en los contenidos finales se reflexiona sobre los aspectos señalados al inicio de esta introducción, mas no con el ánimo de llegar a caracterizaciones y conclusiones a las que ya han arribado otras partes concernidas con el fenómeno, basadas en rigurosas argumentaciones.

Nuestro propósito acá es partir de los análisis ya realizados para identificar dimensiones y desafíos que la información revisada y la consulta con actores clave del entorno nacional, nos lleva a postular como no resueltos o no abordados integralmente, y cuyo tratamiento en el marco de políticas públicas generales y específicas se estima estratégico para incrementar la relevancia y la efectividad de los esfuerzos que el país está llamado a realizar para enfrentar dicho fenómeno, en toda su complejidad.

Así, el presente documento sintetiza el resultado de una deliberación pausada pero intensa, desarrollada entre marzo y julio de 2009, en medio de la ocurrencia de hechos directamente relacionados con el fenómeno bajo estudio, que trajeron al grupo aún mayor conciencia y claridad sobre la relevancia y urgencia de la tarea que le fuera encomendada. Los contenidos están organizados en tres acápite. El acápite I. Contexto, recoge la visión sobre el fenómeno en el contexto nacional y postula dimensiones que se estiman merecedoras de una particular consideración. El acápite II. Recapitulación de Desafíos y Propuestas para la Acción, plantea líneas de acción en tres categorías: de carácter político, de orden jurídico, y de naturaleza técnica. El documento concluye con un acápite III. Reflexiones Finales, que se explica por sí solo.

Todo lo anterior con aspiraciones de conocimiento y consideración por parte de actores políticos y sociales clave con mandatos y responsabilidades relacionadas.

No estaría completa esta introducción sin el debido reconocimiento del grupo a las y los especialistas en el tema que tomaron tiempo de su ocupada agenda personal y profesional para acompañar el proceso de deliberación en distintos momentos, y enriquecerlo con sus conocimientos y reflexiones.

Gracias pues a Mauricio Boraschi, Director del Instituto Costarricense sobre Drogas y a Karen Segura, Directora de Planificación de dicha entidad; a Giselle Amador, Directora General del Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, así como a Douglas Mata, Coordinador de Desarrollo Institucional de la misma institución; y a Elías Carranza, Director del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente de las Naciones Unidas.

## Contexto

La diversa documentación analizada por el grupo como insumo para desarrollar su propia visión sobre el estado de la situación del fenómeno de las drogas en Costa Rica y su relación dual con el Desarrollo Humano Sostenible y la Seguridad Ciudadana, permitió comprobar que en el país existe conciencia, preocupación y acción al respecto, principalmente por parte de la institucionalidad pública con mandatos relacionados, así como también de algunas expresiones de la sociedad civil organizada con trabajo en aspectos específicos del problema aquí tratado, muy centrada en la atención residencial de la población directamente afectada por el consumo.

Como resultados recientes y significativos de esta conciencia y acción de interés público se tiene, por un lado, el atinado y progresivo fortalecimiento del marco jurídico nacional<sup>2</sup>, lo que se espera culmine con la aprobación del Proyecto de Ley contra Crimen Organizado en el curso del 2009. Por otro, se identifica la promulgación del Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012, como un avance todavía muy reciente para reportar resultados significativos, pero merecedor de reconocimiento por su potencial articulador de un accionar relevante y potente, como el tema lo requiere.

No obstante lo anterior, cuatro aspectos que caracterizan al fenómeno en estudio en su dinámica presente, fueron identificados por el grupo como merecedores de una atención y acción que parece todavía pendiente en el país. Estos se plantean y desarrollan en apartados independientes de este acápite, como dimensiones de análisis base para extraer los desafíos que las mismas encierran y elaborar propuestas de acción, según se hará más adelante en el cuerpo de este mismo documento. Estas dimensiones son como sigue.

### **1.1 Un incremento en el consumo de drogas lícitas e ilícitas en el país que se identifica asociado a factores estructurales diversos así como a vulnerabilidades específicas.**

Una primera línea de análisis para esta dimensión se plantea desde una perspectiva histórico-política del desarrollo de la salud pública en el país, tomando como punto de partida finales del siglo anterior. Al respecto lo siguiente.

En los últimos veinte años del siglo XX, los indicadores nacionales evidencian cómo un país en vías de desarrollo, de ingreso medio a bajo y con una política distributiva del Estado, había logrado virar los indicadores de morbimortalidad<sup>3</sup> hasta el punto de que las enfermedades crónicas empezaban a hacerse prevalentes.

Para el 2008, el ingreso *per cápita* prácticamente llegaba a los seis mil dólares y la población total del país, en su rápido crecimiento, excedía los cuatro y medio millones de habitantes, con la particularidad de que su tasa de envejecimiento se acelera en paralelo a un descenso de la tasa de natalidad, que

2 En forma de addendum a este documento se detalla el marco normativo nacional e internacional que ampara la acción pública en esta materia.

3 Con los cambios socio-políticos que se establecieron en Costa Rica en la segunda mitad del Siglo XX -- un modelo redistributivo en el área de educación, salud y saneamiento básico, vivienda, energía, capitalización laboral, salarios crecientes, que aprovecha los mejores ingresos tenidos en sus productos agrarios de exportación; el inicio de una industrialización modesta; y la utilización de una política de sustitución de importaciones-- muy pronto el país muestra una mejora rápida en la calidad de vida colectiva. Esta mejora fue visible en todos los indicadores del área social, muy en particular en los de salud, donde las campañas de vacunación controlaron las enfermedades infectocontagiosas, el éxito de la lucha antimalárica hasta hacer desaparecer la mortalidad por esta causa, y el rápido y progresivo suministro de agua para consumo humano, que a la fecha alcanza al 95% de los hogares con servicio intradomiciliario, inducen un avance general que se demuestra estadísticamente en la caída de la mortalidad infantil: en 1940, 123 niños muertos por cada mil nacidos vivos, en 1969, desciende a 68 niños muertos; en 1980: 19 y desde hace 4 años, menos de 10 niños muertos.

desde el 2005 deviene menor que la tasa de reemplazo. Igualmente la tasa de hogares pobres experimenta un descenso progresivo hasta estabilizarse al 2005, en un 20% de los hogares.

El seguro de salud del país prácticamente mantiene cobertura universal y en el último tiempo, el sistema busca a los trabajadores independientes para su afiliación.

En razón de incidencia, los padecimientos calificados como “infecciones y parasitosis” que ocupaban el primer lugar, pasan al décimo. Las causas principales de mortalidad actual se mantienen prácticamente constantes en una tasa de 38 por 10 mil habitantes; los padecimientos crónicos tienen una alta prevalencia, ocupando un primer lugar la enfermedad cardiovascular, con su componente más importante de diabetes mellitus y obesidad, con una tasa de 11.2 decesos por 10 mil habitantes. El cáncer en todas sus formas ocupa el segundo lugar, con una tasa de 8.5 fallecidos; en tanto el tercer lugar está ocupado por la muerte debida a causas externas, con 4.8 muertes por 10 mil, con claro predominio y tendencia al crecimiento de aquellas provocadas por accidentes de tránsito, en donde la ingesta de bebidas alcohólicas resulta un factor condicionante, altamente frecuente.

Sin lugar a dudas, el desarrollo del bienestar de la población costarricense, especialmente en lo que a salud se refiere, coincide con el objetivo fijado por la Organización Mundial de la Salud que al mediar la década del 80, hace del pensamiento de Lalonde su nuevo objetivo político y social, a la vez que cambia la definición de salud para centrar el objetivo de las acciones en su prevención, promoción y educación.

Así, el proyecto “Salud para todos en el año 2000” enfatiza en las acciones preventivas y generadoras de salud, para establecer a la comunidad como el nuevo escenario productor de la calidad de vida individual y colectiva<sup>4</sup>. Desde esta visión, se transforma a los hospitales en centros que atienden la enfermedad para recuperar la salud en el plazo más corto.

Simultáneamente, se da un importante cambio en el modelo socioeconómico y político del país. A pesar de registrarse un PIB ascendente, desaparece la bonanza económica generadora de la solidaridad de beneficio colectivo, que se sustituye por un individualismo consumista –derivado de las múltiples ilustraciones de la dogmática económica de las últimas décadas-- el cual permea progresivamente usos y costumbres, hábitos y valores familiares y sociales. El uso del alcohol como ingesta cambia de la intoxicación aguda de fines de semana a la ingesta moderada de todos los días. El tabaco se reconoce como una droga inductora de daño vascular y se inician campañas para restringir su uso.

Pero, sin lugar a dudas, el cambio más importante en la dinámica social costarricense se produce con el acceso a una libertad individual progresivamente mayor, acompañada de la adquisición de una gama de derechos individuales con respaldo legal que, sin la correspondiente educación interpretativa para su ejercicio, cambian los mecanismos de relación solidaria existentes hasta entonces.

---

4 Desde los demostrativos trabajos de Lalonde iniciados en 1969 y su culminación con la Carta de Ottawa, producto de la Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud, como parte de la Tesis de Salud Para Todos 2000, de la OMS, de 1986, resultan los puntos específicos de referencia. Ahí, la identificación, la transformación y la interacción de los factores determinantes del bienestar del individuo y su entorno familiar y comunitario, se establecieron muy claramente como los productores de su realidad individual y social. Una vía indispensable para lograr esta nueva concepción individual y social de la salud, es el conocimiento y la organización de la comunidad, que al final se transforma en el entorno colectivo.

Lo anterior induce a una intensificación en el cambio de los valores individuales y de relación familiar que, a su vez, se traduce en una transformación progresiva y radical de las costumbres de las personas y de las colectividades.

Esta nueva condición personal y colectiva ha sido interpretada como una causa generadora de dos fenómenos sociales que comienzan a hacerse más visibles y aparentes cada día. Por una parte, está la reacción inducida por la frustración individual de quienes no pueden realizar sus derechos y acceder a las oportunidades, como estado que produce en estas personas la renuncia de aquellos valores que condicionaron su comportamiento ético, a cambio de la satisfacción de las expectativas generadas, cualquiera que sea la vía para lograrla. Por otra, la actitud alternativa de acceder a sustancias que producen evasión de la realidad, con la consecuente pérdida de los mecanismos subjetivos de restricción individual para favorecer el uso de drogas estimulantes de todo tipo, tanto las tradicionales derivadas de la marihuana, como de la amapola y la coca.

Los avances en la síntesis química hacen aparecer también nuevas sustancias de inhalación o de ingesta. El desarrollo de la química pasa a ser proveedor de medios exógenos que repercuten en la condición física y en la interacción social de los individuos así afectados.

Es claro que los mecanismos educativos hasta ahora conocidos para abordar los efectos negativos –actos de patología individual y colectiva– asociados a las transformaciones apuntadas, han dejado de ser efectivos, y que el país requiere de nuevas formas de organización de su ética social, donde el individuo mismo, mediante un proceso de educación de carácter permanente y dirigido, reconozca y asuma una posición responsable frente a los efectos negativos que causan ambos fenómenos sobre sí mismo, sobre las demás personas y sobre su entorno, desde un concepto de bienestar integral.

Lo anterior implica el reto de llevar adelante una nueva forma de educación y organización de la comunidad, de modo que cada individuo, desde su infancia en la familia y a lo largo de todo su proceso formativo, incorpore estos nuevos conocimientos como nuevas normas de comportamiento individual y colectivo. El censo dirigido de la población para conocer las características de los individuos que la componen y del entorno determinante de su bienestar, es el instrumento para establecer el escenario de las acciones educativas y sanitarias a implementar para lograr estas metas.

Aquí, el uso, el abuso y la dependencia de las sustancias tóxicas ilícitas también deben ser parte de la política sanitaria del país, de tal forma que se creen los mecanismos necesarios para que las acciones de atención y tratamiento a las personas consumidoras, al igual que en los demás procesos, tengan componentes preventivos y de promoción de la salud integral.

Mantener el fenómeno de las drogas ilícitas al margen de la agenda sanitaria del país implica tanto ignorar que constituye un verdadero riesgo generador de patología social, como negar que su control y tratamiento forma parte de la nueva salud pública y es factor determinante del bienestar individual y social.

Una segunda línea de análisis para esta dimensión pretende relevar ciertos factores socio-económicos y culturales que, a criterio del grupo, hacen permeable a la sociedad costarricense ante el fenómeno,

tanto en cuanto a la demanda como en cuanto a la oferta. La reflexión en este sentido es como sigue.

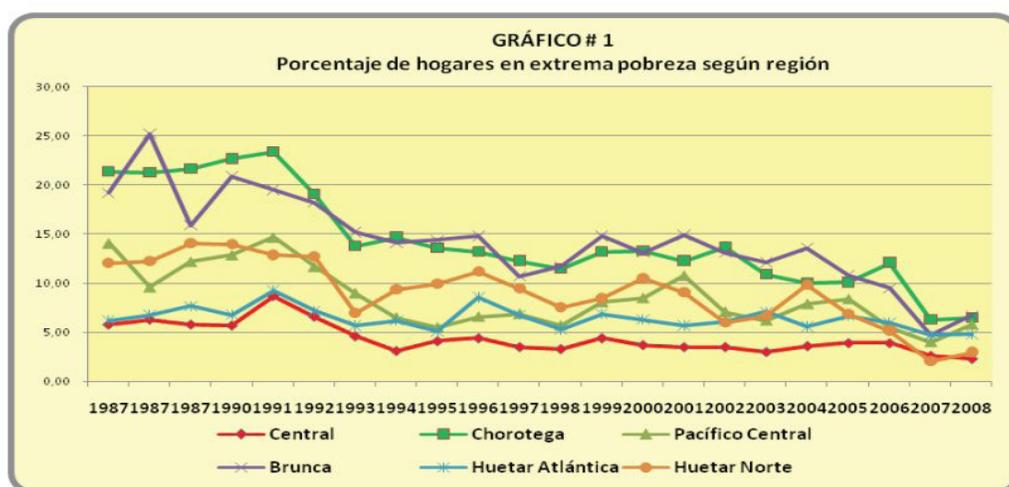
La cultura globalizada actual, en la cual Costa Rica también está totalmente inmersa, muestra una tendencia creciente hacia la entronización de la capacidad de consumo como criterio último de felicidad y de estatus, transformando los proyectos de vida de la mayoría de las personas hacia objetivos poco acordes con un verdadero desarrollo de potencialidades.

Ahora el comportamiento se basa más en estrategias de competitividad, impulsividad e individualismo, pautas poco propicias para una coexistencia pacífica y que, por el contrario, estimulan el alejamiento del ordenamiento político y jurídico, facilitando entonces la participación en actividades ilegales y/o autodestructivas.

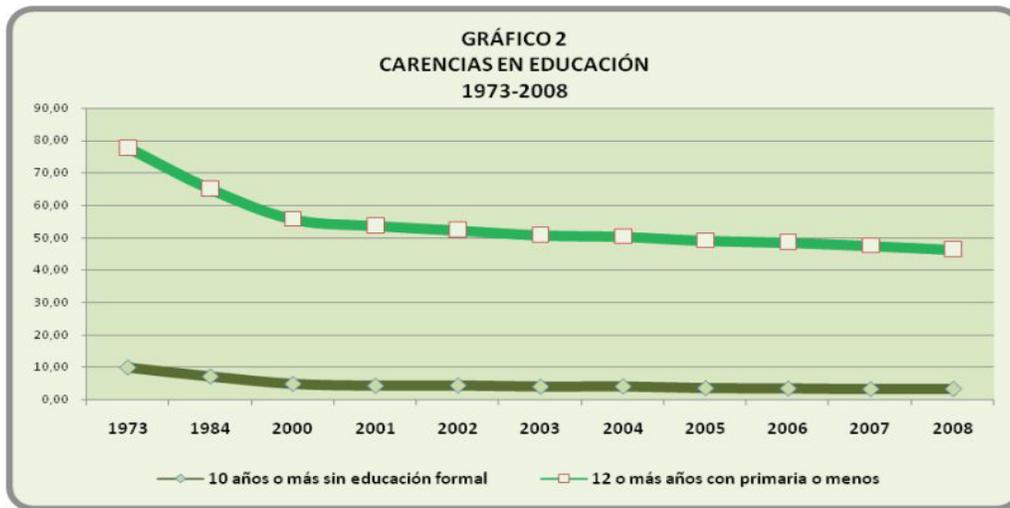
Resulta entonces importante analizar las condiciones actuales de calidad de vida de las y los costarricenses, con el fin de determinar en qué medida constituyen factores de potenciación o inhibición, tanto del consumo de drogas en general, como del comercio de las sustancias ilícitas.

Con base en la información de los últimos tres Censos Nacionales de Población (1973, 1984 y 2000), y de las Encuestas de Hogares de Propósito Múltiple (2000 al 2009), es posible evaluar una cantidad importante de características socioeconómicas de la población costarricense y su evolución a través del tiempo, con miras a avanzar en el análisis planteado.

El análisis integrado de la información provista en las fuentes citadas permite identificar un avance paulatino en las condiciones de vida de las y los costarricenses, en el período comprendido entre los tres últimos censos. Así, por ejemplo, se registra un mejoramiento innegable en el acceso a servicios básicos, una mayor cobertura del Seguro Social, un descenso casi continuo de los niveles de pobreza extrema (ver Gráfico 1) y un mejoramiento del acceso a la educación formal (ver Gráfico 2).



Fuente: INEC. Encuestas de Hogares 1987- 2008



**Fuente:** INEC. Censos de Población 1973, 1984 y 2000 y Encuestas de Hogares 2000- 2008

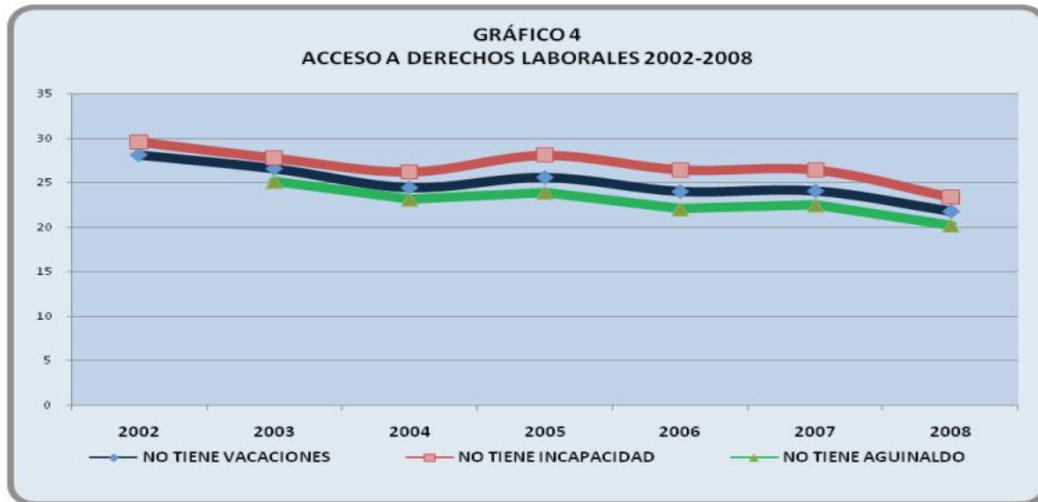
Sin embargo, la misma información base permite identificar otras dimensiones en donde se evidencia más bien un proceso de estancamiento o inclusive de deterioro en la calidad de vida de nuestra población.

Así, por ejemplo, las condiciones de las viviendas registraron un proceso creciente de mejoramiento en el intervalo de los tres censos, pero durante esta década se evidencia una tendencia hacia el aumento continuo de los tugurios, del estado malo o regular de la vivienda y en el porcentaje de personas que pagan alquiler (ver Gráfico 3).

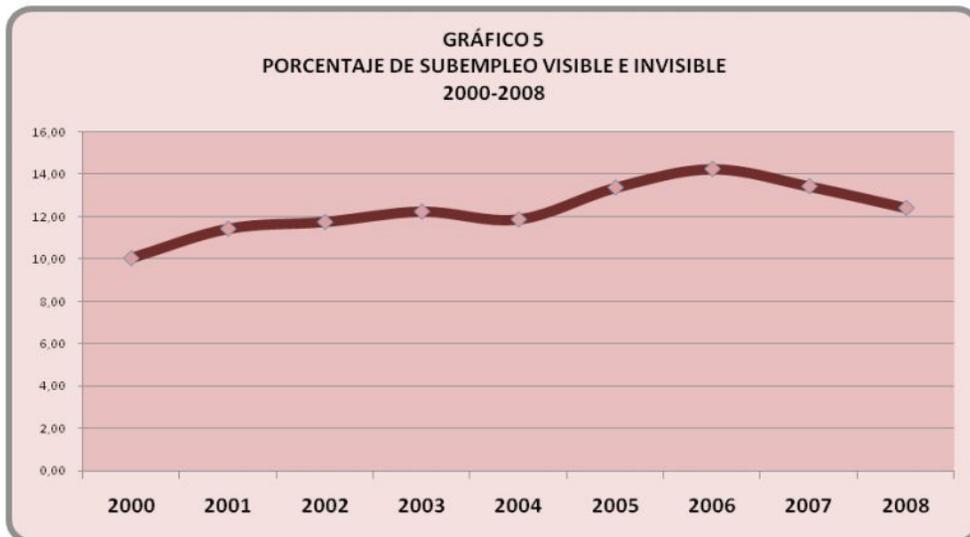


**Fuente:** INEC Censos de Población 1973, 1984 y 2000 y Encuestas de Hogares 2000- 2008

Pero es en las condiciones laborales en donde quizás se haga más evidente una situación negativa, puesto que, a pesar de que se evidencia un pequeño mejoramiento en los dos últimos años, cerca de una de cada cuatro personas económicamente activas no tiene derecho a vacaciones, a seguro de incapacidad o a aguinaldo (ver Gráfico 4). Un comportamiento parecido muestra el subempleo visible e invisible, con un promedio en el período de 12,33% (ver Gráfico 5).



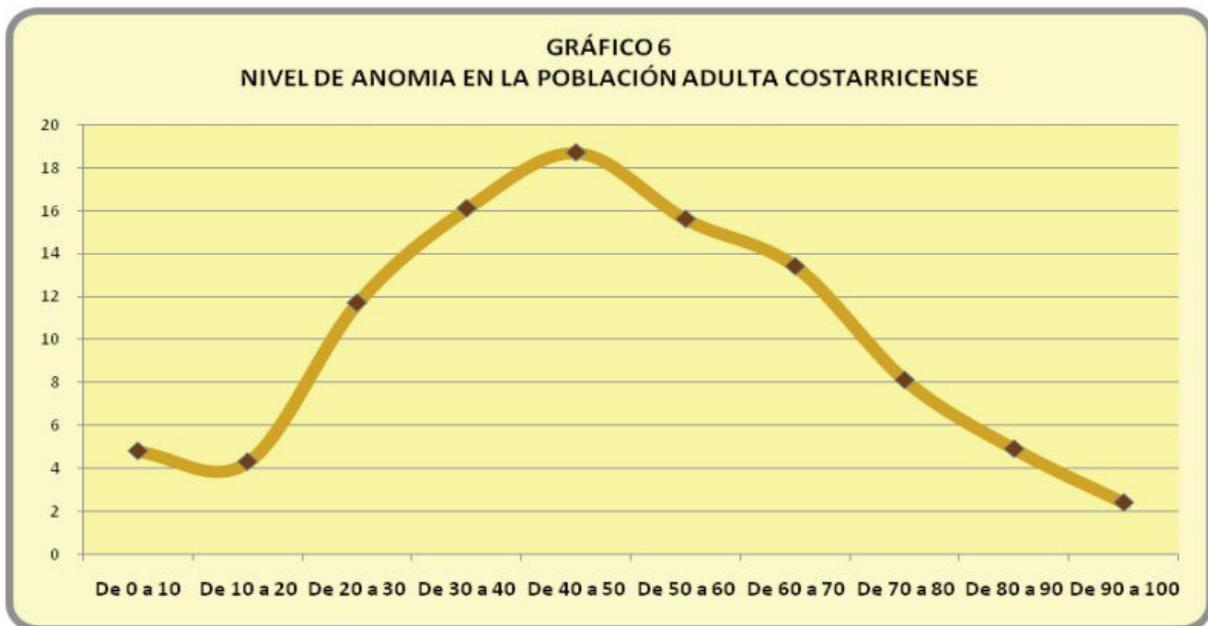
Fuente: INEC Encuestas de Hogares 2002- 2008



Fuente: INEC. Encuestas de Hogares 2000- 2008

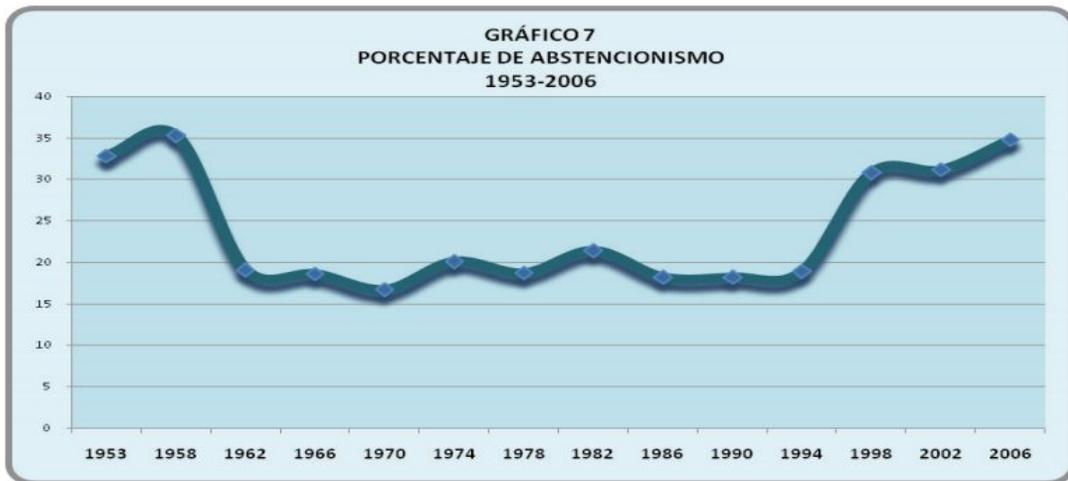
Estas condiciones de relativo deterioro han provocado en una proporción importante de la población, un distanciamiento claro con respecto a la institucionalidad, generando una situación de anomia en donde priva una percepción de incapacidad de la estructura social de proveer lo necesario para lograr las metas de la sociedad.

En una medición sobre este tema del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica se obtuvo, en 2006, un promedio de 49,5 en una escala de 0 a 100, en una muestra nacional de costarricenses mayores de edad (ver Gráfico 6). Esta situación de anomia debilita la participación y relativiza la importancia de las normas y valores sociales.



**Fuente:** IIS-UCR. Encuesta Elecciones 2006

Según lo registrado, un primer distanciamiento se produce con respecto de la política, que tiende a ser percibida de manera negativa por el 70,8% de las y los costarricenses, según el estudio antes citado, lo que se ha traducido en un creciente abstencionismo a partir de las elecciones de 1998 (ver Gráfico 7).



**Fuente:** Tribunal Supremo de Elecciones: Datos en línea, 1953-2006

Este distanciamiento pareciera tender a generalizarse a toda la institucionalidad. Así, por ejemplo, la confianza que se tiene en los Poderes de la República se califica negativamente en un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica para las elecciones de 2002, y se reduce aún más para el estudio realizado por la misma institución en el 2006 (ver Gráfico 8), en donde ninguno de estos poderes obtiene una calificación superior a 6,5.



**Fuente:** IIS. Encuesta Elecciones 2002 y Encuesta Elecciones 2006

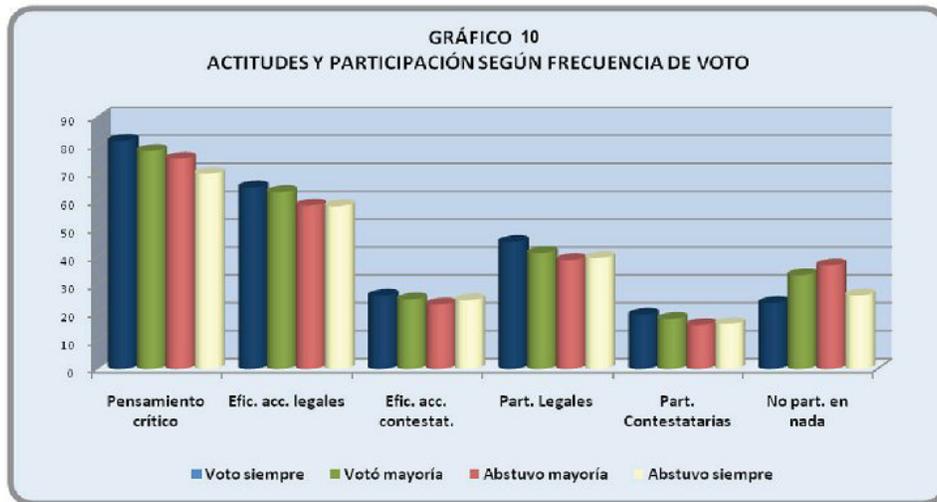
Esta percepción negativa hacia la institucionalidad se evidencia también cuando se solicita una evaluación de algunos servicios institucionales considerados como primordiales en las circunstancias actuales. Los resultados del estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica muestran proporciones altas de calificación negativa de cada servicio (ver Gráfico 9).



**Fuente:** IIS. Encuesta Elecciones 2006

Otro aspecto afectado por el distanciamiento de la institucionalidad por parte de la ciudadanía, es la participación. La cultura costarricense de alguna manera se ha perfilado desde tiempos de la colonia como marcadamente individualista, sin embargo, los cambios axiológicos producto de los procesos de globalización y el distanciamiento de la ciudadanía, han llevado este individualismo a niveles tan altos que resulta casi nula la participación social.

Así, por ejemplo, las encuestas de hogares del 2000 al 2008 nos muestran un promedio anual de pertenencia a organizaciones gremiales de apenas 9,3% y tan solo de 1,3%, a organizaciones comunales. Por otra parte, datos del estudio del IIS sobre las elecciones de 2006 antes citado, nos muestran que la percepción de la eficiencia de la participación se reduce en relación con la participación electoral, de modo que, conforme se vota menos, peor es la eficiencia percibida, menos se participa y menos interesa mantener un pensamiento crítico con respecto a la política. Nos encontramos de nuevo con tendencias típicas hacia la anomia (ver Gráfico 10).



**Fuente:** IIS Encuesta Elecciones 2006

Es posible concluir, entonces, que el país viene sufriendo cambios a nivel político, económico y cultural que han generado un distanciamiento importante de la población con respecto a la institucionalidad, distanciamiento que se ha convertido para cerca de la mitad de la ciudadanía en signos claros de anomia, con una pérdida de fe en la capacidad social para enfrentar y resolver los problemas.

Esto ha debilitado las normas y los valores de ese modelo generador de la solidaridad de beneficio colectivo que caracterizó a Costa Rica en etapas anteriores de su historia y sobre el cual se sustentaba una coexistencia pacífica y de derecho. Esta condición, a la vez, promueve actitudes cada vez más individualistas y desestimula la participación social.

A juicio del grupo, el panorama planteado viene a generar una condición de permeabilidad en la sociedad costarricense ante el crecimiento del narcotráfico en el país. Al perder la ciudadanía respeto por el ordenamiento jurídico y por los principios axiológicos se facilita el surgimiento de estrategias fuera de la ley para garantizar una mayor capacidad de consumo.

Del mismo modo, la baja disposición a la participación social dificulta o anula la posibilidad de coordinar acciones entre el Estado y la sociedad para la prevención del consumo y el combate a la comercialización ilegal, tanto en lo general como con comunidades especialmente afectadas.

Además, la depresión social debilita también las redes de apoyo y los mecanismos de auto control y aumenta los niveles de frustración, lo que estimula una mayor vulnerabilidad al consumo de drogas.

Una última línea de análisis de la dimensión bajo estudio toca a los factores institucionales y las vulnerabilidades de poblaciones específicas, que el grupo entiende asociadas al incremento en el consumo de drogas lícitas e ilícitas en Costa Rica. Al respecto lo siguiente.

A partir de los años cincuenta el país se ha encontrado más expuesto a las consecuencias negativas del consumo y del abuso del alcohol, del tabaco y de las drogas ilícitas. Aunque existen indicadores relevantes de mejoría en los niveles de prevalencia de consumo de alcohol y tabaco como resultado de las acciones emprendidas por el Estado costarricense en las últimas décadas, las mismas fuentes de información alertan en cuanto a que su abuso se ha constituido en un problema que impacta de manera extraordinaria todos los órdenes de la vida nacional, con un importante efecto sobre la salud de las personas y la calidad de vida de las familias y la sociedad en general.

Lo anterior se ha visto traducido en costos sanitarios muy elevados y otros que, aunque menos evaluados, sugieren una carga de semejantes o de mayores dimensiones, pues afectan el desarrollo y la seguridad de las personas, tanto dentro como fuera de los límites de sus hogares.

Una mirada con perspectiva etárea y género-sensitiva a las tendencias encontradas en las encuestas efectuadas por el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), mismas que se realizan cada cinco años, así como a los resultados de su última Encuesta sobre el Consumo de Drogas en Costa Rica, aplicada a una muestra de 4877 personas, permite delimitar lo siguiente<sup>5</sup>:

- las drogas lícitas de mayor consumo activo son el alcohol y el tabaco, tanto para varones como para mujeres; es la población masculina económicamente activa la que presenta mayor consumo activo de drogas lícitas e ilícitas<sup>6</sup>;
- los varones cuyas edades oscilan entre los treinta y treinta y nueve años presentan un mayor consumo de alcohol, mientras que la población masculina en el rango de edad entre los dieciocho a veintinueve años, registra preferencia por el tabaco y la marihuana;
- a diferencia de los varones, las mujeres cuyas edades oscilan entre los doce y los diecisiete años son quienes más consumen alcohol y tabaco, al punto que el porcentaje de mujeres adolescentes jóvenes supera en mucho el porcentaje de varones adolescentes jóvenes que consume este tipo de drogas lícitas;
- se evidencia un incremento en el consumo de medicamentos derivados de los opiáceos, estimulantes de tipo anfetamínico así como de los medicamentos tranquilizantes, especialmente en la población femenina;
- si bien es cierto las cifras reflejan una mayor vulnerabilidad de las mujeres adolescentes y jóvenes consumidoras activas de drogas legales, es importante aclarar que esto no implica necesariamente dependencia de ellas;
- entre las drogas ilícitas destaca la marihuana, droga que es consumida por varones cuyas edades oscilan entre los doce y los cuarenta y nueve años, a diferencia de las mujeres, quienes la consumen activamente entre los dieciocho y veintinueve años de edad; y
- en cuanto a la cocaína y el crack, éstas son consumidas fundamentalmente por varones cuyas edades oscilan entre los dieciocho y treinta y nueve años, no así por las mujeres, quienes no muestran preferencia por su consumo. En conglomerados más jóvenes, especialmente dentro del ámbito educativo, las diferencias según el sexo son menos visibles para drogas lícitas, aunque se hacen evidentes para el caso de las ilícitas. Los siguientes datos de la Encuesta de Colegiales 2006, hacen al punto<sup>7</sup>.

5 Esta encuesta se aplica a población general, no así a poblaciones específicas.

6 La investigación "Vínculo del consumo de drogas sobre la productividad", efectuada por el IAFA e ICD con el auspicio de la CICAD OEA en el 2006, logra constatar que: a) la relación entre el consumo de drogas y su prevalencia que presenta la población laboral es mayor a la establecida con población general; b) las tres principales drogas de consumo, en orden de importancia son el alcohol, el tabaco y la marihuana; c) las drogas más usadas en jornada laboral y en orden de importancia son el tabaco, la cocaína, la marihuana, el crack y el alcohol, por la facilidad de su uso; d) existe una relación significativa entre el consumo de drogas y la accidentabilidad; y e) una cuarta parte de los accidentes de tránsito en jornada laboral se relacionaron con el consumo del alcohol y otras drogas.

7 Encuesta elaborada por el IAFA en el 2006.

- Del total de personas menores de edad encuestadas –mujeres y hombres– que cursaba séptimo año de colegio, 4,3% de los hombres y 3,5% de las mujeres consumían activamente tabaco al momento de la encuesta.
- En noveno y undécimo año de colegio, los niveles o proporciones de prevalencia en el consumo de tabaco aumentan. Así, el consumo de los varones es de 13,9%, mientras que el de las mujeres es de 6,4. Esta diferencia según el sexo disminuye sustancialmente en undécimo año, donde un 17,3% de los hombres y un 12,9% de las mujeres mencionaron haber fumado en los treinta días que precedieron a la encuesta.
- En cuanto al alcohol, es interesante que si bien el consumo aumenta de séptimo a undécimo año, no hay diferencias por sexo entre cada nivel.
- Respecto del consumo de drogas ilícitas (marihuana, cocaína, crack o inhalables) en los últimos treinta días anteriores, la encuesta arroja que es significativamente mayor en los hombres que en las mujeres (en séptimo 3,9% de hombres y 2,1% de mujeres; en noveno 6,8% de hombres y 2,6% de mujeres, y en undécimo 7,8 de hombres y 4,4% de mujeres).

De más reciente data es el análisis sobre el abuso y las consecuencias negativas relacionadas con el consumo de sustancias ilícitas, cuyo perfil epidemiológico difiere del de las drogas legales. Según el análisis hecho por el grupo sobre la información disponible, la evolución del consumo de drogas ilícitas en el país tiene, entre otras características, las siguientes:

- el consumo en general y, por ende, su abuso, es menor que el de las drogas lícitas, pero su crecimiento ha sido significativo en los últimos veinte años, especialmente la experimentación con marihuana y cocaína en prácticamente todos los sectores sociales, y la utilización del crack en grupos menos favorecidos;
- su uso se disemina de manera relativamente rápida y afecta mayoritariamente a los hombres; y el incremento en el consumo de sustancias psicoactivas es confirmado por el aumento de casos en poblaciones específicas que solicitan atención en hospitales públicos, clínicas privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG); y
- la introducción de drogas nuevas provenientes de países industrializados (crack, MDMA, ciertos productos inhalables, algunos psicotrópicos) no enfrenta grandes obstáculos y, aunque su perfil es bajo en comparación con el del alcohol y el tabaco, su debido control constituye un desafío de primer orden para efectos de prevención general.

Para abundar sobre el punto cabe citar a Segura (2009) cuando refiere al estudio sobre consumo en población privada de libertad en Costa Rica, realizado y publicado en el 2004 por el IAFA, el Instituto Costarricense sobre Drogas, el Ministerio de Justicia y Gracia (MJ), y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD-OEA) (IAFA y otros, 2008)–trabajo que la fuente acredita como transversal, descriptivo, realizado mediante encuesta por muestreo aleatorio estratificado proporcional con método de selección por cuotas que permite la generalización de resultados en la población privada de libertad de Costa Rica, con una muestra de 399 individuos y una confianza del 95%. El siguiente cuadro detalla los hallazgos

<b>Cuadro Nº 1</b> <b>Delitos por los que fueron sentenciados los privados de libertad. Costa Rica. 2003</b>	
<i>Tipo de delito</i>	<i>%</i>
Contra la Ley de Psicotrópicos	33%
Contra la propiedad	32%
Contra la vida	17%
Sexuales	16%
Contra la libertad	0.5%
Otros	1.2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Karen Fernández S. con base en información derivada del estudio IAFA, ICD, MJ y CICAD OEA. 2004.

En este estudio se señala que el 33% de esta población fue privada de libertad por la comisión de delitos contra la Ley No. 8204 “Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas”.

El estudio citado también revela que algunos privados de libertad cometieron los delitos por los cuales fueron sentenciados bajo los efectos de algún tipo de droga o, en su defecto, los delitos cometidos se vincularon con actividades como la venta, distribución o tráfico ilícito de drogas, así como con otras actividades que les permitían acceder a éstas para su autoconsumo. Lo anterior se amplía en el siguiente cuadro.

<b>Cuadro Nº 2</b> <b>Tipo de relación general, entre el delito cometido y el tema de drogas en población sentenciada privada de libertad. Costa Rica. 2003</b>		
<b>Tipo de relación</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>
Se cometió bajo los efectos de algún tipo de droga.	34,3%	65,7%
Se vinculó con actividades para adquirir droga.	22,6%	77,4%
Se vinculó con la venta, distribución o tráfico ilícito de drogas.	33,8%	66,2%

**Fuente:** Karen Fernández S. con base en información derivada del estudio IAFA, ICD, MJ y CICAD OEA. 2004.

Finalmente y respecto de las mujeres privadas de libertad, la fuente citada destaca que son precisamente ellas quienes más consumen crack y cocaína en comparación con los varones, y que el delito más cometido por ellas es el tráfico de drogas ilícitas. Para el 2008, aproximadamente el

60% de la población del Centro de Atención Institucional Buen Pastor se encuentra recluida ahí por infracción a la Ley No. 8204<sup>8</sup>.

Abundando en lo anterior, datos del Sistema Penitenciario sobre la población sentenciada indican que de un total de 7834 personas en esta condición a marzo de 2009, 7242 eran hombre y 592 mujeres. De estos grupos 2793 (38.56%) hombres y 466 (78.7%) mujeres fueron sentenciados por delitos relacionados con drogas<sup>9</sup>.

De lo anterior se desprende una realidad de enorme trascendencia para la seguridad presente y futura del país: la incorporación y consolidación de Costa Rica como ruta de la cocaína colombiana con destino a los grandes mercados, Estados Unidos principalmente. Esto se manifiesta a diario en formas crecientes de violencia, expresadas en ajusticiamientos de personas y enfrentamientos entre las organizaciones al margen de la ley que lucran de esta actividad; así como entre éstas y las fuerzas policiales.

Todo lo documentado nos obliga a reflexionar sobre el creciente desafío que enfrenta el país como consecuencia del potencial corruptor de los delitos asociados al tráfico y la comercialización de drogas ilícitas sobre instancias esenciales para la preservación de su Estado de Derecho, como son el aparato de seguridad y el sistema judicial. Es un hecho que las estructuras de inteligencia, seguridad y justicia pueden llegar, si no lo están ya, a verse sobrepasadas por la capacidad de quienes trafican drogas ilícitamente, como posiblemente lo están ciertas estructuras y servicios financieros. Cabe citar aquí un trabajo de la Escuela de Matemáticas de la Universidad de Costa Rica donde se plantea que el tercer soborno más caro en el sector público es el judicial, solo superado por el soborno para aligerar un trámite de jubilación y el biombo médico (Rueda, LN: 27.06.09).

En criterio del grupo, las características y situaciones reseñadas erosionan y deslegitiman el sistema democrático y debilitan la gobernabilidad del país. Esto, por la insuficiencia o el desbordamiento de las capacidades de la institucionalidad pública llamada a detener la delincuencia y la violencia asociada a este fenómeno, y a atender los problemas de consumo que se derivan de él, así como por la inestabilidad y la alarma pública que se generan ante un sentimiento de indefensión generalizado.

Al igual que en muchos otros países, la definición de una política equilibrada entre reducción de la demanda y control de la oferta de drogas, debidamente sustentada institucional y presupuestariamente, sigue siendo una aspiración en Costa Rica.

La documentación revisada para la elaboración de este trabajo permite afirmar que la inversión hecha por el Estado costarricense en la materia, históricamente se ha orientado más hacia la parte represiva, con acciones diseñadas en gran medida para atender intereses extra nacionales preocupados por evitar que nuestro país sirva de paso y bodega de grandes cantidades de droga con sus mercados como destino final. Esta situación encierra el desafío de inclinar la balanza de la acción pública con una orientación más equilibrada hacia la reducción sustancial del consumo y la disponibilidad de drogas ilícitas a lo interno de la sociedad costarricense.

<sup>8</sup> Este aspecto del fenómeno se retoma en otro acápite del documento, desde una perspectiva socio-legal.

<sup>9</sup> Datos de elaboración propia con base en información disponible en el Sistema de Información de Administración Penitenciaria. Costa Rica. Marzo 2009.

Como sustento internacional para una demanda ciudadana por una acción pública más equilibrada en el sentido arriba apuntado, cabe citar propuesta reciente lanzada globalmente desde el Consejo Económico Social de Naciones Unidas<sup>10</sup> que textualmente lee como sigue:

“a) Aplicar un criterio equilibrado y de refuerzo mutuo con respecto a la reducción de la oferta y la demanda, redoblando su esfuerzo a fin de alcanzar la reducción de la demanda con miras a lograr la proporcionalidad de esfuerzos, recursos y cooperación internacional dedicados a combatir el uso indebido de drogas como problema social y sanitario y, al mismo tiempo, garantizar el respeto y cumplimiento de la ley;

b) Aumentar proporcionalmente la asistencia internacional prestada para abordar la reducción de la demanda de drogas a fin de lograr una repercusión significativa. A tal fin, deberán asegurarse los compromisos políticos y financieros a largo plazo de los gobiernos y la comunidad internacional, incluido el fortalecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y de otros organismos internacionales competentes...”

Así, sin dejar de reconocer aquí que la respuesta del país para todo lo indicado con anterioridad ha sido relativamente efectiva, considerando los reducidos presupuestos asignados por el Estado a estos fines desde comienzos de los noventa –en particular para su prevención y el tratamiento– el grupo considera preciso señalar, que más allá del Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012 –instrumento que se toma como dimensión de análisis más adelante en este documento–, el país requiere urgentemente:

- a) realizar esfuerzos mayores y cualitativamente distintos que incluyan establecer prioridades y fijar líneas de acción con metas claras, resultados esperados para cada período, y responsables principales, en los ámbitos de prevención, atención y control del fenómeno de las drogas y de su perniciosa interacción con el Desarrollo Humano Sostenible y la Seguridad Ciudadana de su población;
- b) diseñar estos esfuerzos no a partir de elementos comunes ni de manera inclusiva de todas las drogas, sino más a bien, en razón de cada una de ellas: alcohol, tabaco y las sustancias psicotrópicas ilícitas. Esto de forma que los mismos consideren y se correspondan con los factores de diverso orden que hacen más vulnerables a unos grupos sociales que otros, tanto frente a un consumo específico como a la participación en su trasiego y comercialización explicada desde lo axiológico o impulsada por las circunstancias; y
- b) acordar y poner en marcha los mecanismos de monitoreo y evaluación del quehacer público en esta materia, para fortalecer y dar sostenibilidad política y financiera más allá de cambios gubernamentales a aquello que resulte efectivo y para corregir o abandonar lo que demuestre no serlo.

---

10 Comisión de Estupefacientes. Consejo Económico Social. 10 marzo 2009. 52º período de sesiones Viena, 11 a 20 de marzo de 2009

Algunas propuestas concretas del grupo en esta línea de pensamiento, con sus respectivos comentarios, dan contenido al acápite II de este documento.

## **1.2 La propuesta central actual del país – su Plan de Acción sobre Drogas 2008-2012- como segunda dimensión de análisis.**

Como ha sido ya reconocido y acreditado por el grupo, Costa Rica ha realizado esfuerzos significativos, principalmente en la última década, para combatir el fenómeno de las drogas y su impacto en el país. Sin embargo, estos esfuerzos han sido marcados por un acercamiento al problema desde su identificación con el crimen, siendo su mayor logro la generación de un marco normativo específico importante, que brinda a la institucionalidad herramientas aceptables para el control y represión de la oferta.

La tendencia referida, sin embargo, ha servido para opacar la necesidad de desarrollar, en paralelo, la capacidad que el país necesita para abordar, con igual fuerza, la otra cara del fenómeno: la demanda. Esta tendencia, por lo demás, conlleva el riesgo de confinar a la población consumidora de drogas ilícitas a círculos cerrados, donde se vuelven aún más vulnerables a la acción del crimen organizado, revirtiendo el resultado que anima a dicha línea de acción.

En este contexto, la prevención del consumo y la atención a la población drogodependiente, ha sido históricamente delegada por el Estado costarricense y su sociedad, a la responsabilidad casi exclusiva del IAFA.<sup>11</sup>

Consciente del crecimiento continuado del problema, a partir del 2005 el IAFA redobla esfuerzos en la planificación y ejecución de medidas para hacer frente a este mandato con mayor efectividad,<sup>12</sup> con resultados aún por evaluar.

No es sino mucho más recientemente que el Estado costarricense diseña y aprueba el Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012, como marco para la acción concertada de un conjunto de instituciones, bajo la coordinación del Instituto Costarricense sobre Drogas, instancia coordinadora en la materia<sup>13</sup>.

---

11 Para responder a su ámbito de competencia, el IAFA cuenta con la Ley N° 7972 de Creación de Cargas Tributarias Sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos, misma que se promulga para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, *rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes*, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución. Por su parte, la Ley N° 8204 “Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas”, en su Artículo 85 relativo al destino de los intereses percibidos por dinero decomisado, asigna el sesenta por ciento (60%) al cumplimiento de los programas preventivos, del cual al menos la mitad es para los programas de prevención del consumo, tratamiento y rehabilitación ejecutados por el IAFA.

12 Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. Área de Desarrollo Institucional. *Proceso de Investigación Consumo de Drogas en Costa Rica: resultados de la encuesta nacional 2006*. San José, CR.: IAFA, 2009.

13 El ICD fue creado en el en el año 2002 por la Ley 8204 que introdujo una reforma integral a la Ley 7786. Según el Art. 99, sus funciones son “*coordinar, diseñar e implementar las políticas, los planes y las estrategias para la prevención del consumo de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción de los farmacodependientes, así como las políticas, los planes y las estrategias contra el tráfico ilícito de drogas y actividades conexas, la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo.*”

El propósito del Plan es reformular, coordinar y potenciar las políticas públicas que el país ha implementado en materia de droga en los últimos años.<sup>14</sup>

El Plan aquí analizado es identificado por el grupo como la propuesta central actual del país para abordar el fenómeno de las drogas, y resulta indiscutible que su sola formulación representa un paso trascendental para el fortalecimiento de la acción nacional en este sentido.

Sin embargo, a un año de su aprobación, la información disponible sobre la práctica de las instituciones involucradas de alguna forma en la implementación del Plan, parece indicar que este instrumento político y técnico requiere ser revisitado y revitalizado para que se constituya en el marco eficaz esperado para integrar efectiva y eficientemente los importantes recursos de naturaleza financiera, técnica y material de que el Estado y la sociedad costarricense disponen para enfrentar el fenómeno, y para crear sinergias verdaderas entre las partes.

Un análisis del Plan a la luz de la situación nacional que presenta la demanda y oferta de drogas lícitas e ilícitas –según investigaciones recientes ya citadas y otras de diversas fuentes<sup>15</sup>–, así como de un estudio comparativo de esta propuesta y estrategias regionales y buenas prácticas en terceros países<sup>16</sup>, permite identificar aspectos en su enfoque, diseño y contenido que, en criterio del grupo, deben subsanarse en tanto operan en contra del logro de su propósito general y de sus objetivos estratégicos. A continuación se enumeran aquellos considerados de mayor relevancia para el logro de la efectividad buscada.

## **En cuanto a enfoques**

Del análisis realizado no resulta posible identificar un antecedente de –o bien una correspondencia con– una contextualización integral del fenómeno en toda su complejidad como punto de partida al momento de elaborar el Plan, con el fin de identificar aquellos enfoques rectores que resultaban legítimos y relevantes para orientar el conjunto de políticas y programas a proponer.

En su parte introductoria el Plan se presenta como “un abanico de estrategias intersectoriales e interinstitucionales dirigidas al abordaje estratégico de los problemas derivados del fenómeno droga, cuyo eje central es el ser humano y su desarrollo continuo integral y sostenible”. De esto se podría derivar que el Plan asume el enfoque de Desarrollo Humano Sostenible y, por ende, los otros

14 Instituto Costarricense sobre Drogas. *Plan Nacional sobre Drogas, 2008-2012*. San José, 2007.

15 Al respecto ver: Instituto Costarricense sobre Drogas y otros. “Situación del tráfico de drogas en el Sistema Educativo Costarricense”. San José, Costa Rica, 2007; Instituto Costarricense sobre Drogas; “Situación actual del fenómeno de las drogas en Costa Rica”. San José, Costa Rica, 2007; Bejarano, Julio. *Inseguridad ciudadana y drogas: Realidades y Percepciones*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Red Nacional de Desarrollo Humano. PNUD, CR., 2006; Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. *Consumo de Drogas en Costa Rica, resultados de la encuesta nacional 2006*. San José, CR, 2009; Segura Fernández, Karen. *Las Drogas en Costa Rica: Realidad y Desafíos*. Documento de trabajo comisionado por Defensoría de los Habitantes, PNUD y FLACSO CR. 2009; Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. *Encuesta Colegiales*. C.R. 2006.

16 Entre otros: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*. S.f.; Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Estupefacientes 52º Período de sesiones: *Proyecto de declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*. 2009. *Estrategia Nacional sobre Drogas de España 2009-2016* aprobada por el Consejo de Ministros el 23 de enero de 2009; y Allen, Lawrence, Trace, Mike y Klein, Axel. *La “Descriminalización” de las drogas en Portugal: una visión general actual*. Fundación Beckley. Programa sobre Políticas de Drogas. Boletín Seises. S.f.

marcos doctrinarios relacionados aplicables a categorías específicas –en particular la perspectiva de género, el enfoque generacional y el de salud pública.

Sin embargo, la revisión a la propuesta que se desarrolla en el documento no permite encontrar concordancia alguna entre estos presupuestos y las políticas y programas que conforman su propuesta.

Este vacío en criterio del grupo tiene repercusiones que afectan al Plan como un todo, en tanto impiden que su diseño y contenidos se nutran de una visión ética y estratégica acorde a los valores y pilares del Desarrollo Humano Sostenible, para complemento y balance de otros posicionamientos más asociados a política criminal y control de riesgo social, que sí hacen a su propuesta.

### **En cuanto al diseño**

Si bien el Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012 responde al eje de política social definido por la administración Arias Sánchez en el “Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo Obregón, 2006-2010”, y se constituye en uno de los componentes fundamentales del “Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, 2007-2010”, su formulación no se ajusta a la lógica ni a los parámetros establecidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) para este tipo de propuestas.

A juicio del grupo, esta condición limita significativamente la capacidad de MIDEPLAN para cumplir con su rol de monitorear la inclusión debida y oportuna de las acciones estratégicas previstas en el Plan, en las planificaciones y los presupuestos anuales correspondientes, a nivel institucional y sectorial. Igualmente le impide dar seguimiento y evaluar el cumplimiento por parte de las instituciones involucradas, según está previsto desde el Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

En relación con la estructura, el diseño del Plan responsabiliza al Instituto Costarricense sobre Drogas de coordinar la implementación de cada una de las políticas públicas, programas y proyectos contemplados en él. Esto a la luz del mandato que le confiere la Ley Sobre Estupeficientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas (No. 8204), en su Art. 99; sin embargo, el mismo Instituto Costarricense sobre Drogas reporta dificultades para lograr esto, dada la multiplicidad de actores intervinientes –treinta instancias públicas más organizaciones de la sociedad civil relacionadas– y su diversidad en términos de competencias y acciones.

Por otra parte, aún cuando en la construcción del Plan participaron representantes de las diversas instituciones públicas involucradas en su propuesta, no es posible identificar que, como resultado del proceso, se haya producido la activación de compromisos institucionales y las articulaciones interinstitucionales e intersectoriales de mediano y largo plazo, con objetivos comunes en sintonía con los objetivos estratégicos del Plan.

Antes bien el resultado alcanzado parece reflejar una puesta en común de acciones institucionales propias, ordinariamente previstas en sus planificaciones respectivas, en donde persiste el desbalance ya identificado por el grupo como desafío a resolver, entre la centralidad que el país concede a la

represión, y el control sobre lo que toca a prevención, tanto del consumo como del delito asociado, como a la atención de la población directamente afectada.

El documento analizado también presenta vacíos en el establecimiento de objetivos específicos y metas medibles para sus acciones y carece de una clara asignación de roles y responsabilidades entre las instituciones involucradas en cuanto al logro de resultados y la asignación de los recursos necesarios para dar contenido a la implementación de las acciones señaladas. Finalmente, aún cuando el Plan prevé un instrumento automatizado de evaluación, denominado Sistema de Medición y Evaluación Interinstitucional (SIMEI), que revisa la gestión de los proyectos, no garantiza una evaluación periódica del logro de resultados y productos, sean estos intermedios o finales.

Estas debilidades en el diseño ponen en entredicho la viabilidad del cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan, en tanto las instituciones que forman parte del mismo no quedan formalmente comprometidas con la búsqueda de la complementariedad de esfuerzos y recursos para el logro de los resultados esperados. Tampoco quedan vinculadas a un mecanismo de supervisión y rendición de cuentas en relación con el cumplimiento de las acciones y metas a que se han comprometido ni de la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para darles contenido.

Adicionalmente con el Plan no se da un incremento en la eficacia y la eficiencia de las acciones emprendidas, al mantenerse la falta de articulación de esfuerzos y recursos y su consecuente dispersión de acciones.

### **En cuanto a contenidos**

El Plan es robusto y relevante en cuanto a políticas y programas orientados al control de la oferta, pero frágil en la línea de prevención del delito entre población vulnerable a ser captada por el mundo del ilícito, lo que el grupo identifica como un desafío de particular relevancia para el país. Se identifica aquí un elemento de irracionalidad importante para la prevención del consumo de drogas y los delitos asociados: la ausencia de políticas para la franja de jóvenes consumidores que está empezando a experimentar con drogas y que no son adictos.

Este vacío se considera reflejo del viejo paradigma represivo que no distinguía entre las dos vertientes del consumo: el uso y el abuso (Bejarano, 2006). De acuerdo con esta perspectiva, las drogas no permiten el uso sino solo el abuso y la dependencia. Es decir, una vez que una persona consume drogas, la única posibilidad es la adicción.

En las antípodas de esta idea, los griegos antiguos utilizaban el concepto *pharmakon* para designar tanto la medicina como el veneno (Escohotado, 1998). Con ello reconocían que el efecto de una droga en la vida humana depende más de la forma cómo se emplee que de sus propiedades químicas.

Lo anterior reviste particular importancia para incrementar la efectividad del Plan, pues de acuerdo con el IAFA (2009), los consumidores exploratorios son actualmente la mayoría: *“Lo predominante en el país con respecto a las drogas ilegales (no sintéticas), fundamentalmente marihuana y cocaína*

*es la evidencia de un crecimiento de los patrones de experimentación con las sustancias más que el desarrollo de consumos por períodos extensos y con patrones de abuso y dependencia”.*

A pesar de esta constatación, no existen actualmente programas preventivos para atender a esta población ni los mismos aparecen previstos en la propuesta bajo análisis. Cuando un policía identifica a un grupo de jóvenes consumiendo drogas, lo único que hace es decomisárselas y enviarles para la casa, sin que sus padres o maestros se enteren en absoluto de lo sucedido. No se da otra respuesta del sistema a este frecuentísimo fenómeno que, además, tiene que ver con un momento particularmente importante de iniciación de jóvenes en la adicción. Como consecuencia de lo anterior no surge ninguna estrategia de contención, ni las familias ni los centros educativos reciben la información necesaria para hacer un abordaje desde sus sistemas, en una etapa crítica de iniciación con el consumo de drogas.

Es opinión de este grupo que la atención de esta problemática reviste particular importancia para la prevención temprana del consumo, pues de acuerdo con el IAFA, el país enfrenta un crecimiento de los patrones de experimentación con las sustancias –en particular marihuana y cocaína– más que el desarrollo de consumos por períodos extensos y con patrones de abuso y dependencia.

Esto quiere decir que, una vez que las campañas disuasorias del sistema educativo fallan y que un o una joven empieza a explorar con drogas, queda institucionalmente abandonado hasta que se convierta en adicto o cometa un delito. Paradójicamente, al tiempo que se les deja a su suerte, el paradigma que identifica al consumidor con un adicto les transmite la idea de que su voluntad no cuenta, que la droga sólo puede generar adicción.

En relación con la reducción de la demanda, esta se expresa en un rango de políticas y programas dirigidos a disminuir la utilización de drogas mediante la prevención de su consumo y el tratamiento de las dependencias<sup>17</sup>. Concretamente para la prevención del consumo, se propone abordar al sistema educativo, la comunidad y las empresas; sin embargo, el mismo IAFA señala debilidades en esta línea, en tanto el alcance actual a estos tres sectores sigue siendo limitado por insuficiencia de recursos y queda sujeto a la buena disposición de cada contraparte ante la ausencia de acuerdos intersectoriales formales. Además la institución referida expresa preocupación por cuanto el Plan:

- no contempla programas para población adolescente excluida del sistema educativo o con posibilidades de desertar;
- existen muy pocos programas de prevención selectiva<sup>18</sup> y de prevención indicada<sup>19</sup>; y
- los programas para las familias han demostrado ser poco efectivos en términos de alcance y aceptación por parte de esta población.

---

17 Una de las situaciones más graves es la insuficiencia de los programas de tratamiento. En el 2008 circuló la noticia de que el Hospital Psiquiátrico contaba únicamente con quince camas para tratar a todos los adictos del país. Esto provocó que se aumentaran los recursos, hoy existen setenta y cinco camas. Indudablemente esto es insuficiente.

18 Programa de prevención selectiva está dirigido a niños, niñas y adolescentes con factores mayores de riesgo.

19 Programa de prevención indicada está dirigido a personas menores de edad que se iniciaron en el consumo o presentan problemas conductuales.

El análisis realizado por el grupo llevó a identificar otros vacíos de contenido:

- La propuesta es omisa en considerar la primera infancia y sus espacios de crecimiento y socialización –familia, centro de cuidado, servicio de salud y comunidad- como ámbitos para la implementación de políticas de prevención primordial<sup>20</sup>;
- la propuesta es esencialmente institucional y, aunque enlista a la comunidad como actor relevante para el logro de sus objetivos, el lugar que se da a la sociedad civil organizada en su desarrollo es marginal y falla en capitalizar sobre su potencial real como aliado del Estado en la creación de condiciones que hagan menos vulnerable a la sociedad en general y a grupos específicos en particular, frente a las múltiples caras del fenómeno<sup>21</sup>; y
- la participación de los medios de comunicación colectiva como cajas de resonancia estratégica de su propuesta y aliados en el logro de sus objetivos, no aparece contemplada adecuadamente.

Estos señalamientos son retomados por el grupo más adelante, en el acápite sobre desafíos y propuestas.

### **1.3 La complejidad y capacidad de penetración de la actividad criminal relacionada con las drogas, como tercera dimensión de análisis**

El rol asignado a Costa Rica en la cadena productiva del narcotráfico evolucionó de manera sustantiva en los últimos diez años.

De ser un mercado de consumo pequeño y un territorio de tránsito más, dentro de la ruta que sortean los productores de la droga en Sudamérica para hacer llegar y distribuir su producción entre los comercializadores de México y los compradores de Estados Unidos, el país se convirtió en un mercado de consumo más robusto y diversificado; en zona de almacenamiento, en proveedor de asistencia y abastecimiento para las lanchas y camiones que transportan las cargas de droga, y en un espacio financiero permeable para el lavado y la legitimación de capitales.

De las siete facetas que componen el negocio del tráfico internacional de drogas: (siembra, elaboración, traslado, almacenamiento, distribución, lavado de las ganancias, inversión de los capitales legitimados) solo dos no están presentes en Costa Rica: la siembra y la elaboración.

Diferentes investigaciones judiciales y policiales dan cuenta de que las otras cinco facetas están presentes, en diferentes magnitudes, dentro del tejido social y comercial costarricense.

Este cambio del rol asignado al país provoca, necesariamente, una interacción de los cárteles con personas y organizaciones costarricenses, ya no solo para introducir y vender drogas en el mercado local, sino para obtener, además, los servicios necesarios para asistencia, traslado, almacenamiento,

---

20 Al respecto una experiencia interesante como referente lo es el *Programa de capacitación de agentes de prevención primaria de la adicción a las drogas. Un nuevo modelo para lograr una infancia y una juventud sanas...Libres de drogas!* que impulsa la Pastoral Social de la Iglesia Católica en el país.

21 En lo que se refiere a la participación comunitaria, el Plan señala, dentro de una política específica sobre prevención del consumo de drogas, la necesidad de impulsar la “prevención local, por medio de la acción comunitaria y potencialización de los recursos existentes”. No obstante, no contempla entre de sus principios rectores la participación social con miras a su involucramiento directo en el abordaje del fenómeno. Lo oportuno sería prestar especial atención a la identificación, motivación e implicación activa de los grupos poblacionales que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

protección, distribución, lavado blanqueo de las ganancias e inversión de los recursos para legitimarlos.

Esta interacción comercial y delictiva produce un estrecho encadenamiento entre los cárteles de la droga y sectores de la sociedad costarricense, provocando un daño social silencioso y de magnitud aun desconocida.

A los estragos visibles y conocidos que provocan en la población el consumo, el abuso y la dependencia de drogas ilícitas, se suma ahora la cooptación de actores en diversos sectores de la economía, como marineros y lanchas de la flota de pesca artesanal en las costas pacífica y atlántica; transportistas de carga; bufetes de abogados; propietarios de casas y bodegas; compañías de bienes raíces; pilotos de avionetas y helicópteros; contadores; administradores de empresas, policías, funcionarios judiciales y personas ligadas a la banca y a las finanzas.

Como elementos adicionales, de altísimo impacto en la sociedad, se presenta un incremento de delitos contra la propiedad cometidos con violencia por personas adictas a las drogas o empleadas por el narcotráfico y también la aparición del sicariato como herramienta de castigo, control y cobro, por parte de los organizaciones criminales vinculadas a su comercialización y trasiego.

Estos cambios en el nivel de violencia impuestos a la sociedad costarricense representan un salto cualitativo que está afectando y modificando profunda y negativamente el estilo de vida y la seguridad ciudadana en el país.

Abordar entonces el problema de las drogas y el narcotráfico en Costa Rica, concentrando los recursos del Estado para combatir de manera principal a los pequeños y medianos vendedores y a los consumidores de drogas, resulta así inapropiado y además ineficaz.

Inapropiado porque el Estado concentra su acción represiva en las dos partes socialmente más vulnerables y más fácilmente reemplazables del negocio. Ineficaz porque tal abordaje deja impune y en total libertad de acción a los restantes núcleos estratégicos de esta estructura delictiva.

### **Un contexto en proceso de cambio**

Los cambios experimentados en el rol del país deben interpretarse en el marco de un contexto internacional que también ha sufrido modificaciones importantes.

El énfasis y los enormes recursos financieros, militares y logísticos aplicados por el gobierno mexicano entre los años 2007 y 2009, con apoyo de los Estados Unidos, para combatir el fenómeno del narcotráfico en México tienen, necesariamente, consecuencias en Costa Rica y en el resto de Centroamérica.

La militarización de la seguridad pública, la represión a los cárteles en distintas ciudades mexicanas, la captura y envío a prisión de varios jefes del narcotráfico, junto con numerosos policías y funcionarios judiciales vinculados a este delito, estimularon a estas organizaciones criminales a desplazarse fuera

del territorio mexicano en busca de países alternativos donde establecer áreas estratégicas de sus operaciones.

Los cárteles de la droga son estructuras sofisticadas que, según el Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas de los Estados Unidos, lograron movilizar durante el año 2008, dentro de un ambiente hostil, setecientas toneladas de cocaína desde Sudamérica hasta Estados Unidos.

Según ese mismo informe el 99% de esa droga se trasegó por rutas de América Central y el Caribe.

Esa enorme labor logística, unida a la capacidad de legitimar gran parte de sus ganancias y elaborar intrincados mecanismos financieros para reinvertirlas en el sistema financiero y comercial legal, demuestra que se trata de estructuras con una enorme capacidad de gestión, integradas por personas con formación profesional, capaces de organizarse apropiadamente, de anticipar escenarios, adaptarse a los cambios y de elaborar estrategias para preservarse.

### **Narcotráfico internacional: un delito singular**

A diferencia de otros delitos como el robo o el asesinato, el narcotráfico no es una modalidad delictiva ligada al impulso o la oportunidad. Por el contrario, su naturaleza específica es colectiva, planificada y especializada.

Para la producción y exportación de la cocaína, los cárteles requieren de una apropiada planificación agrícola, una infraestructura de laboratorios químicos que les permite transformar las hojas de la planta de coca en clorhidrato de cocaína y crack, una estructura logística sofisticada que incluye el uso de submarinos –solo durante el año 2009 el Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos y la Armada de México decomisaron trece submarinos que, en total, trasportaban cuatrocientos catorce toneladas de cocaína–, lanchas, barcos aviones y camiones que transportan la droga que se produce mayoritariamente en Sudamérica y se consume en los mercados de Estados Unidos y Europa.

Los cárteles utilizan, además, expertos en temas legales, en administración de empresas y finanzas, para montar operaciones mediante las cuales legitiman los capitales obtenidos y los ingresan al sistema financiero legal.

La planificación, organización y coordinación de todas estas actividades de manera simultánea, diferencia de manera significativa el narcotráfico internacional de las restantes modalidades delictivas.

Además de su sofisticación, esta modalidad criminal se diferencia de otras estructuras delictivas porque también ha logrado estructurar y consolidar un mercado de consumidores estable y en crecimiento constante.

A pesar de las distintas políticas de combate a las drogas aplicadas en Estados Unidos y Europa, según datos de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, los volúmenes de oferta y

demanda se mantienen estables y con tendencia al alza, en tanto el precio de la droga tiende a bajar y a ser más accesible a distintos sectores del público.

### **Fenómeno global**

Las características propias de este negocio criminal (producción en Colombia y otros países de Sur América, intermediación en México, distribución y venta en Estados Unidos y Europa, inversión de ganancias en todos los mercados financieros mundiales), muestran al narcotráfico como una estructura dotada de “modelo de negocios” que reúne las características clásicas de una transnacional globalizada.

La permanente búsqueda de “nuevos mercados”, en zonas en donde tradicionalmente el consumo de drogas era bajo y la creación de nuevos “productos”, como las drogas sintéticas y el crack, inscriben al fenómeno del narcotráfico en la estructura canónica de la era moderna.

Como en el modelo de producción industrial desarrollado por Henry Ford a principios del siglo XX, en esta modalidad delictiva hay un uso prominente de la racionalidad y de los recursos científicos (ingenieros, agrónomos, químicos, abogados, financistas, etc.), complementados con una capacidad de invertir recursos económicos casi ilimitados, la aplicación de una agresiva política de mercadeo y promoción de sus productos, unida a la aplicación de una enorme dosis de violencia y de sofisticación.

Puesto que su modelo de transporte requiere el uso alternativo y simultáneo de múltiples rutas para evadir a las autoridades, estas organizaciones han desarrollado una extensa red de contactos internacionales que incluye personas en todos los países que atraviesa la ruta.

En los distintos decomisos de droga e investigaciones judiciales efectuadas por las autoridades sobre transporte de droga por vía terrestre, marítima y aérea, se ha comprobado la existencia de redes de asistencia en todo el continente americano. Se ha constatado además que, en caso de necesidad o peligro, los empleados o integrantes de los cárteles obtienen rápidamente tanto apoyo local como externo en cualquier punto de la ruta.

Esta transnacionalidad y las gigantescas dimensiones económicas del fenómeno imponen como realidad que, el combate efectivo del delito de narcotráfico internacional, solo puede ser abordado con éxito si se hace de manera colectiva por el conjunto de la comunidad internacional.

### **Estrategias para romper el encadenamiento entre la sociedad costarricense y el narcotráfico.**

La magnitud y complejidad del fenómeno del narcotráfico son inapelables. Sin embargo esto no debe tomarse como una fatalidad que paralice o debilite el combate a su expansión en Costa Rica.

Antes bien, los países que tengan mecanismos de control más débiles o que retrasen la elaboración de políticas efectivas para detener el incremento del narcotráfico, se exponen a ser escogidos por estas organizaciones como santuarios o zonas de oportunidad para asentarse.

Puesto que las autoridades costarricenses no pueden predecir cómo ni cuándo evolucionarán los mecanismos de la comunidad internacional, el país puede y debe tomar acciones concretas y prácticas para combatir el crecimiento de este fenómeno dentro de su territorio.

Es necesaria una labor de inteligencia que consolide la información ya disponible en las distintas agencias del gobierno, como la Policía de Control de Drogas (PCD), el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), la Fuerza Pública y el Instituto Costarricense sobre Drogas.

Se debe identificar los sectores sociales ya establecidos en este negocio: vendedores reincidentes, clanes familiares dedicados a la distribución, etc. Asimismo, de manera complementaria, es necesario identificar a los sectores de población que son, potencialmente vulnerables o estratégicos en materia de consumo y venta: primera infancia, familias, adolescencia, sectores en riesgo social, mujeres jefas de hogar que ya se dedican a la venta y distribución de droga etc. Junto a ello se debe realizar un esfuerzo estatal dirigido a mejorar las condiciones sanitarias, educativas y laborales de estas personas de manera tal que permita prevenir en unos casos que caigan en el consumo o el tráfico y, en otros, sustituir ese estilo de vida para quienes ya participan.

También es necesario identificar a los actores sociales que, por razones propias del tipo de operación delictiva ya descrito, podrían ser contactados por los cárteles para obtener ayuda y soporte en sus negocios, según ya han sido mencionados. Además de las labores de inteligencia, es fundamental elaborar políticas específicas dirigidas a evitar o desestimular que estos entren en contacto con los narcotraficantes.

La creación de alternativas económicas rentables para los sectores más vulnerables debe combinarse con el desarrollo de nuevas normas de control y disuasión para los actores más estratégicos, con el fin de evitar que estos grupos y personas sean reclutados por las organizaciones criminales.

### **Descriminalizar e invertir en prevención**

Una de las características históricas de la política nacional ha sido el evaluar las distintas tendencias internacionales y adoptar luego parte de ellas “tropicalizándolas” al estilo y a la cultura costarricense. Así se hizo desde la época de la Colonia y los procesos de independencia centroamericanos, pasando por los cambios del Estado benefactor de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, como también con las reformas y cambios de las estructuras estatales impulsadas mundialmente durante el fin del pasado siglo.

En materia de combate a las drogas, Costa Rica nunca se alineó totalmente en la corriente “prohibicionista” impulsada por los Estados Unidos. Según un estudio elaborado para la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia por el profesor Peter Reuter de la Universidad de Maryland, la cantidad de personas detenidas por posesión y tráfico de drogas pasó de cincuenta mil a quinientas mil entre los años 1980 y 2007.

Sin embargo y a pesar de los problemas para su registro, en el país las infracciones a la ley de sicotrópicos reportan un crecimiento significativo en lo que va de la década: su tasa pasó de menos de cuatro casos por cada diez mil habitantes en el año 2000 a más de veintidós en el año 2008. El número de sentencias en los tribunales también ha crecido: pasó de 385 en 2005 a 673 en el año

2008. Y en 2006 las personas con pena de prisión por este tipo de delitos representaban casi el 24% del total de la población penitenciaria del país (Calderón, R, 2009).

Más allá de la evolución de la población encarcelada por delitos vinculados al consumo y tráfico de drogas (y a pesar de que la Ley 8204 establece que se debe destinar el 60% de los recursos obtenidos por comiso y decomiso de drogas a la prevención) en la práctica la tendencia ha sido privilegiar recursos para la represión en lugar de destinarlos a programas de esta naturaleza. Actualmente el 73% del dinero destinado a combatir el consumo y tráfico de drogas se aplica a programas represivos y no preventivos.

Según un informe elaborado en junio del 2008, por la Oficina sobre Drogas de las Naciones Unidas, la cantidad de hectáreas destinadas al cultivo de cocaína en Colombia, Perú y Bolivia, cayó apenas un 11% entre los años 2000 y 2007.

Es decir que, a pesar de invertir los \$7,500 millones presupuestados en el Plan Colombia, la política autodenominada Guerra a las Drogas anteriormente cuestionada por el grupo, solo logró reducir una mínima porción del área destinada al cultivo de las hojas de coca en los países productores de Sudamérica.

Así, la experiencia internacional viene a fundamentar la posición compartida por este grupo de reflexión en cuanto a que, aún disponiendo de abundantes recursos económicos, la aplicación de políticas que enfatizan en las áreas represivas, no produce los resultados esperados en el combate contra el fenómeno de las drogas.

En Europa, el otro gran bloque de consumidores de droga fuera de Estados Unidos, se adoptó una política distinta que busca descriminalizar el consumo y propone un abordaje de los adictos desde la perspectiva de la salud pública.

Es importante aclarar que no se trata de políticas de legalización de drogas sino de reducción de los daños causados por ellas, enfatizando que el abordaje de los adictos o consumidores se efectúe desde la perspectiva de que se trata de personas enfermas de una adicción, y no desde un abordaje policial y criminal.

El objetivo de estas políticas se orienta a convertir a los consumidores de drogas en pacientes del sistema de salud y no en residentes del sistema penitenciario, sin renunciar a aplicar presión represiva sobre las organizaciones criminales y los cárteles de la droga.

Según la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, legislaciones y políticas en este sentido fueron adoptadas –con distintos matices– en Portugal, España, Italia, Suiza, Holanda, Luxemburgo, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia y Canadá.

Las experiencias europeas y canadiense revelan que, lamentablemente, las políticas de descriminalización no son la solución definitiva al problema del consumo de drogas, pues las estadísticas revelan que en esos países la demanda se mantiene intacta. La solución a largo plazo

sigue siendo la eliminación de la demanda, de manera que el costo de mantener la oferta se vuelva económicamente improductivo.

En Costa Rica, adoptar el modelo europeo de descriminalización del consumo para los adictos podría impulsar una caída en los niveles de violencia y en la cantidad de crímenes y delitos contra la propiedad cometidos por aquellos adictos que delinquen para financiar su dependencia.

Un cambio de las políticas públicas en esta línea de descriminalización permitiría, además, aprovechar las ventajas de nuestro sistema de salud universal que posee una amplia capacidad instalada.

Por el contrario, profundizar la política represiva sobrecargaría la población del ya colapsado sistema carcelario costarricense.

El cambio de paradigma en la política sobre drogas y el reenfoque hacia una descriminalización del consumo para los adictos requiere que se fortalezcan los canales institucionales para difundir entre la población, la ubicación y la oferta de servicios especializados disponibles en el IAFA y en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

### **Una discusión pendiente**

Toda problemática actual del tráfico y consumo de drogas en Costa Rica sugiere la necesidad de que el país enfrente una discusión abierta y pública sobre el tema.

No se trata de discutir si se legalizan o no algunas drogas en particular, sino la dimensión real que tiene el fenómeno en el país y si es posible o deseable un suministro controlado por el Estado de drogas de sustitución, no solo como mecanismo para control del daño sino también cómo método para debilitar el mercado local.

### **Aplicar las reglas de mercado: debilitar la demanda y asfixiar el flujo financiero**

Como dijimos, el narcotráfico es un fenómeno global y Costa Rica no tiene ninguna posibilidad de derrotar por sí misma a los cárteles internacionales.

La respuesta inteligente para un país pequeño como este es diseñar una política que aplique inteligencia en lugar de músculo y, como se hace en materia de comercio exterior con los aranceles de importación o las cuotas de mercado, desestime, disuada, haga poco rentable y atractiva la llegada al país de estas organizaciones criminales.

En este sentido, podría resultar efectiva la combinación y aplicación sinérgica de una legislación adecuada y moderna en materia de crimen organizado, un abordaje de los consumidores desde el sistema de salud y no desde los cuerpos policiales y una política clara y seria en materia de combate a la legitimación de capitales.

#### **1.4 La política criminal y la racionalidad del marco normativo vigentes como cuarta dimensión para el análisis**

En el entendimiento de este grupo de reflexión, la situación actual del fenómeno de las drogas presenta dos aspectos contradictorios. Por una parte vivimos un *momentum* de crecientes posturas críticas a la “Guerra contra las drogas”, que se ha manifestado en diversas publicaciones en los medios de comunicación más importantes de EE.UU.<sup>22</sup>. Por otra parte, hace varios años vienen aumentando las exhortaciones a mayor represión.

Aunque estas dos perspectivas son contradictorias, ambas se originan en los mismos hechos: un recrudescimiento de la violencia y la corrupción derivadas de la lucha contra el narcotráfico que no puede pasar desapercibida. Estos hechos son de tal magnitud y cobertura, que es posible prescindir de una crónica exhaustiva, bastará mencionar algunos datos.

En este momento el frente más conflictivo de la “Guerra contra las drogas” se ubica en México. A partir del 2006 este país inició una batalla frontal contra el narcotráfico y desplegó 30.000 efectivos militares en los estados donde se ubican los principales cárteles de la droga. Desde entonces se han producido más de 7000 muertes, se descubrió el soborno del ex zar antidroga por 450.000 dólares mensuales y aumentó en un 90% el precio de la cocaína.

Mientras tanto la presión sobre los epicentros de la droga (México y Colombia) ha generado un desplazamiento de la actividad de los cárteles hacia Centroamérica, que deriva en un incremento de los delitos asociados al fenómeno en el istmo.

Surge entonces la interrogante de qué hacer: continuar con una política criminal de aumento de la represión o cambiar de perspectiva. Esta segunda opción parece ser la que está tomando más fuerza en el plano internacional. Al menos así se deduce de las declaraciones de dos altos funcionarios de la Administración Obama. En una de sus primeras intervenciones en la política internacional, la Secretaría de Estado Hillary Clinton, visitó México y manifestó que EE.UU. tenía una importante cuota de responsabilidad en el tráfico internacional de drogas, por ser el primer consumidor mundial. Por su parte, el zar antidroga, quien se encuentra directamente bajo las órdenes del presidente norteamericano, manifestó en mayo pasado que había que eliminar completamente la noción de la “Guerra contra las drogas”, argumentando que se trataba de un problema de salud pública amén de uno de índole criminal.

Visto este panorama, procede una lectura crítica de la política criminal sobre drogas en Costa Rica, partiendo de la premisa de que la legislación existente es suficiente para atender penalmente la actividad del narcotráfico y que, por el contrario, valdría el esfuerzo por flexibilizar ciertas penalidades para tener un manejo más razonable en sede jurisdiccional. El análisis aquí se enfoca en examinar el funcionamiento de la política criminal sobre drogas en su doble aspecto represivo y preventivo, específicamente abordando los posibles momentos de irracionalidad en su ejecución. Se entenderá

---

22 Entre ellas destaca un artículo publicado por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de Colombia, titulado *La Guerra contra las drogas es un fracaso*.

por irracionalidad el incumplimiento de los fines institucionales declarados, así como la omisión de las acciones necesarias para cumplir dichos fines.

## **Sobre la legislación**

Dado que los objetivos señalados por el grupo se dirigen a analizar la política criminal y su aplicación, se omite hacer una evaluación de la conveniencia de la legislación vigente. Aun así, se considera necesario destacar como desafío un punto específico de irracionalidad presente en la legislación penal actual, como sigue.

La *Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas* (en adelante *Ley 8204*), tiene más de una decena de tipos penales. De ellos, el aplicado en la inmensa mayoría de los procesos judiciales es el del artículo 58.<sup>23</sup> Este artículo contiene diecisiete verbos que describen acciones típicas. Para todas ellas el mínimo penal es de ocho años de prisión. Esta regulación presenta dos problemas íntimamente relacionados: la homogenización de un amplio catálogo de acciones típicas y la desproporción de la sanción penal.

Aunque no parece necesaria una explicación sobre la severidad de una pena que va de ocho a quince años de prisión, baste señalar que su mínimo posible es igual al máximo posible por un *Homicidio Culposo* o por el máximo de *Fabricación de Pornografía de Menores ¿?*. La gravedad de esta sanción resulta desproporcionada para muchas de las acciones cubiertas por el tipo penal. Desde una perspectiva género-sensitiva o contextual, esto obliga a repensar el caso de una mujer jefa de hogar o de un pescador en dificultades económicas que accede a transportar droga por su desesperada situación económica. Ninguna de estas personas es traficante habitual, sin embargo, actualmente la única posibilidad es imponerles ocho años de prisión.

Así, al ser la pena mínima tan alta, en muchos casos el juez no puede imponer una pena proporcional a la lesión del bien jurídico. El caso extremo de este fenómeno lo constituye la introducción de sustancias prohibidas en centros carcelarios, en su gran mayoría perpetrada por mujeres, en cantidades ínfimas, y en el contexto de una relación afectiva o de poder con un prisionero. Este tema no ha podido resolverse jurisprudencialmente dada la naturaleza de *delito de peligro* que constituye esta figura, pues no es posible darle una salida a través de *la tentativa*, ni por medio de algún otro concepto de la teoría del delito, lo cual obliga a los jueces a imponer los mínimos legales previstos, aunque sean irracionalmente elevados.

De ahí los resultados de privación de libertad en mujeres destacados en la sección anterior de este documento.

De más está decir que nuestra *Ley 8004* es el resultado de una estrategia legislativa impulsada en América Latina en el marco de esta *guerra contra las drogas* declarada en el continente hace cerca de dos décadas y comentada anteriormente. El amplio catálogo de tipos penales, la naturaleza

---

23 Artículo 58.—Se impondrá pena de prisión de ocho a quince años a quien, sin autorización legal, distribuya, com-  
ercie, suministre, fabrique, elabore, refine, transforme, extraiga, prepare, cultive, produzca, transporte, almacene  
o venda las drogas, las sustancias o los productos referidos en esta Ley, o cultive las plantas de las que se obtienen  
tales sustancias o productos. La misma pena se impondrá a quien, sin la debida autorización, posea esas drogas,  
sustancias o productos para cualquiera de los fines expresados, y a quien posea o comercie semillas con capacidad  
germinadora u otros productos naturales para producir las referidas drogas. Ley N° 7786.

“abierta” de muchos de ellos y la severidad y desproporción de las penas previstas, hacen parte de esta estrategia punitiva claramente irrazonable.

Esta situación se ve agravada por la gran cantidad de acciones que cubre el tipo penal. Entre más acciones típicas, mayores serán sus posibles variantes fácticas, así como los grados de lesión al bien jurídico, lo que termina ampliando el espectro prohibitivo que deben evaluar los jueces. El problema es que esta homogenización típica –tratamiento como iguales para acciones diversas– sumada a la severidad de la pena mínima, se traduce en la imposición de sanciones desproporcionadas para muchos casos.

Es posible concluir entonces que, por un lado, la normativa vigente obliga al juez a tratar un amplio espectro de conductas bajo el mismo tipo penal; pero al mismo tiempo, al fijar un mínimo penal muy severo, le impide fijar una pena adecuada para las acciones menos graves. Esta contradicción constituye una irracionalidad que debe ser señalada como falla y revisada consecuentemente.

### **Desbalance entre represión y prevención**

Probablemente la principal deficiencia de la política criminal sobre drogas en Costa Rica es el desbalance entre los elementos represivos y preventivos. Aunque es indudable que desde hace varios años se vienen realizando esfuerzos para fortalecer la prevención, lo cierto es que se siguen concentrando voluntades, energías y recursos en el aspecto represivo. De ambas cosas da cuenta la creación del Instituto Costarricense sobre Drogas referida anteriormente en este documento.

En la regulación del Instituto Costarricense sobre Drogas se da especial importancia al aspecto preventivo. Así lo demuestran los artículos 85 y 87 de la Ley 8204, que establecen que el 60% de los bienes obtenidos por comiso y decomiso serán destinados a los programas de prevención, mientras sólo un 30% a los programas represivos. Sin embargo, en la práctica la prevención está lejos de tener la prioridad que le otorgan estas normas.

A la fecha de elaborar este documento, el Instituto Costarricense sobre Drogas tiene doce unidades administrativas y ochenta y siete empleados, pero solamente una unidad que cuenta con cinco empleados es responsable de coordinar todas las políticas preventivas sobre drogas del país. Este desbalance es todavía más notorio si consideramos que la labor de esta unidad implica coordinar con cuatro ministerios y siete instituciones autónomas.<sup>24</sup>

Estas deficiencias en la cúspide de la pirámide institucional encargada de la prevención, hacen imposible que la ejecución de las políticas sea satisfactoria, a pesar del enorme esfuerzo de las personas encargadas. De acuerdo con la directora de la Unidad de Prevención, Eugenia Mata, al entrar en funciones el Instituto Costarricense sobre Drogas en el 2004, un 73% de los recursos para enfrentar la droga en el país eran dedicados a la represión.

Si bien debe reconocerse que en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social, y en el Plan Nacional sobre Drogas ya comentado, se plasma un cambio de perspectiva que tiende a fortalecer la prevención, en términos

---

24 Ministerio de Educación, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Justicia, Instituto de Alcoholismo y Fármaco Dependencia, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Patronato Nacional de la Infancia, Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio Público, Instituto Nacional de la Mujer y Defensoría de los Habitantes.

generales es posible afirmar que el problema que más aqueja al Instituto Costarricense sobre Drogas es la falta de recursos para convertir los planes programáticos en prácticas reales.

Aquí se tiene sin duda un desafío fundamental que clama por la formulación y articulación de una política criminal equilibrada en lo preventivo y lo represivo, suficientemente definida y financiada.

### **El caso de las mujeres**

Uno de los efectos más claros de la *guerra contra las drogas* es un acentuado aumento demográfico en las prisiones. El caso más radical de este fenómeno se presenta en EE.UU., donde la tasa de prisioneros por 100.000 habitantes luego de mantenerse constante por 50 años en 100, pasó a 426 en 1980 y a 702 en el 2002 (Wacquant, 2004). Aunque en menor proporción, este fenómeno también se presenta en nuestro país. De acuerdo con el Instituto Costarricense sobre Drogas (2008), la tasa de infracciones por 100.000 habitantes a la Ley 7786 pasó de 42,78 en 1990, a 82,52 en el 2000 y a 281,02 en el 2006.

Aunque estas cifras ya de por sí merecen atención, son especialmente preocupantes en el caso de las mujeres. Mientras el promedio nacional de sentencias condenatorias por infracción a la Ley 8204 en el 2007 fue de 13%, en el caso de las mujeres fue de 27% (Instituto Costarricense sobre drogas, 2009). De las irrationalidades presentes en la aplicación de la política criminal sobre drogas, esta parece constituirse en el desafío más urgente.

La sobre-representación de las mujeres en los delitos de narcotráfico no puede ser tomada a la ligera. Si se considera que la mayoría de estas mujeres son condenadas por micro-tráfico –el cual se sabe asociado a razones de necesidad y/o estrategias de supervivencia–, y se añade lo mencionado sobre la severidad de las penas, se tiene un panorama agobiante, tanto por lo injusto de su germen como por lo humanamente dañino de su realización, para no mencionar su impacto sobre las familias en la mayoría de estos casos, que se sabe afectan mujeres jefas de hogar.

## II. Recapitulación de desafíos y propuestas para la acción

### 2.1 De carácter político

#### Generales

*Desafío:* El Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012 representa un paso trascendental para el fortalecimiento de la acción nacional de enfrentamiento al fenómeno. Sin embargo, un análisis del mismo a la luz de las dinámicas y características que presenta la demanda y la oferta de drogas lícitas e ilícitas en el país –así como de un estudio comparativo de su propuesta frente a estrategias regionales y buenas prácticas en terceros países– permite identificar aspectos medulares en su enfoque, diseño y contenido que, en criterio del grupo, requieren ser subsanados en tanto operan en contra del logro de su propósito general y de sus objetivos estratégicos.

*Propuesta 1:* Acordar la adecuación del Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012 en términos de enfoques, estructura y líneas de acción, a la luz del conocimiento científicamente fundamentado disponible en el país sobre las dinámicas y características del fenómeno y las buenas prácticas relacionadas existentes en otros contextos.

*Propuesta 2:* El fortalecimiento de su estructura mediante la creación de una plataforma interinstitucional e intersectorial bajo la rectoría del Instituto Costarricense sobre Drogas, con la participación de jerarcas de instancias medulares para el logro de sus objetivos, con funciones de coordinación, seguimiento y evaluación, entre sí y hacia las otras instancias concernidas con el Plan. Se sugieren el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública en lo que refiere a la oferta, y el IAFA, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, en relación con la demanda, con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como ente asesor.

*Comentario:* De particular relevancia se consideran: a) la incorporación de enfoques y perspectivas que permitan reconocer y responder, con la prioridad que merece, a las especificidades que presentan determinados grupos poblacionales en razón ya sea de su especial valor estratégico para fines de prevención primordial, o bien, de su particular vulnerabilidad frente al fenómeno; y b) reducir la recíproca descalificación común entre jerarcas, así como su atribución al otro u otra de responsabilidades que realmente son compartidas por las instituciones que representan, lo que atenta contra la articulación eficiente de los esfuerzos.

## **Relacionadas con la reducción y atención de la demanda**

*Desafío:* La prevención del consumo de drogas lícitas e ilícitas actualmente es responsabilidad casi exclusiva del IAFA, con una propuesta que implica abordar al sistema educativo, la comunidad y las empresas. El propio IAFA señala debilidades en tanto esta propuesta deja poblaciones clave desatendidas. Por otro lado, el acceso real a los tres sectores listados es hoy por hoy limitado por insuficiencia de recursos, y queda sujeto a la buena disposición de cada entidad contraparte ante la ausencia de acuerdos intersectoriales formales.

*Propuesta:* Formular e implementar, en el marco del Plan y con la participación activa de entidades públicas y privadas con mandatos relacionados, una política de reducción de la demanda –científicamente fundamentada y basada en evidencias– que asigne funciones y establezca articulaciones entre las diversas entidades y organizaciones que atienden la materia de prevención en el país.

*Comentario:* Una política de esta naturaleza permitiría la articulación interinstitucional e intersectorial necesaria para avanzar en la descentralización de acciones, la implementación complementaria de estrategias abiertas y focalizadas, y un uso más efectivo y eficiente de los recursos disponibles.

*Desafío:* A pesar de la creación del Sistema Nacional de Atención a Drogodependientes en el 2008<sup>25</sup> los recursos asignados al mismo son insuficientes para el cumplimiento de sus objetivos; y la participación de las entidades concernidas sigue siendo limitada y sujeta a la buena disposición de las autoridades relacionadas. La atención de la población drogodependiente sigue recayendo en el IAFA y la modalidad de atención residencial ha sido trasladada a las organizaciones de la sociedad civil en su totalidad, lo que implica una renuncia del Estado a cumplir el rol que le corresponde en la prestación directa de este tipo de servicio.

*Propuesta:* Dotar al Sistema Nacional de Atención a Drogodependientes del aval político y el presupuesto necesario para desarrollar su propuesta de atención y tratamiento a escala nacional, desde un enfoque de salud pública. Flexibilizar la política institucional relacionada con la prestación de atención residencial y establecer reglas claras y razonables en la relación entre el IAFA y las organizaciones no gubernamentales que atienden a la población.

*Comentario:* La operación efectiva de este sistema requiere asegurar la participación activa del sector salud –más allá del IAFA– en la prestación de servicios diferenciados para categorías o grupos poblacionales que presentan abuso o dependencia significativa de drogas lícitas e ilícitas, con estrategias de intervención sensitivas a la edad y el género, implementadas por profesionales formados para identificar y atender sus vulnerabilidades particulares de orden biológico, psicológico y social. Aquí las políticas de reducción del daño cuyo fin es transformar a los consumidores de drogas en pacientes del sistema de salud y no en residentes del sistema penitenciario, deben tener un lugar claramente establecido.

---

25 Creado por Decreto Ejecutivo 74874, de setiembre de 2008.

## Relacionadas con la prevención y el control de la oferta

*Desafío:* La política de cooperación internacional seguida por el país, en línea con los planes de interdicción comúnmente conocidos como *guerra contra las drogas*, promulgados por gobiernos extranjeros en diferentes administraciones desde los años ochenta, ha mostrado resultados cuestionables<sup>26</sup>.

*Propuesta:* Realizar una evaluación profunda de lo actuado hasta la fecha para determinar cuáles deberían ser las características y prioridades del accionar futuro del Estado costarricense en materia de cooperación internacional y de acciones para el control del mercado local.

*Comentario:* En este sentido, cabe cuestionar si los escasos recursos policiales del país deberían orientarse mejor al control de la oferta interna y otros temas de seguridad en vez de participar en acciones de dudosa eficacia. Sobre este particular, merece especial reconsideración la utilización de la Fuerza Pública para favorecer el arresto de pequeños y pequeñas comerciantes de drogas cuya puesta en prisión genera mayores problemas sociales y familiares y una perpetuación del delito por el que la persona fue encarcelada, sin prácticamente afectar a los grandes traficantes.

*Desafío:* La magnitud y complejidad del fenómeno del narcotráfico en Costa Rica resultan inapelables. Todo retraso en la elaboración de políticas para detener su incremento, basadas en una labor de inteligencia que consolide la información disponible en las distintas agencias del gobierno, expone al país a ser escogido por las organizaciones criminales como santuario o zona de oportunidad para asentarse.

*Propuesta:* Aplicar la lógica del mercado a la implementación de políticas que apliquen inteligencia en lugar de músculo y –como se hace en comercio exterior mediante aranceles de importación o cuotas de mercado– se creen y pongan en práctica mecanismos novedosos que desestimulen, disuadan o hagan poco rentable y atractiva la llegada al país de las organizaciones criminales vinculadas a este delito y actividades conexas. *Comentario:* Sin embargo esto no debe tomarse como un sino de fatalidad que paralice o debilite el combate a su expansión en el país. Costa Rica puede y debe tomar acciones concretas y prácticas para combatir el crecimiento de este fenómeno dentro de su territorio.

---

26 Mauer, M. & King, R. *A 25-Year Quagmire: The War on Drugs and Its Impact on American Society*. Washington: The Sentencing Project. Research and Advocacy for Reform. 2007  
Nadelmann, E. (2003) *Addicted to Failure. It's time for Latin America to start breaking with Washington over the war on drugs*. Obtenido de Internet el 12 de mayo 2009: [http://www.drugpolicy.org/docUploads/094\\_095nadelmann\\_failure.pdf](http://www.drugpolicy.org/docUploads/094_095nadelmann_failure.pdf)  
Carpenter, Ted G. (2001). *Plan Colombia: El Nuevo Enredo de la Guerra contra las Drogas*. Cato Institute. Obtenido de Internet el 12 de mayo 2009: <http://dev.freetrade.org/publicaciones/ensayos/ens-2001-11-14.pdf>  
García, R. (2002) *Drogas, derechos y reducción de daño. LiberAddictus*. Obtenido de Internet el 12 de mayo 2009: <http://www.infoadicciones.net/Pdf/0814-77.pdf>  
Del Olmo, R. (1997). *Drogas. El conflicto del fin de siglo*. Cuadernos de Nueva Sociedad. Caracas: Editorial Texto.  
Briscoe, I. *Crimen y drogas en los Estados frágiles*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Madrid, 2007

## **2.2 De orden jurídico**

### **Generales**

**Desafío:** El potencial corruptor del tráfico ilícito de drogas sobre instancias esenciales para la preservación del Estado de Derecho, como lo son el aparato de seguridad y el sistema judicial, resulta evidente.

**Propuesta:** Fortalecer las estructuras de fiscalización y control interno en ambos sistemas y dotarlas de la formación y los recursos necesarios para ejercer sus funciones eficazmente; mejorar los criterios de reclutamiento de personal clave en ambos sistemas<sup>27</sup> para considerar la valoración de elementos esenciales como la ética y los antecedentes disciplinarios; y establecer un procedimiento disciplinario sumario, cuando el funcionario o la funcionaria sea sorprendido(a) in fraganti, cometiendo un acto corrupto.

**Comentario:** Es un hecho que las estructuras de inteligencia, seguridad y justicia se han visto sobrepasadas en casos recientes, ante la capacidad de quienes trafican drogas ilícitamente, como posiblemente lo estén ciertas estructuras y servicios financieros.

**Desafío:** Inclinar la balanza de la ley y el orden público con una orientación más equilibrada hacia la reducción sustancial del consumo y el control sobre la disponibilidad de drogas ilícitas a lo interno de la sociedad costarricense, sigue siendo una aspiración en Costa Rica.

**Propuesta:** Acordar una política criminal intersectorial, debidamente sustentada filosófica, institucional y presupuestariamente, y diseñada para afianzar un creciente equilibrio de la acción y la inversión pública en ambas dimensiones del enfrentamiento del fenómeno.

**Comentario:** los caminos hacia el logro de este equilibrio deben ser debatidos frontalmente por el país, a partir de posiciones sustentadas en estudios e investigaciones. Nuevos foros para el intercambio de experiencias locales y la búsqueda de soluciones conjuntas, con participación de sectores más allá de los encargados de la Ley y el orden público, a no dudarlo contribuirían a dar relevancia y legitimidad a lo finalmente acordado. Relacionadas con la prevención y el control de la oferta.

**Desafío:** La sobre-representación de mujeres en los delitos de narcotráfico, aunada a la severidad de las penas previstas en la legislación nacional para este tipo de delitos.

**Propuesta:** Tratar y resolver normativamente este asunto, con carácter urgente y perspectiva género-sensitiva aplicando el principio de racionalidad de la pena.

**Comentario:** Lo anterior, partiendo de la consideración de que la mayoría de estas mujeres son condenadas por micro-tráfico, el cual se sabe asociado a razones de necesidad y/o estrategias de supervivencia.

---

<sup>27</sup> Para el caso del Sistema Judicial, expertos nacionales recomiendan fortalecer al Tribunal de la Inspección Judicial y crear la Oficina de Ejecutores y Peritos Valuadores contemplada en el artículo 160 de su Ley Orgánica.

## 2.3 De naturaleza técnica

### Relacionadas con la reducción y atención de la demanda

*Desafío:* Es urgente fortalecer el alcance y cobertura de las acciones de prevención, identificación temprana, atención y referencia—según sea el caso—del consumo experimental, abuso o dependencia de drogas lícitas e ilícitas a lo interno del sistema educativo.

*Propuesta:* Asumir, como base orientadora de las acciones a lo interno del sistema educativo, los lineamientos Hemisféricos de Prevención Escolar<sup>28</sup>, aprobados para aplicación en el subcontinente, y dar contenido presupuestario a su implementación.

*Comentario:* El ámbito escolar sigue siendo un espacio de acción que no se puede descuidar, en tanto permite cubrir un importante sector de la población nacional con condiciones de vulnerabilidad bio-psicosocial muy variables.

*Desafío:* Centrar la acción preventiva del Estado en el sistema educativo deja por fuera de alcance a grupos poblacionales estratégicos para efectos de la prevención general y focalizada.

*Propuesta:* El trabajo con las familias, en lo local y en alianza con los gobiernos locales, las iglesias y otras fuerzas organizadas de la comunidad, debe ser potenciado adecuadamente en el Plan y más allá de éste, desde la primera infancia como preámbulo de y como complemento al accionar preventivo dentro del sistema educativo. Especial énfasis merece el fortalecimiento de competencias parentales clave para el desarrollo óptimo de sus hijos e hijas.

*Comentario:* Este grupo reviste una importancia crucial al ser la falta de cohesión familiar, el manejo conflictivo de la disciplina y la falta de supervisión y orientación a hijas e hijos, uno de los predictores sociales de más relevancia para el consumo de drogas, según se ha encontrado tanto en el medio internacional como en el nacional (Frischer y otros, 2007; Bejarano, 2006).

*Desafío:* La sociedad costarricense continúa mostrando tolerancia ante el consumo y abuso de drogas lícitas, a pesar de conocer los daños personales y los costos sociales asociados a los mismos.

*Propuesta:* Desarrollar estrategias de comunicación masiva y alternativa, sistemáticas y culturalmente sensitivas, diseñadas para reducir la permisibilidad en la población en torno al uso y abuso del alcohol, tabaco y otras drogas lícitas.

*Comentario:* Lo anterior en el entendido de que una movilización social hacia lo preventivo tendrá más posibilidades de éxito en un contexto donde esté limitada su oferta.

---

28 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Lineamientos Hemisféricos en Prevención Escolar. Sexta Reunión del Grupo de Expertos de la CICAD/OEA sobre reducción de la Demanda Del 28 al 30 de Septiembre de 2004, Buenos Aires, Argentina.

*Desafío:* Las acciones de tratamiento constituyen otro ámbito de acción para la reducción de la demanda, no aprovechado en todo su potencial con estos fines.

*Propuesta:* Fortalecer la formación de redes normalizadas, profesionalizadas y complementarias, y orientarlas a generar la capacidad institucional necesaria para dar la atención que cada paciente requiere y para adaptarse a las necesidades de estos.

*Comentario:* Aprovechar en este sentido el planteamiento de alcance nacional desarrollado por el IAFA para abordar el tema del tratamiento,<sup>29</sup> mismo que supone intervenciones en todos los niveles de atención y un amplio involucramiento del sistema nacional de salud, organizaciones no gubernamentales y diversas instancias de coordinación interinstitucional, para ofrecer atención ambulatoria, atención de mediana intensidad, manejo de la intoxicación aguda y del síndrome de abstinencia, tratamiento residencial y atención médica general y especializada.

### **Relacionadas con la prevención y el control de la oferta**

*Desafío:* El control nacional sobre la introducción de drogas nuevas provenientes de países industrializados –crack, éxtasis, ciertos productos inhalables, algunos psicotrópicos–, es débil a la fecha.

*Propuesta:* Diseñar las medidas y procedimientos administrativos necesarios para reforzar el control y la fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias precursoras en el país.

*Comentario:* Aunque el perfil de consumo de estas drogas es bajo en el país en comparación con el del alcohol y el tabaco, su debido control constituye una tarea de primer orden para efectos de prevención general.

---

<sup>29</sup> Ministerio de Salud/Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (2008). *Política del sector salud para la atención de los problemas derivados del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas*, San José, CR: I.A.F.A.

### **III. Reflexiones finales**

A pesar de la importancia y la gravedad que el fenómeno de las drogas presenta en Costa Rica, suele tratarse marginalmente en las campañas electorales, los medios y el debate público en general. El Estado costarricense y su sociedad deben ahondar en el debate del fenómeno de las drogas, sus dinámicas y características en el país. En ausencia de esta discusión amplia y bien informada, los problemas relativos al incremento del consumo y de la oferta, con la violencia, la corrupción y a la erosión del poder público asociadas, no solo se agravarán sino que se harán cada vez más difíciles de abordar y resolver.

Así, el grupo autor de este documento concluye su proceso de deliberación convencido de que la viabilidad de lo aquí planteado, a manera de propuestas para la acción, depende, en primer lugar, de la voluntad política de las más altas jerarquías institucionales involucradas, manifestada en la aplicación del criterio de idoneidad para nombramientos clave a todo nivel, así como en la asignación de recursos humanos y materiales suficientes y de calidad, para la implementación de las acciones.

En segundo lugar, del compromiso de las instituciones concernidas para desarrollar un proceso intensivo y sostenido de formación teórico-práctica mediante el cual los funcionarios y las funcionarias responsables de su ejecución, adquieran y desarrollen herramientas válidas para llevar adelante la intervención que les corresponde, mientras paralelamente reconstruyen sus propias concepciones sobre el fenómeno e internalizan la visión y los enfoques por los cuales deben estar transversadas todas las acciones.

Especial atención para la tarea que Costa Rica tiene por delante en este ámbito, nos merecen los siguientes aspectos:

La sostenibilidad del Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012, y de las políticas relacionadas, más allá de su plazo y por sobre el cambio de administración gubernamental que se avecina, manteniendo la flexibilidad necesaria para introducir adecuaciones o adaptaciones a la luz de circunstancias cambiantes.

El enfrentamiento integral del fenómeno de la corrupción mediante la adopción de estrategias proactivas, entre ellas, la participación en programas multilaterales y bilaterales de asistencia técnica contra la corrupción, la preparación de planes de acción, la formación ética para los funcionarios de entidades medulares, desde el nivel local hasta el central, y la instauración de códigos de ética desde esta perspectiva.

La revisión permanente y actualización oportuna del marco normativo vigente para enfrentar nuevas expresiones del delito.

La rigurosa contrastación de los esfuerzos nacionales a la luz de buenas prácticas internacionales y nuevos hallazgos de la investigación, complementada por una evaluación sistemática de resultados basada en parámetros de reconocimiento internacional.

Plantear y resolver el debate nacional hace tiempo debido sobre qué dimensión real tiene el fenómeno en el país, qué es conveniente hacer para la reducción del daño, y si es posible o deseable el suministro controlado por el Estado, de drogas de sustitución para la población adicta, considerado esto último no solo como mecanismo para control del daño sino también como estrategia para debilitar el mercado local.

## **Propuestas del círculo deliberativo: “Desarrollo humano, seguridad ciudadana y el fenómeno de las drogas en Costa Rica”**

### **Ámbito de acción: Político**

1. Acordar la adecuación del Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012 en términos de enfoques, estructura y líneas de acción, a la luz del conocimiento científico disponible en el país sobre las dinámicas y características del fenómeno de las drogas, así como de las buenas prácticas existentes en otros contextos.
2. Fortalecer la estructura del Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012, mediante la creación de una plataforma interinstitucional e intersectorial bajo la rectoría del Instituto Costarricense sobre Drogas. Se sugiere la participación del Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública en lo que se refiere al ámbito de la oferta; así mismo, se recomienda la participación del IAFA, el MEP, el MINSA y la CCSS, para lo relacionado con la demanda de drogas y se sugiere con la presencia de MIDEPLAN como ente asesor.
3. Formular e implementar, en el marco del Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012 y con la participación activa de entidades públicas y privadas con mandatos relacionados, una política de reducción de la demanda científicamente fundamentada y basada en evidencias, que asigne funciones y establezca articulaciones entre las diversas entidades y organizaciones que atienden la materia de prevención en el país.
4. Dotar al Sistema Nacional de Atención a Drogodependientes del aval político y el presupuesto necesario para desarrollar su propuesta de atención y tratamiento a escala nacional, desde un enfoque de salud pública.
5. Flexibilizar la política institucional relacionada con la prestación de atención residencial, y establecer reglas claras y razonables en la relación entre el IAFA y las organizaciones no gubernamentales que atienden a la población.
6. Realizar una evaluación rigurosa de lo actuado hasta la fecha para determinar las características y prioridades del accionar futuro del Estado en materia de cooperación internacional y de acciones para el control del mercado local.
7. Aplicar la lógica del mercado al diseño e implementación de políticas con más inteligencia que músculo, de forma que se creen y pongan en práctica mecanismos novedosos que desestimen, disuadan o hagan poco rentable y atractiva la llegada al país de las organizaciones criminales vinculadas a este delito y actividades conexas.
8. Adoptar estrategias proactivas de enfrentamiento a la corrupción, entre ellas, la participación en programas multilaterales y bilaterales de asistencia técnica contra la corrupción; la preparación de planes de acción; la formación ética para los funcionarios de entidades medulares, desde el nivel local hasta el central y la instauración de códigos de ética desde esta perspectiva.

### **Ámbito de acción: Jurídico**

1. Fortalecer las estructuras de fiscalización y control interno del aparato de seguridad y del sistema judicial y, dotarlos de la formación y los recursos necesarios para ejercer sus funciones eficazmente.
2. Mejorar los criterios de reclutamiento de personal clave en ambos sistemas para considerar la valoración de elementos esenciales como la ética y los antecedentes disciplinarios.
3. Revisar los procedimientos disciplinarios aplicables actualmente a funcionarios en casos de corrupción relacionados con narcotráfico, ello a fin de mejorar su rigurosidad, eficacia y oportunidad.
4. Acordar una política criminal intersectorial, debidamente sustentada filosófica, institucional y presupuestariamente, y diseñada para afianzar un creciente equilibrio de la acción y la inversión pública en ambas dimensiones del enfrentamiento del fenómeno.
5. Tratar y resolver normativamente la prevención y el control de la oferta, con carácter urgente y perspectiva género-sensitiva, a la luz del principio de racionalidad de la pena.
6. Mantener una revisión permanente y actualización oportuna del marco normativo vigente para enfrentar nuevas expresiones del delito.

### Ámbito de acción: Técnico.

1. Asumir, como base orientadora de las acciones a lo interno del sistema educativo, los lineamientos Hemisféricos de Prevención Escolar, aprobados para aplicación en el subcontinente, y dar contenido presupuestario a su implementación.<sup>1</sup>
2. Potenciar a través del Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012 y más allá de éste, el trabajo con las familias en lo local. Esto en alianza con los gobiernos locales, las iglesias y otras fuerzas organizadas de la comunidad y desarrollando acciones con niños y niñas en la primera infancia, como preámbulo y como complemento al accionar preventivo asignado al sistema educativo.
3. Desarrollar estrategias de comunicación masiva y alternativa sistemáticas y culturalmente sensitivas, diseñadas para reducir la permisibilidad en la población en torno al uso y abuso del alcohol, tabaco y otras drogas lícitas.
4. Fortalecer la formación de redes normalizadas, profesionalizadas y complementarias, y orientarlas a generar la capacidad institucional necesaria para dar la atención que cada paciente requiere y para adaptarse a las necesidades de estos.
5. Diseñar las medidas y procedimientos administrativos necesarios para reforzar el control y la fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias precursoras en el país.
6. Contrastar rigurosamente los esfuerzos nacionales a la luz de buenas prácticas internacionales y nuevos hallazgos de la investigación, complementada por una evaluación sistemática de resultados que utilice parámetros de reconocimiento internacional.

---

1 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Lineamientos Hemisféricos en Prevención Escolar. Sexta Reunión del Grupo de Expertos de la CICAD/ OEA sobre reducción de la Demanda Del 28 al 30 de Septiembre de 2004, Buenos Aires, Argentina. Ver documento completo en: [www.cicad.oas.org/Prevencion/Lineamientos-Prev-Esc-esp.pdf](http://www.cicad.oas.org/Prevencion/Lineamientos-Prev-Esc-esp.pdf)

## **IV. ADENDUM**

### **MARCO JURIDICO NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE DROGAS EN COSTA RICA**

#### **4.1 Marco jurídico nacional**

La principal ley nacional para atender el fenómeno de las drogas en Costa Rica es la No. 8204, de enero de 2002, denominada “Ley Sobre Estupefacentes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas.”

Esta Ley declara de interés público la protección de la salud como uno de los más acuciantes problemas de la sociedad costarricense que amenaza de modo directo la soberanía, la independencia política, la integridad territorial, la seguridad y el bienestar de los habitantes. Asimismo, plantea la adopción de medidas necesarias para prevenir, contener, controlar, investigar, evitar o reprimir toda acción ilícita relacionada con las drogas y con otras actividades conexas.

Asimismo, crea el Instituto Costarricense sobre Drogas, órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia e instancia rectora política responsable de la formulación de políticas y la implantación de estrategias, aquellas dirigidas a reducir la demanda de drogas, contener, controlar y fiscalizar la oferta de sustancias ilícitas, además de prevenir y reprimir el delito de tráfico ilícito de drogas y de legitimación de capitales, entre otras actividades conexas.

La ley No. 8204 también indica que “En todo lo no regulado de manera expresa en este título, deberá aplicarse supletoriamente la legislación penal y procesal penal. Sin embargo, al conocer el caso concreto, el juez deberá aplicar siempre las disposiciones y los principios del Código Penal”.

Para fortalecer la lucha contra las drogas, el pasado 05 de febrero de 2009 se aprueba la Ley para el Fortalecimiento de la Legislación Contra el Terrorismo. Este cuerpo normativo: a) tipifica el financiamiento al terrorismo como delito; b) permite prevenir, controlar y reprimir el mismo; c) penaliza el apoyo a organizaciones, grupos o personas que participan en actividades terroristas y el reclutamiento de personas para esos fines; d) garantiza el enjuiciamiento de toda persona que participe en el financiamiento, planificación, preparación o comisión de este tipo de actos, aunque los mismos no se concreten; e) amplía las actividades económicas reguladas, como por ejemplo aquellas como casinos, bienes raíces, transferencia de fondos, compra y venta de arte y piedras preciosas, entre otras; f) amplía la gama de sujetos regulados y algunas profesiones liberales (abogacía y contabilidad); y g) se sustenta en el principio de nacionalidad activa y el principio de que los delitos de terrorismo y su financiamiento no son delitos políticos o motivados por razones políticas.

Como el avance más reciente cabe citar la aprobación en julio de 2009, de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, expediente N° 16.830, de amplia discusión nacional.

Existen otras leyes que complementan el abordaje de la temática que tienen competencias relacionadas:

Ley No. 4795 Ley de extradición, 1971.  
Ley No. 5395 Ley General de Salud, 1973.  
Ley No. 5412 Ley Orgánica del Ministerio de Salud, 1974.  
Ley No. 4573 Código Penal, 1974.  
Ley No. 7425 Registro, secuestro y examen de documentos privados e intervención de las comunicaciones, 1994.  
Ley No. 7530 Ley de Armas y Explosivos, 1995.  
Ley No. 7566 Creación del sistema de emergencias 9-1-1, 1996.  
Ley No. 7594 Código Procesal Penal, 1996.  
Ley 7035 Ley de creación del IAFA, 1997.  
Ley No. 5524 Orgánica del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), 1974, actualizada en 1999.  
Ley No.7957 Reformas de los artículos 8, 97 y 99, adiciones a los artículos 11 y 86, adición del artículo 88 y tres transitorios a la ley de armas y explosivos, No. 7530, 2000.  
Ley No. 7410 Ley General de Policía, 1994, actualizada 2001.  
Ley No. 7972 Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y fármaco dependientes, apoyo a las labores de la cruz roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución, 1999, actualizada en 2001.  
Ley 8093 Creación del programa nacional de educación contra las drogas, 2001.  
Ley 8096 Ley de fortalecimiento de la Policía Civilista (Modificación de la Ley General de Policía, No. 7410), 2001.  
Ley No. 8112 Convenio para el establecimiento de un consejo de cooperación aduanera, 2001.  
Ley No. 8127 Reforma de los artículos 215, 274 y 374 del Código Penal (Secuestro), 2001.  
Ley No. 8143 Adición de un párrafo segundo al artículo 174 del Código Penal de la República de Costa Rica, ley No. 4573 (Pornografía), 2001.  
Ley No.8200 Reforma de la ley No. 7425, registro, secuestro y examen de documentos privados e intervención de las comunicaciones, 2001.  
Ley No. 8238 Reforma de la ley de registro, secuestro y examen de documentos privados e intervención de las comunicaciones, No.7425 del 9 de agosto de 1994, y sus reformas, 2001.  
Ley No. 7442 Orgánica del Ministerio Público, 1994, actualizada en 2002.  
Ley 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia de 1998.

No obstante estos esfuerzos, la normativa vigente todavía requiere de ajustes, hay vacíos y temas que normar en el campo de las drogas. Prueba de ello son los proyectos de Ley que a la fecha se encuentran en la Asamblea Legislativa: a) Reforma y Adición de la Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas, expediente N° 16.831; b) Ley para la Penalización del Transporte Irregular de Combustible por las Aguas Bajo la Jurisdicción del Estado por parte de Embarcaciones de Bandera Costarricense, expediente N° 17.050; y c) Conservación de Datos Relativos a las Comunicaciones Electrónicas y Redes Públicas de Comunicaciones, expediente N° 16.745.

## **4.2 Marco jurídico internacional**

La normativa internacional sobre drogas responde fundamentalmente a la necesidad de implantar instrumentos legales que permitan intensificar esfuerzos y coordinar estrategias conjuntas y concertadas por todos los Estados que enfrentan el complejo fenómeno que ellas originan.

Los instrumentos más importantes son: a) la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes; b) el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; c) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; d) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2002, misma que se complementa con tres herramientas jurídicas como el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

Además de lo expuesto, existen otros documentos firmados y ratificados por Costa Rica cuyo carácter es vinculante a la materia de drogas: a) la Convención Interamericana sobre Extradición, 1981; b) las Cuarenta Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), 1990; c) Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; d) la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, 1997; e) la Convención Interamericana Contra La Corrupción, 1997; y f) la Declaración Política emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Período Extraordinario de Sesiones de 1998.

## Referencias bibliográficas

- Allen, Lawrence. Trace, Mike. Klein, Axel. *La "Descriminalización" de las drogas en Portugal: una visión general actual*. Fundación Beckley. Programa sobre Políticas de Drogas. Boletín Seises. S.f.
- Bejarano, Julio. *Inseguridad ciudadana y drogas: Realidades y Percepciones*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Red Nacional de Desarrollo Humano. PNUD, CR., 2006.
- Bejarano, Julio. *La juventud y las drogas: encuesta nacional sobre percepciones y consumo en población escolarizada*, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia: Costa Rica, 2006
- Calderón, R. (2009): "Exclusión social y delito en Costa Rica: Un análisis de sus vínculos", en *Cuadernos de Sociología*, UCR (de próxima publicación).
- Briscoe, I. *Crimen y drogas en los Estados frágiles*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, 2007.
- Cardoso, Fernando Henrique. Gaviria, César. Zedillo, Ernesto. *La Guerra contra las drogas es un fracaso*. S.f.
- Carpenter, Ted G. (2001). Plan Colombia: *El Nuevo Enredo de la Guerra contra las Drogas*. Cato Institute. Obtenido de Internet el 12 de mayo 2009: <http://dev.freetrade.org/publicaciones/ensayos/ens-2001-11-14.pdf>
- Consejo Económico y Social. Comisión de Estupefacientes. 52º Período de sesiones: *Proyecto de declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*. Viena, 11 a 20 de marzo de 2009.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. *Lineamientos Hemisféricos en Prevención Escolar. Sexta Reunión del Grupo de Expertos de la CICAD/OEA sobre reducción de la Demanda*. Del 28 al 30 de Septiembre de 2004, Buenos Aires, Argentina.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*. S.f.; Naciones Unidas.
- Del Olmo, R. (1997). Drogas. *El conflicto del fin de siglo*. Cuadernos de Nueva Sociedad. Caracas: Editorial Texto.
- Escohotado, Antonio. *Historia de las Drogas*. Tres tomos. Séptima Edición. España: Alianza Editorial, 1998.
- Estrategia Nacional sobre Drogas de España 2009-2016*, aprobada por el Consejo de Ministros el 23 de enero de 2009. García, R. (2002) *Drogas, derechos y reducción de daño*. *LiberAddictus*. Obtenido de Internet el 12 de mayo 2009: <http://www.infoadicciones.net/Pdf/0814-77.pdf>

Frisher, M., Crome, I., Macleod, J., Bloor, R., Hickman, M. *Predictive factors for illicit drug use among young people: a literature review*. Home Office Online Report 05/07, 2007.

Instituto Costarricense sobre Drogas. *Consumo de Drogas en Costa Rica, resultados de la encuesta nacional 2006*. San José, CR, 2009.

\_\_\_\_\_. *Informe 2008: Situación nacional sobre drogas y actividades conexas*. Costa Rica: ICD, 2009.

\_\_\_\_\_. *Plan Nacional sobre Drogas, 2008-2012*. 2007.

\_\_\_\_\_. *Situación actual del fenómeno de las drogas en Costa Rica*. San José, Costa Rica, 2007;

Instituto Costarricense sobre Drogas y otros, *Situación del tráfico de drogas en el Sistema Educativo Costarricense*. San José, Costa Rica. 2007.

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, *Encuesta Colegiales 2006*. C.R. 2006.

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia y otros, *El Consumo de drogas en la población privada de libertad en Costa Rica y su relación con la comisión del delito*. Costa Rica, 2004.

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia e Instituto contra las Drogas, *Vínculo del consumo de drogas sobre la productividad*, efectuada con el auspicio de la CICAD, OEA, 2006.

Mauer, M. & King, R. *A 25-Year Quagmire: The War on Drugs and Its Impact on American Society*. Washington: The Sentencing Project. Research and Advocacy for Reform, 2007.

Ministerio de Salud/Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. *Política del sector salud para la atención de los problemas derivados del consumo de alcohol, tabaco y otras drogas*, San José, CR: I.A.F.A, 2008.

Nadelmann, E. (2003) *Addicted to Failure. It's time for Latin America to start breaking with Washington over the war on drugs*. Obtenido de Internet el 12 de mayo 2009: [http://www.drugpolicy.org/docUploads/094\\_095nadelmann\\_failure.pdf](http://www.drugpolicy.org/docUploads/094_095nadelmann_failure.pdf)

Segura Fernández, Karen. *Las Drogas en Costa Rica: Realidad y Desafíos*. Documento de trabajo comisionado por la Defensoría de los Habitantes, el PNUD y FLACSO-CR. 2009.

Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*. Argentina: Ediciones Manantial, 2004.

**Artículos periodísticos:**

Rueda, Paul, *Acciones frente a la corrupción judicial*, La Nación, 27 de junio de 2009, Pág. 29A.

**Leyes:**

Ley N° 7972 “Creación de Cargas Tributarias Sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos”.

Ley N° 8204 “Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas”.

INFORMACIÓN PERSONAL DE PARTICIPANTES DEL CÍRCULO:

**“Acceso a la justicia penal en Costa Rica”**

- **MSc. Milena Grillo Rivera** (Coordinadora): Máster en Ciencias Sociales con especialidad en Violencia Intrafamiliar y Social. Directora de la Fundación Paniamor de Costa Rica. Representante de América Latina en la Junta Directiva de ECPAT Internacional e Investigadora de la Red Childwatch International, Capítulo Latinoamericano.
- **MSc. Soraya Long Saborío**: Abogada, con estudios de doctorado en derechos humanos, actualmente consultora especialista en el tema.
- **Pbro. Edwin Aguiluz Milla**: Sacerdote con especialidad en Historia de la Iglesia. En el campo de la drogadicción. Fundador del Programa de Prevención Primaria de la Adicción a las Drogas (Arquidiócesis de San José). Capellán de Hogares CREA y Director de la Casa Hogar San José. Actualmente Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Pastoral Social-Caritas de Costa Rica.
- **MSc. Julio Bejarano Orozco**: Psicólogo con Maestría en Drogodependencias. Investigador del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia y la Universidad de Costa Rica. Consultor de Organismos Internacionales y docente de la Universidad Estatal a Distancia.
- **Lic. Ernesto Rivera Casasola**: Licenciado en Comunicación Social. Especialista en investigación periodística. Editor de la sección Sociedad y Servicios del periódico La Nación.
- **MSc. Marco Vinicio Fournier Facio**: Maestría en Psicología, Profesor Catedrático Retirado de la Universidad de Costa Rica.
- **Dr. Guido Miranda Gutiérrez**: Especialista en medicina interna, Catedrático de la Facultad de Medicina de la UCR, Doctor Honoris Causa de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).
- **MSc. José Manuel Arroyo**: Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Master en Ciencias Penales y egresado del doctorado en Filosofía de la Universidad de Costa Rica. Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.



Círculo deliberativo

## “Acceso a la justicia penal en Costa Rica”

**Coordinación:**

*Giselle Boza Solano*

**Integrantes:**

*Rolando Pérez Sánchez  
Nora Garita Bonilla  
Rosaura Chinchilla Calderón  
Douglas Durán Chavarría  
Alfredo Chirino Sánchez  
Federico Campos Calderón*

**Colaboración:**

*Jennifer Loáiciga Soto*



## Presentación

**E**l presente documento resume las principales ideas de la discusión sobre los desafíos del derecho de acceso a la justicia en materia penal y algunas líneas de acción. Esta propuesta no pretende agotar las distintas dimensiones de este derecho, sino ofrecer un conjunto de ideas para el debate sobre el contenido de las políticas públicas, desde una perspectiva de los derechos humanos. Sin duda, quedan muchos temas pendientes de análisis, sin embargo, nos propusimos abordar aquellos que representan desafíos importantes en la sociedad costarricense de hoy.

El contenido del derecho de acceso a la justicia, como derecho en sí y como garantía para el ejercicio de otros derechos fundamentales, no se agota en el acceso a la instancia judicial sino que trasciende a múltiples escenarios, en especial el de las representaciones sociales, aspecto al que ponemos especial atención.

El documento presenta un análisis de contexto desde el concepto del derecho de acceso a la justicia penal, los desafíos acerca de los derechos de víctimas e imputados, el acceso a la justicia y su relación con el concepto de impunidad, los cambios en la política criminal y su incidencia en la garantía de acceso a la justicia y las representaciones sociales de la justicia penal.

El círculo inició la discusión con el valioso aporte del Dr. Javier Llobet, quien elaboró el documento base de este tema bajo el título *El derecho de acceso a la justicia penal*, que fue presentado de forma oral a los y las integrantes de este círculo. El grupo coincidió en muchas de los puntos propuestos por el Dr. Llobet. Se realizaron 13 sesiones de discusión de cada uno de los ejes temáticos anteriormente enumerados, mediante la presentación de ponencias individuales que se sometían a la discusión colectiva para las observaciones o comentarios de cada integrante del grupo.

El círculo consideró oportuna la consulta a distintos sectores con agenda en temas de acceso a la justicia penal, lo que enriqueció de manera especial el eje de no revictimización. En esta discusión contamos con el aporte de Rodrigo Jiménez representante del ILANUD, de Kattia Rodríguez, representante de la Defensoría de los Habitantes, de Fanny Arce, representante del CONAPAM, de Marcela Moreno, especialista sobre el acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas, así como de Noralía Mora y Erica Ovares, representantes de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Poder Judicial. De la misma forma, se contó con la participación de Montserrat Sagot como consultora en el tema de género.

Los resultados de este informe no buscan sustituir o recoger de manera integral las propuestas de cada una de estas personas o sectores, sino aportar a esa agenda desde otros puntos de vista y bajo la premisa de abrir el debate público a un conjunto de temáticas que consideramos de especial relevancia para el fortalecimiento del derecho de acceso a la justicia a partir de una perspectiva de los derechos humanos. En ese sentido, nuestra propuesta implica, necesariamente, un planteamiento crítico de aquellos aspectos de la sociedad costarricense de hoy no compatibles con un Estado Social y Constitucional de Derecho.

## **I. Diagnóstico situacional y desafíos**

### **1.1 Sobre el derecho de acceso a la justicia penal**

El derecho al acceso a la justicia es una denominación actual para un concepto socio-jurídico cuyo origen está ligado al nacimiento del Estado moderno. Sin que sea ese el orden histórico, la solución de conflictos sociales ha sido abordada tradicionalmente desde alguno/s de los siguientes sistemas:

- a) el de la autotutela según el cual el particular es quien resuelve sus conflictos haciendo uso de sus propios recursos. Allí el que mayor poder tiene se impone sobre los restantes;
- b) el de la autocomposición según el cual los que están involucrados en el conflicto son quienes lo solucionan. Implica toda una cultura de paz y también el excluir los factores de poder que pueden condicionar la «solución formal.»
- c) el heterocompositivo: es un tercero quien brinda la solución al conflicto. Ese tercero puede ser un particular (árbitros) o, en lo que nos interesa, el Estado.

Pues bien, ya sea partiendo de las teorías contractualistas (donde todos, ubicados en una posición igual, ceden voluntariamente algunas libertades al Estado para que éste las administre y a cambio brinde seguridad) o de las conflictualistas (según las cuales quienes tienen poder se imponen a las otras personas pero someten ese poder a una serie de reglas que, en síntesis, son las que constituyen el Estado Social de Derecho), el surgimiento del Estado moderno proscribió la autotutela y obliga a la heterocomposición estatal de los conflictos. El acceso a la justicia es parte del derecho a la acción, es decir, del derecho –abstracto– que todas las personas deben tener de contar con tribunales y procedimientos para solucionar efectivamente sus conflictos (sin que ello garantice nada sobre el resultado final o la decisión que ha de recaer para dilucidarlo), mismo que asume su forma actual cuando se hace notar que no basta que formalmente existan esos mecanismos sino que estos deben ser efectivos (tutela judicial efectiva).

Entonces, en primer lugar, debe cumplirse con el acceso a la justicia removiendo toda dificultad u obstáculo normativo para que las personas solucionen los conflictos y, en segundo lugar, una vez superados los escollos jurídicos, deben hacerse efectivas dichas normas en su implementación práctica. Es decir, se requieren:

**1.- Normas e infraestructura que garanticen dicho acceso.**

Pero no basta con ellas sino que es necesario impulsar:

**2.- Prácticas encaminadas en dicho sentido, teniendo en cuenta que el acceso a la justicia, también en lo penal, es para todos: víctimas e imputados.**

De allí que para evitar que los mecanismos heterocompositivos en vez de brindar una solución agreguen un conflicto adicional (para la víctima que no encuentra protección ante el ataque de sus derechos o para la persona acusada de cometer un delito ante el ataque a sus derechos sin posibilidad de que se revierta jurídicamente tal situación) que conduzca y fomente los mecanismos de autotutela, se requiere que las **normas y prácticas existan y sean efectivas y oportunas**, evitando

la revictimización y la justicia por mano propia, pues si el uso del sistema ataca los derechos de las personas o es insuficiente para tutelarlos, se preferirá evadirlo y actuar por propia mano.

No puede perderse de vista, tampoco, que el acceso a la justicia en materia penal tiene dos niveles: aquel que se refiere a las personas llevadas a proceso como presuntos sujetos activos del delito, y aquel que tiene que ver con los derechos de las víctimas, caso este en el que tales derechos dimanan sobre todo del artículo 41 de la Constitución Política.

En cuanto concierne a la víctima, uno de los malentendidos más perniciosos tiene que ver con la concepción según la cual el acceso de las víctimas a la Justicia puede verse garantizado solamente cuando, en el curso de un proceso penal, se da una sentencia condenatoria. En primer lugar, es impensable que todo proceso penal deba concluir, en nombre del acceso a la Justicia, en una sentencia represiva, simplemente porque ello sería posible solo en un modelo de nación totalmente incompatible con los valores más preciados de lo que se concibe hoy como un Estado democrático, y con aquellos logrados a través de los últimos siglos por los avances del Derecho Penal liberal. En efecto, el proceso se convertiría, en un supuesto tal, no más que en una *mise en scène* en la cual el rito llevaría indefectiblemente a la condena del imputado, con la ruptura del principio de inocencia que ello implicaría, además de la banalización de los principios derivados del debido proceso que deben primar en la persecución penal. En ese sentido, el concepto de *tutela judicial efectiva* está muy ligado a lo que venimos de explicar, en el tanto se entiende que el derecho a tal tutela es el derecho “...a obtener una sentencia sobre el fondo<sup>1</sup>, sin más, con independencia de su resultado favorable o desfavorable...” (Gonzalez, 2007: 45). Solo si entendemos el acceso a la Justicia como ese derecho del ciudadano a acudir al sistema penal en procura de una respuesta ante la situación problemática que le ha victimizado, sin que se deba partir de que tal respuesta debe siempre coincidir con una sentencia condenatoria, estaremos dando a tal concepto un contenido acorde con una concepción adecuada del Derecho Penal democrático.

Ahora bien, si hemos de partir, por lo expuesto, de que ese derecho constitucionalmente reconocido está ligado en gran medida a la verificación de un proceso, parece necesario referirse a los factores que incidirían para que una conducta problemática sea o no objeto de persecución penal. Como es bien sabido a partir de las elaboraciones derivadas del paradigma de la Criminología de la reacción social<sup>2</sup>, no todo comportamiento desviado termina siendo objeto de un proceso penal. Para aclarar cuáles son los mecanismos que influyen en ello, se ha echado mano de herramientas teóricas tales como los conceptos de *visibilidad y reenvío*<sup>3</sup>, los cuales, nos serán útiles también para acometer, más adelante, el análisis de la impunidad en relación con los delitos de cuello blanco.

Por *visibilidad* se ha entendido la capacidad que tiene una conducta desviada de ser percibida, de ser detectada por quien pudiese hacerla de conocimiento de los aparatos de control social formal o por alguno de los agentes de control social encargados de la persecución penal. En ese sentido, la investigación ha demostrado que no todas las conductas tienen el mismo grado de visibilidad, la cual es condicionada, en gran medida, por factores como la posición social del sujeto activo; así, no tiene la misma visibilidad la criminalidad convencional que la criminalidad económica u otras ligadas con esquemas de crimen organizado, todas con un grado de sofisticación que hacen difícil que los

---

1 O, agregaremos nosotros, cualquier otra solución alternativa, como las que están previstas por el Código Procesal Penal o la Ley de Justicia Penal Juvenil.

2 Sobre el tema se puede ver Pires, A.: *La Criminologie et ses objets paradoxaux: réflexions épistemologiques sur un nouveau paradigme*, in *Déviance et Société*, vol. 17, N° 2, pp. 129-161.

3 Ver al respecto Robert, Philip; Faugeron, Claude: *Les forces cachées de la justice*, Éditions du Centurion, París, 1980, cap. I *ab initio*.

ciudadanos comunes o los entes encargados de la persecución penal se percaten de su existencia. Luego, si una conducta desviada sí ha sido percibida por quien podría hacerla de conocimiento de los aparatos represivos, también es posible que decida no hacerlo, caso en el cual no habrá *reenvío*.

Precisamente una de las razones que podría tener quien tuvo conocimiento del hecho para no reenviar el asunto a conocimiento del sistema penal, tiene que ver con un aspecto que viene a refutar la falsa tesis de aquellos que sostienen que hay que reducir el acceso a institutos como la conciliación y la reparación, a saber, la solución del conflicto mediante mecanismos informales de control social. En otras palabras, podría ser, como sucede con frecuencia, que a la víctima no le interese en absoluto ni la puesta en marcha de un proceso penal ni la imposición de una sanción, sino simplemente una reparación o la recuperación del bien cuando se tratare de un ilícito de naturaleza patrimonial, de forma que si se viera satisfecho de tal manera es posible que ni siquiera intente acudir a la Justicia penal.<sup>4</sup>

## **1.2 Acceso a la justicia, víctimas e imputados**

Por todo lo anterior conviene tener en cuenta algunos de los principales desafíos a los que nos enfrentamos en esta temática:

**1.- “¿El acceso a la justicia es sólo para las víctimas?”** A veces se pierde de vista que, como se dijo atrás, la creación de mecanismos jurídicos y empíricos para acceder a los tribunales y a los procedimientos tiende a que, a través de una persona imparcial (juez o jueza), se dilucide un conflicto que puede ser generado por quien se diga víctima y que, en realidad, no tenga efectivamente dicha posición. Es decir, las nociones de víctima e imputado no solo son procesales o formales sino que apuntan a una situación real que solo puede abordarse correctamente una vez que se declare o reconozca el derecho y el conflicto subyacente. Cualquier persona, cualquier ciudadano o ciudadana “honesta” puede ser víctima o imputado en un proceso penal, pues para ello bastaría que se le afecten sus derechos injustamente. En el caso del imputado porque se haga un ejercicio abusivo de derechos o poderes por parte de particulares (denunciándole calumniosamente, simulando en su contra la existencia de un delito o pruebas, etc.) o del Estado mismo (penalizando conductas que no afecten o hagan peligrar significativamente bienes jurídicos dignos de tutela o abusando de las potestades de imperio). Si tanto imputados/as como víctimas formales están cobijados/as por el acceso a la justicia, ello significa que tanto unos/as como otros/as han de tener derechos reconocidos a tener tribunales en que se diluciden sus disputas, presentar procesos y, en general, impugnar decisiones judiciales. Así, por ejemplo, a través del procedimiento de revisión se logra que imputados/as tengan acceso a la justicia cuando se les ha juzgado con graves errores procesales.

**2.- “¿Los imputados tienen más derechos que las víctimas?”** Esta falsa dicotomía, tan difundida actualmente aún en los medios de comunicación, impide reconocer que no se puede comparar ni tratar igual a quienes tienen posiciones diferentes. Los derechos de las personas acusadas y los de las víctimas no han de tener una equiparación cuantitativa sino cualitativa. Es decir, la discusión pierde perspectiva si se cuantifican los derechos respecto a si se reconocen derechos diferentes según la posición de cada cual. Víctima e imputado/a no se encuentran, ni real ni procesalmente, en un plano de igualdad, por lo que, desde sus respectivas posiciones, han de ser tratados de forma diferente. Ambos han de tener el reconocimiento formal y real de un conjunto de derechos conforme a su situación. Por ejemplo, sería un absurdo reconocerle a la víctima el derecho a la presunción de

<sup>4</sup> Otras razones podrían ser la imposición de sanciones, también en el contexto del control social informal.

inocencia, a no ser condenada sin contar con un abogado defensor, a que la afectación a su domicilio, privacidad o intervención de comunicaciones se den dentro de cierto marco, a que la pena no sea excesiva, a que la pena sea humana, etc. pues a ella no se le atribuye un delito y, en general, no será objeto, por el hecho por el que se presenta victimizada, de la acción coactiva del Estado a través de sus diversas agencias (policía, fiscalía, etc.).

Uno de los argumentos más atractivos de la reforma penal de los años noventa consistió, precisamente, en la declaración evidente de que el nuevo trato dado a la víctima la situaría en un papel central del nuevo proceso (Issa, 1996: 192-193), concediéndole el rol que hasta la fecha le había sido negado. Como una evidente verdad se sostiene que el nuevo proceso penal está orientado hacia la víctima, le reconoce una nueva posición, la dota de derechos de participación e información que le permiten tomar decisiones de manera directa en el proceso, y resulta algo muy evidente que ha de conducirse de una manera que no constituya una segunda victimización. Tanto desde las teorías de los fines de la pena como de la teoría del derecho sustantivo, se observa una fuerte impronta de acercamiento a los derechos de la víctima y hacia la atención de sus intereses. La necesidad de atender procesalmente a la víctima de una manera radicalmente nueva, sobre todo desde el punto de vista del ejercicio de la acción penal es, en esencia, un verdadero producto de la modernidad (Hassemer, 1999).

La discusión sobre el “equilibrio de derechos” o, por el contrario, de la “hiperventilación” de los derechos del acusado frente a la víctima, sigue interesando, sobre todo políticamente, para buscar fines específicamente simbólicos,<sup>5</sup> con reducción de derechos y garantías del acusado, para finalmente no reconocer adecuadamente lo que denominaremos “verdaderos derechos” de la víctima, que siguen sin ser atendidos de una manera adecuada.<sup>6</sup>

---

5 “Se nota esta tendencia principalmente en las trincheras de batalla propuestas por el neoautoritarismo que busca hacer suyo el discurso de los derechos de las víctimas para convencer a posibles votantes y adherentes ideológicos, que ellos sí representan a las víctimas del delito. El discurso neoautoritario plantea que existen posturas doctrinales, elaboraciones teóricas y defensores de los delincuentes, que pretenden seguir invisibilizando y victimizando a quienes sufrieron los efectos del delito. Con ello buscan, principalmente, una estigmatización de estos “teóricos”, y lograr los réditos de su perversa perspectiva reorientando los cañones del proceso penal y de la persecución penal sobre los que consideran “culpables” desde la comisión del hecho, ante quienes todo el proceso sería una simple metáfora, y una extensión de estas ideas “anti-víctima”, que no atienden lo que estos “furiosos” representantes de las víctimas buscan con gozo: que los acusados sean considerados culpables, que se les imponga la pesada pena a la que se han hecho merecedores desde que se denunció el hecho, y que los derechos de la víctima se hagan realidad en su doble perspectiva: venganza y resarcimiento.” Chirino, Alfredo: *“La Seguridad como un topos discursivo en la política criminal centroamericana. Perspectivas de una desesperanza*, en: *Revista Jurídica Estudiantil Hermeneútica*, San José, Costa Rica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, N° 14, junio de 2005, pp. 35 y ss.

6 “Fuera del sistema de justicia penal, es necesario conocer cómo debe proceder el Estado ante víctimas en general: de los delitos, de la ineficiencia estatal, de las injusticias estructurales, de los fenómenos naturales, como el funcionamiento de la seguridad social, de la educación, de la actividad ante la infancia, los ancianos, las mujeres y los desposeídos.” Issa El Khoury Jacob, Henry, *“Víctima y Proceso Penal Costarricense, Antología”*, San José, Costa Rica, Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial, 2000. p.8

Una importante conquista de la visión liberal y democrática del proceso fue la garantía de principios como el de inocencia, la observación del acusado como un sujeto y no como un objeto del proceso, la igualdad de armas, las prohibiciones probatorias, y el respeto, en general, a la dignidad del acusado<sup>7</sup>. Estos principios eran entendidos, naturalmente, como una forma de atender los intereses del acusado contra la actuación arbitraria e injusta del Estado a la hora de investigar los delitos. Puede citarse a Hegel (1995: 96), como un filósofo que planteó la necesidad de observar y honrar al acusado como una persona. Ser “persona” significaba “ser escuchado”, esto es, participar comunicativamente en el proceso de averiguación del hecho. Se trata, en el decir de Jakobs, de considerar que el acusado poseía una zona libre de control estatal, que implicaba importantes consecuencias para sus derechos procesales y para las posibilidades que existían en este “derecho procesal del ciudadano” para el ejercicio de sus derechos y la posibilidad real de hacerlo responsable por sus actos (Jakobs, 1995: 843-876).

De esta forma, es posible observar que, en el derecho penal clásico, la orientación al acusado, junto con el monopolio de la acción penal y el reconocimiento de reglas para el debido proceso, provocó un abandono de la posición jurídica de la víctima, orientando su atención, principalmente al derecho civil, al derecho social y, recientemente, al derecho de ayuda a las víctimas.<sup>8</sup>

La posición de la víctima es difícil de establecer claramente en el proceso penal, principalmente por las consecuencias del principio de inocencia, ya que su pretensión no es más que una pretensión, que depende de la demostración en sentencia de la culpabilidad del acusado. Es decir, que se trata, en realidad, de una hipótesis que tendrá que ser planteada en el acusatorio y demostrada con las pruebas que puedan ser allegadas al debate. Por ello el concepto de “víctima del delito” puede ser entendido teóricamente, pero no funciona como un concepto que puede ser aplicado desde el inicio de la causa penal, ya que su condición y posición esperan el descubrimiento de la verdad procesal mediante los mecanismos previstos en la ley.

Los cambios del proceso penal en lo que a la víctima se refiere parecen orientarse a eliminar su papel neutral y debilitado de mero testigo del hecho y convertirla en una interviniente con poderes de configuración dentro del proceso (Messuti citado en Issa y otros, 1996: 48-58). La querrela, pero también la conciliación, son dos medios poderosos que han permitido a la víctima ganar un papel novedoso dentro del proceso. No se trata únicamente de la continuación de una causa penal que se ha decidido no continuar por razones oportunistas del Ministerio Público, sino también de la

---

7 Hassemer se refiere a esto de la siguiente forma: “El Derecho Penal moderno está unilateralmente orientado hacia el autor del delito. O dicho con otras palabras, el derecho penal estatal surge precisamente con la neutralización de la víctima... El control del Delito deja de ser tarea de la víctima, socialmente tolerada, para pasar a ser competencia del Estado, que se convierte en exclusivo detentador del monopolio de la reacción penal, correspondiéndole en exclusiva la realización violenta del interés de la víctima, a la que, a su vez, se le prohíbe con la conminación de la pena, castigar por sí misma la lesión de sus intereses.” Hassemer, Winfried, *Fundamentos del Derecho penal*, Barcelona, 1984, pp. 92-93, citado por: Gutiérrez-Alviz y Conradi, Faustino, *La reforma del proceso penal*, en: II Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León “*Nuevas perspectivas sobre La situación jurídica penal y procesal de la Víctima*”, Madrid, 1989. pág. 158.

8 No hay duda que esta tendencia es particularmente fuerte en los países centrales, no así en nuestro margen cultural, donde las iniciativas para proveer apoyo y ayuda a las víctimas aun dependen de las propias autoridades del proceso penal, tal y como ocurre con la Oficina de Atención a la Víctima que se ha venido instalando, frecuentemente, en los ministerios públicos de la región. El éxito de estas iniciativas, que no hay que dudarlo han apoyado, desde una perspectiva solidaria, a las víctimas de delitos violentos, dependen de las personas que allí trabajan, y de las limitaciones presupuestarias con las que suelen funcionar.

posibilidad de llegar a un equilibrio de intereses y a una forma de “solución”, con mucha frecuencia puramente económica, de los daños y lesiones sufridos en los bienes jurídicos de la víctima.

En el derecho sustantivo ya es posible observar, cada vez con más frecuencia, la oferta de sanciones que se orientan hacia la reparación como una tercera vía en el derecho penal. El mismo principio de publicidad ha sido restringido en presencia de intereses de la víctima que deban ser custodiados cuando, de otra manera, un acceso intensivo de la publicidad y sus riesgos pudiera atender contra el ofendido y crear condiciones para una nueva victimización, ahora por medio, por ejemplo, de los medios de comunicación colectiva.

Mucho se ha avanzado en el manejo de casos de contenido sexual que implican intercambio con el perpetrador y una víctima menor de edad, para evitar tal contacto y no afectar con ello, por ejemplo, los derechos de la víctima a sufrir una vez más un encuentro con quien le ha causado grave daño. Se observa, para un futuro cercano, la atención de reglas para evitar nuevas revictimizaciones<sup>9</sup> mediante mecanismos audiovisuales que permitan interrogar a víctimas menores de edad, observando su entorno, el cual puede ser configurado de manera que sea sensible a su edad y desarrollo psicológico, sin afectar (al menos se espera), el derecho de intervención del acusado y su defensa. También se aconseja hoy día la reducción de las preguntas a estas víctimas a lo indispensable, así como la presencia de expertos que ayuden a determinar la idoneidad y conveniencia de las preguntas y hasta la presencia de personas del círculo familiar del menor durante los interrogatorios. Es posible esperar que haya reglas todavía más beneficiosas para las víctimas, como sería que el tribunal esté integrado, al menos, por una persona de su mismo sexo, y que sea esa persona la que la interroge, así como evitar la presencia de medios de comunicación colectiva y otras personas que la víctima considere inconvenientes a sus intereses, así como tomar otras medidas procesales, incluso algunas que limitan las posibilidades de intervención del acusado.

El derecho a información de la víctima abarcará también información sobre el dictado de medidas cautelares en contra del acusado, así como sobre el posible dictado de una libertad, etc. Se esperan más derechos de información, de intervención y de configuración en el proceso para las víctimas, incluso sin haber planteado una querrela. El derecho de la víctima a que se le tome declaración, en algunos casos, sin la presencia del acusado, puede ser previsto en casos de que esto pueda significar un peligro para la víctima o afectarla de alguna manera. La decisión depende de consideraciones específicas que debe tomar el juez. La tendencia es eliminar estas posibles “consideraciones” y dejar la opción directamente a la víctima, lo que podría provocar un desequilibrio directo en contra del acusado. Los poderes informativos de la víctima, sobre todo frente a los medios de comunicación, podrían significar para el acusado más daños a sus posiciones jurídicas, además de posibles lesiones a los objetivos de las decisiones que se puedan tomar en el proceso, sobre todo frente a posibles medidas de libertad que le beneficien y que puedan ser presentadas a la comunidad como una forma de poner en “libertad” violadores, abusadores de niños, etc., que podría afectar también el derecho al estado de inocencia.

El proceso penal es un equilibrio de intereses entre las prerrogativas del *ius puniendi* del Estado y las garantías fundamentales del acusado, que han de ser protegidas a pesar de la sospecha de haber cometido un hecho formalizado en una acusación. Estas garantías son válidas para cualquier ciudadano que haya sido señalado como acusado, y no deben desaparecer mientras se trate de un proceso penal acorde a las reglas del Estado de Derecho.

---

9 Cfr. Las reglas asumidas por el Poder Judicial de Costa Rica para evitar la revictimización de personas menores de edad.

La observación de la posición de la víctima en un proceso que se pretende sea cada vez más “amigable” con esta implica, forzosamente, más limitaciones a los derechos del acusado y una reestructuración peligrosa del proceso penal (Hassemer, 1999). Lo anterior no significa que no tengamos presente la importancia del reconocimiento de los derechos de la víctima, sobre todo en una perspectiva de reconocimiento de su sufrimiento y angustia, pero mal haríamos en tratar de construir un proceso penal todavía más abierto a la participación de la víctima, ya que el resultado sería siempre nocivo para las garantías, puesto que, en el fondo, siempre existirá la posibilidad de que el proceso penal sea cualquier otra cosa menos la expresión del derecho a castigar del Estado y más probablemente la versión formalizada de la “venganza de la víctima” que es precisamente lo que la historia nos enseña se trató de evitar con la construcción filosófica del proceso.

Por supuesto que lo observado no pretende dejar de lado las razones de humanidad y solidaridad que defienden y sostienen una mayor consideración de los derechos de la víctima en el proceso penal, solo es la oportunidad para observar cómo existe un campo de tensiones enorme entre la funcionalidad social del proceso penal y los principios que orientan el proceso penal democrático. Al respecto, las trincheras de batalla se mueven según la perspectiva: en la política criminal parece haber una mayor atención al problema de la víctima, mientras que la doctrina exige una mayor atención a lo normativo, a los principios y a no dar tanta importancia a la funcionalidad social. Se trata de cambios tanto sociales como político criminales que tienen líneas comunes, y que trascienden las meras barricadas de la discusión sobre el papel de la víctima en el proceso penal, sino que tienen su vinculación profunda con el papel de la persona que sufre en una sociedad cada vez menos sensible a ese sufrimiento.

La atención de los intereses de la víctima refleja también un cambio del sentido y de la función del proceso penal democrático, que por atender esa nueva perspectiva implica una reducción de los derechos del acusado y una pronunciada orientación hacia la privatización del conflicto y de la justicia. Por ello, la así denominada “orientación hacia la víctima” resulta ser una forma de poner distancia de la forma de pensamiento vinculada a principios indisponibles que planteaba la inspiración europea liberal (Jakobs, 1995).

El proceso penal busca atender a nuevas necesidades de información y de configuración por parte de la víctima, sin embargo, en el fondo, las fundamentaciones que suelen recogerse para ampliar y profundizar esas capacidades “procesales” siguen siendo desde la perspectiva de la reducción de las otras capacidades de configuración que correspondían a la defensa del acusado. Es por esto que las reformas tendientes a focalizar en las expectativas de la víctima chocan con estructuras del proceso que habían sido planteadas para establecer difíciles equilibrios entre las capacidades del Estado para investigar y castigar los delitos y la posibilidad del acusado de plantear una contrapropuesta argumentativa frente a los poderes de la acusación.

Junto a los poderes procesales novedosos (los cuales siguen siendo considerados por algunos como “insuficientes”), se incluyen salidas extraprocesales como la mediación, la conciliación, y otras opciones que le dan importancia a las expectativas resarcitorias de la víctima, últimamente acompañadas también por figuras propias del derecho penal sustantivo que incluyen, junto a la pena, las posibilidades de resarcimiento como verdadera tercera vía. La “negociación del conflicto” y la posibilidad de que la pena, como “espada de Damocles” caiga sobre el acusado, forman la circunstancia específica en que el negocio con la acusación y el proceso se han planteado últimamente. No obstante, debe reconocerse que la víctima ejerce un rol novedoso en estas formas de solución alternativas, y sus intereses son probablemente mejor representados que en un proceso

penal donde el objetivo punitivo suele transfigurar esos intereses en los únicamente sancionatorios. La conciliación y la mediación también crecen en un terreno fértil donde la visión del conflicto se inunda de otras concepciones filosóficas, diferentes de aquellas que ilustran las orientaciones del proceso. La óptica se centra en una ampliación de las posibilidades de negociación para satisfacer los intereses de la víctima en ámbitos donde usualmente la prerrogativa punitiva no llega, o no llega con la fuerza que sería esperable. De otra parte, la presión económica o el “manejo” del conflicto por las partes involucradas podrían desvirtuar el verdadero sentido de llegar a un “acuerdo” sobre los intereses de la víctima. Es peligrosa esta tendencia y no debe banalizarse su importancia en el estadio actual de la discusión sobre la participación de la víctima en este tipo de “procedimientos” orientados en la ya famosa “nueva cultura de la paz”.

Las poderosas tendencias existentes en la política criminal de la actualidad, que fortalecen el papel de la víctima, y la urgencia de crear nuevos derechos para ella, no son en modo alguno una “bagatela” o una tendencia que pueda ser soslayada. Se trata, como se ha dicho, de un modelo basado en valores de gran importancia en la coyuntura actual, tales como la solidaridad y la humanidad de la justicia. Sin embargo, el problema está en las consecuencias prácticas frente al modelo que ha sido diseñado de un proceso con garantías concebidas como un instrumento para evitar la arbitrariedad y el daño en las esferas jurídicas del acusado. En la medida que se pretendan equilibrar ambas tendencias en un proceso que responde a tradiciones distintas, se observará que el equilibrio no es posible.<sup>10</sup>

**3.- “¿Las víctimas carecen de derechos en el actual proceso penal?”** Tal y como se viene diciendo, el diseño del actual modelo procesal, por primera vez en la historia legislativa costarricense, incorporó al articulado una serie de derechos *formales* para quienes se consideran víctimas, permitiendo su participación activa en el proceso y eliminando la exclusión que tenía el código derogado. Dentro de ellos se enumeran los siguientes:<sup>11</sup>

**a.- poderes de disposición:** derecho a la instancia privada (art. 18-19 CPP); a su revocatoria (art. 17 y 30 inc. h CPP); a continuar con el proceso previa conversión de la acción pública en privada en los casos y con los requisitos legalmente establecidos (art. 20 CPP); a señalar los errores procesales en la investigación y objetar el archivo fiscal (art. 71.3.i CPP); a la conciliación (art. 36 CPP); a la aceptación de la reparación integral del daño (art. 30 inc. j CPP); a la suspensión del proceso a prueba (art. 25 pár. 3 CPP);

**b.- poderes con respecto al ejercicio de la acción penal:** recurrir la desestimación, el sobreseimiento, la sentencia absolutoria o el cese o modificación de medidas cautelares (art. 71.3.c-d. CPP); instar al

10 “No puede sustituirse el culto al delincuente por el culto a la víctima; la persona ofendida por el delito no puede ser ignorada, pero, tampoco, ser convertida en el protagonista exclusivo del hecho criminal. Por ello, las versiones más razonables del actual movimiento victimológico no contraponen los derechos del delincuente y los derechos de la víctima: se limitan a reclamar para la persona victimizada el protagonismo que ésta merece en la explicación del hecho criminal, en su prevención y en la respuesta del sistema legal”. Landrove Díaz, Gerardo, “Victimología”, Tirant Lo Blanch, España, 1990, p. 24, citado por Murillo Rodríguez, Roy, “Participación de la víctima en la fase de ejecución Penal”, en: I Congreso Nacional de Victimología, *Las Víctimas también tienen Derechos Memoria*, San José, Costa Rica, EUNED, 2002, p. 5.

11 Se sigue el texto y enumeración elaborada para este Foro por Llobet Rodríguez, Javier. “El derecho al acceso a la justicia”, inédito, 2009 ajustado a partir de la Ley N° 8720 de “Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal.” Y agregando una categoría que introduce la citada ley. La deliberación de la mesa inició antes de la vigencia de la ley que, por ello, fue aprobada en el interin de las sesiones de trabajo de este grupo.

Ministerio Público para que recurra (art. 441 CPP); constituirse en querellante conjunto o exclusivo (art. 75 CPP); legitimación dada a grupos de protección de intereses difusos (art. 70 inc. c.d.CPP);

**c.- derechos de audiencia:** de ser convocada y escuchada en la audiencia para solicitar la prisión preventiva en caso de riesgos para ella o su familia (art. 71.3.h CPP); a ser convocada y escuchada en la audiencia preliminar (art. 71.3.e CPP); en el juicio aunque no haya sido ofrecida como testigo (art.71.3.b CPP); a informar al tribunal en la clausura del debate (art. 358 CPP); respecto a la procedencia o no del proceso abreviado (art. 373 CPP);

**d.- derechos de información para control:** de todos sus derechos (art. 71.1.c CPP); sobre las resoluciones que terminan el proceso (art. 71.1.e CPP); traslado de la acusación (art. 306 y 71.3.g CPP); traslado de la solicitud de sobreseimiento o de la aplicación del principio de oportunidad (art. 300 y 71.3.g CPP); de la presentación del procedimiento de revisión (art. 413 CPP); de la decisión fiscal de no recurrir la absolutoria, el cese o modificación de medidas cautelares (art. 71.1.h CPP)

**e.- derechos de representación:** por la Oficina de Defensa Civil de las Víctimas para la delegación de la demanda civil resarcitoria en el Ministerio Público (art. 39 CPP y 33 LOMP);

**f.- derechos reparatorios:** para la presentación de la acción civil resarcitoria (art. 37 CPP); la reparación en caso de suspensión del proceso a prueba (art. 25 CPP); en la conciliación (art. 36 CPP); en la reparación integral del daño (art. 30 inc. j CPP); a la devolución de los bienes o valores de su propiedad incautados o recuperados (art. 71.3.j CPP)

**g.- protección ante la revictimización:** a través de límites en la publicidad del debate (art. 330 inc. a,e,f,g. CPP); mediante formas especiales de interrogatorio y acopio de prueba para casos de mujeres, menores de edad y personas agredidas sexualmente (art. 71.2.c.d., 212, 221 y 351 p. 3 CPP; 121-127 CNA); fijación de medidas cautelares ante el peligro de obstaculización procesal, peligro a la víctima o reiteración delictiva (art. 71.3.h y 239 inc. d. CPP).

**h.- derechos de protección especiales, procesales o extraprocesales:**<sup>12</sup>como la reserva de los datos de identidad de la víctima o los testigos cuando corran peligro, de sus características físicas individualizantes y el uso de medios tecnológicos que permitan asegurar la privacidad de esos datos (art. 11 de la Ley de Protección a víctimas, testigos; art. 70.2.b y 204 bis CPP, etc.).<sup>13</sup>

Ahora bien, no basta la remoción de obstáculos normativos potencializando la inclusión de declaraciones jurídicas para acceder a mecanismos estatales de solucionar los conflictos ante los tribunales, sino que tales mecanismos han de ser efectivos y expeditos.

12 Esta es la única categoría de medidas que no estaba prevista antes de la aprobación de la ley N° 8720 de abril pasado.

13 No obstante se ha discutido sobre la constitucionalidad de esta medida, por una eventual afectación al derecho de defensa, desde que esa protección puede llegar, inclusive, a la fase de juicio lo que le impide a la defensa técnica y material conocer los datos o identidad del declarante para efectos de ofrecer prueba, desvirtuar la credibilidad del declarante, etc.

**4.-** “¿Todo lo que se tenía que decir o hacer sobre la víctima está contemplado en el modelo procesal vigente? No. Siempre hay una coherencia entre las declaraciones formales de derechos y su implementación efectiva; es decir, entre el deber ser y el ser, de modo que en la práctica del proceso penal costarricense es posible observar una serie de situaciones que, pese a que no están formalmente impuestas o vedadas, constituyen verdaderas denegaciones de justicia. Entre dichas prácticas pueden enumerarse, sin carácter taxativo, las siguientes:

**a.-** falta de implementación real de diversas declaraciones formales: tal el caso de los interrogatorios conjuntos entre diversos profesionales para evitar la revictimización respecto a los que, si bien hay normas que los prevén (art. 71.2.c.d, 212, 221 y 351 p. 3 CPP), la práctica –después de casi diez años de vigencia de esas disposiciones– las inobserva cotidianamente y señala que siguen siendo múltiples los interrogatorios según los tipos de pruebas requeridas, que no son concentrados en el tiempo y que la respuesta institucional a estos delitos dilata excesivamente en detrimento de los procesos terapéuticos que puedan vivir las víctimas;

**b.-** tratos iguales a personas que, en la realidad, se encuentran en situaciones desiguales, lo que invisibiliza las diferencias y genera discriminación por omisión. Tal el caso de la forma en que pueden acceder a los tribunales y a los procedimientos algunos grupos minoritarios o vulnerables (mujeres, niños y niñas, afrodescendientes, indígenas, personas en condición de discapacidad, migrantes, personas adultas mayores, privados de libertad, etc.) pues no se considera la necesidad de reacción inmediata en ciertos casos; desformalizada; en otros idiomas o dialectos y en otros escenarios de trabajo<sup>14</sup>;

**c.-** tiempos excesivos y no diferenciados para solucionar los diversos conflictos existentes (en general el sistema responde con similares tiempos de duración en procesos penales por delitos sexuales con niños y niñas que respecto a delitos económicos no complejos; ante víctimas adultas mayores que respecto a población adulta común; ante delitos cometidos en flagrancia y sin dificultad investigativa respecto a los que sí presentan mayores rigores en tal ámbito,<sup>15</sup> para citar algunos ejemplos);

14 Vgr: el artículo 339 del Código Procesal Penal posibilita el traslado a las zonas indígenas para realizar las diligencias que les afecten, pero ello no siempre es efectivo sumado a la falta de capacitación en el propio idioma indígena que poseen los funcionarios judiciales, lo que mediatiza mucho el contacto.

15 También en el íterin de las sesiones de trabajo de esta mesa se implementó un programa de flagrancia, primero a nivel de disposiciones administrativas surgidas del seno de Corte Plena y luego mediante reforma introducida por ley N° 8720. No obstante, ambas han sido cuestionadas en diversos escenarios jurídicos: las primeras por una posible afectación de los principios de imparcialidad y juez natural (por una parte surgen del seno de los jueces de más alto rango encargados de implementarlas, lo que podría implicar un adelanto de criterio respecto a la forma de juzgar estos delitos y a la constitucionalidad de la propuesta y, por la otra, cambian algunas reglas de competencia –territorial respecto de hechos sucedidos fuera de la competencia del Segundo Circuito Judicial de San José que, sin embargo, se trasladan hasta allí– establecidas en normas legales –CPP– pese al menor rango normativo de esas disposiciones administrativas) y las otras por la posible afectación al derecho de defensa, dado el tiempo reducido que se prevé para el juzgamiento lo que podría no ser razonable tal y como lo estableciera la CIDH en el caso Castrillo Petruzzi (N° 138-139) y se mencionara -a partir de tiempos menores establecidos en el proyecto original que, en la versión final de la ley, se aumentaron en pocas horas- por Corte Plena (sesiones N° 33-08 y N° 02-2009) al comentar el proyecto que dio origen a dicha ley. Aunque, en tesis de principio, no se observa que pueda vulnerarse ningún derecho de las personas acusadas al establecer diferenciación en el tiempo de reacción procesal según los tipos de delitos, debe tenerse especial cuidado de que no aprovechar dichas coyunturas para efectuar cambios ajenos a esa línea y que sí podrían vulnerar derechos fundamentales.

d.- denegatoria al acceso formal a la justicia ante ciertas situaciones: la víctima, aún cuando lo sea ante delitos que afecten su integridad física o sexual mediando relación de parentesco,<sup>16</sup> carece de participación en la etapa de ejecución de sentencia (cfr.: arts. 467-483 CPP) y es sólo hasta fecha muy reciente en que se le otorga audiencia en el procedimiento de revisión. De igual forma, no puede acceder a revisar una sentencia denegatoria de indemnización en su perjuicio pese a que hayan existido graves errores judiciales (falso testimonio, prevaricato, etc.).<sup>17</sup> Asimismo, en consonancia con la referencia de que el derecho de acción no es sólo a favor de la víctima, la persona acusada en cierto tipo de procesos de naturaleza penal (contravencionales o de tránsito por ejemplo) ve vedada la posibilidad de revisar la condena impuesta en su contra, pese a que existan esos graves errores judiciales (falso testimonio, prevaricato, etc.) aun y cuando la reacción estatal a cierto tipo de contravenciones sea, ahora, la prisión.<sup>18</sup>

e.- falta de asesoría legal efectiva: no basta el nombramiento de un representante legal en que la víctima delegue la demanda civil ni que esporádicamente se le informen de algunos de sus derechos sino que se requiere que se le dote de una asesoría legal que, en tiempo y las condiciones de implementación, sea efectiva.

### **1.3 ACCESO A LA JUSTICIA E IMPUNIDAD**

#### **¿Hay que aumentar la cantidad de condenas para garantizar el acceso a la Justicia?**

Para dar respuesta a esta pregunta debemos volver sobre lo expuesto al inicio de este documento, en el sentido de que “impunidad” no se corresponde con cantidad de sentencias absolutorias, de que el acceso a la Justicia no se corresponde con la cantidad de sentencias condenatorias, y de que esta tiene que ver, sobre todo, con la forma en que el Estado haga operativo al ciudadano y a la ciudadana su derecho de acudir a la jurisdicción en procura de que se tutelen sus derechos, a lo que se debe agregar, como parte de ese acceso a la Justicia, la garantía, para el individuo llevado a estrados en calidad de indiciado, de que se respetarán todos sus derechos.

Primero que nada, resulta incluso cuestionable desde el punto de vista ético-jurídico plantear que se deba aumentar la cantidad de sentencias condenatorias para poder decir que se da a la ciudadanía un verdadero acceso a la Justicia. Lo es porque debe haber las sentencias condenatorias que deba haber, ni una más, partiendo de las garantías del debido proceso que el Estado deba tutelar en su función punitiva. Cosa diferente es que se afirme que el Estado debe mejorar las capacidades

16 Dado el principio resocializador y la necesidad de eliminar la venganza privada, la participación de la víctima en la etapa de ejecución de la sentencia (sobre todo cuando esta es privativa de libertad) no puede considerarse posible en todos los tipos de delitos. En el presente caso se recomienda cuando, de la mano de una correcta ponderación de ese principio resocializador, median situaciones de parentesco o cercanía de poder entre víctima e imputado que pueden afectar a esta ante el cambio de modalidades de ejecución (beneficio de libertad condicional, cambio de régimen penitenciario, etc.). En todo caso esa participación ha de considerarse como un derecho a ser escuchada, sin que su criterio sea vinculante para las diversas autoridades penitenciarias.

17 Es a través del procedimiento de revisión que puede revertirse una sentencia en tales condiciones, obviamente sólo en el aspecto civil. No obstante, en sede penal se rechaza que eso sea posible a favor de la víctima constituida como actora civil y en materia civil se estima que, elegida previamente la vía penal a través de la interposición de la demanda resarcitoria, no puede pretenderse, luego, trasladarse la discusión de órbita judicial.

18 Así lo ha estimado la Sala Constitucional en los siguientes votos vinculantes, al tenor del art. 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 1054-94 y N° 377-99. Cfr. Al respecto Chinchilla Calderón, Rosaura. *La inadmisibilidad del procedimiento de revisión en materia contravencional: violación al derecho de acción y a los principios de universalidad de la jurisdicción, acceso a la justicia y debido proceso*. En: Revista de Ciencias Penales N° 26, 2009, págs. 67-78.

de los aparatos represivos para desplegar sus funciones de investigación y persecución, lo cual –si se llevan a cabo acciones de prevención integrada a la vez– podría ser algo positivo, cuando se tengan en la mira también, por ejemplo, las formas no convencionales de criminalidad como la corrupción, la delincuencia de cuello blanco y la delincuencia económica, en las que sí se puede hablar de impunidad, en vista de que las conductas relacionadas nunca –o casi nunca– son objeto de proceso en sede penal. Además, a aquellos argumentos según los cuales hay gran impunidad en Costa Rica porque la respuesta de la Justicia no pronuncia suficiente cantidad de sentencias con pena privativa de libertad o penas con suficiente cantidad de años de cárcel, es menester oponer, como argumento, un dato cuantitativo bastante elocuente, cual es que Costa Rica tiene una de las tasas de encierro más altas de todo el hemisferio.

En efecto, exceptuando a los Estados Unidos y a Belice, cuyas tasas de encierro han sido siempre brutalmente desmedidas (hoy, de 760 personas por cada 100.000 habitantes para el caso de los norteamericanos)<sup>19</sup>, Costa Rica se ubica entre los países con más gente en la cárcel; ocupaba, junto con Panamá, la tasa más alta de Centroamérica, pero las irracionales e inútiles<sup>20</sup> políticas de mano dura de El Salvador que, en tres años, duplicaron las tasas de encarcelamiento (Legget, 2007: 33), sin resultado alguno en ese hermano país, desplazaron a Costa Rica al tercer puesto en ese desprestigiado *ranking*. Sin embargo, hay que recalcar que esa baja, en el caso de Costa Rica, no se debe a que esté bajando la cantidad de gente encerrada, tal y como se desprende de la información que de seguido se detalla:

COSTA RICA		
POBLACIÓN PENITENCIARIA		
TENDENCIAS RECIENTES (año, población total, tasa de encarcelamiento por 100.000 habitantes)		
1992	3,346	(105)
1995	4,200	(123)
1998	6,083	(167)
2002	6,613	(157)
2004	7,619	(177)
2007	8,246	(181)
2008	9114	(206)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del ICP del Kin's College de Londres.

No obstante lo que se desprende del cuadro precedente, es positivo mencionar, continuando con el análisis del tema de acceso a la Justicia, que en lo concerniente a las personas indiciadas, la tasa de prisión preventiva de Costa Rica es una de las más bajas de todo el hemisferio, con números relativos que corresponden a un 23,3 % del total de individuos privados de libertad, lo cual –todavía– habla

19 Para saber sobre las hipótesis que se manejan al respecto del caso de los EE.UU., se pueden ver especialmente Wacquant, Loïc: *Les prisons de la misère*, Éditions Raisons d'Agir, París, 1999, 189 pp; Wacquant, Loïc: *Punir les pauvres*, Agone, Marsella, 2004, 347 pp.; Wacquant, Loïc: *Deadly symbiosis: When ghetto and prison meet and mesh*, in Garland, David (editor): *Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences*, Sage Publications, Londres, 2001, pp. 82 – 120.

20 Porque no bajaron las tasas de criminalidad.

bien de la administración de Justicia penal del país. De la información se concluye, entonces, que el crecimiento en la cantidad de personas encerradas en Costa Rica es evidente y de gran importancia desde el punto de vista cuantitativo, ante lo cual se puede preguntar: ¿es lúbil el sistema penal costarricense? La respuesta es evidentemente negativa, pues los hechos hablan por sí mismos: *Costa Rica ha triplicado en los últimos quince años su población penitenciaria.*

Cabe ahora preguntarse si una respuesta tal es adecuada; sobre el punto está claro que, desde que se empezó a dar esa tendencia, las tasas de criminalidad, sobre todo patrimonial,<sup>21</sup> han seguido creciendo (PNUD, 2006: 148), de manera que no puede considerarse racional el recrudecimiento de la represión por medio de la cárcel, en el tanto no se logró ningún objetivo importante de política criminal, aparte de los grandes costos económicos que implica un sistema penitenciario cada vez más demandante.

Otro argumento que permite sostener una posición opuesta a aquellas opiniones según las cuales el acceso a la Justicia es en Costa Rica muy pobre, es el que tiene que ver con la tasa de elucidación de homicidios, que es de 82% (Legget, 2007: 31), cifra similar, por ejemplo, a la de los EE.UU. Aunque precisamente la sobrecarga a la que se ve sometida la policía científica por exceso de trabajo en los delitos contra la propiedad —que se verá agravada si baja el acceso para las partes a los mecanismos de desjudicialización— es grande, en lo atinente al homicidio se tiene en el país un buen desempeño, lo que es importante, dado que se trata del ilícito que más gravemente atenta contra los bienes tutelados por el ordenamiento jurídico.

En cuanto a los delitos de cuello blanco y los de corrupción, es necesario hacer énfasis en que estas son algunas de las formas de criminalidad en las que la impunidad causa mayores estragos, dado que la victimización que genera es de dimensiones descomunales.

Como consecuencia de representaciones sociales muy extendidas, se considera usualmente que este tipo de criminalidad no tiene víctimas, pero la doctrina, lo mismo que los instrumentos internacionales, han venido reconociendo que, al contrario, la victimización en tales casos es de gran entidad. Por ejemplo, hoy está ampliamente admitido que, en un sentido más amplio, la evasión fiscal puede causar una victimización colectiva en el tanto tiene un efecto nocivo sobre la función distributiva del sistema fiscal, lo que agrava la desigualdad existente; así, aun y cuando la persona no se declare “individualmente” como víctima del delito de evasión fiscal, el daño social y la victimización colectiva pueden ser importantes<sup>22</sup>, y es precisamente por ello —y por otras razones a las que haremos referencia de seguido— que instrumentos internacionales como los *Principios rectores en materia de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y de un nuevo orden económico internacional* de Naciones Unidas, se refieren a los delitos de esta naturaleza como *delitos especialmente nocivos*.

No obstante ello, la consecuencia más grave que se deriva de estos tipos de criminalidad es la fragilización que del sistema democrático provocan,<sup>23</sup> dada la influencia nefasta que pueden tener en todas las áreas del funcionamiento del Estado y de sus poderes. Las dificultades investigativas son inmensas, primeramente porque, como lo ha señalado la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga

21 Puesto que nuestra tasa de homicidio, de por sí bastante baja, ha dado muestras de gran estabilidad y de crecimiento relativamente modesto, por lo menos hasta hace poco (ver al respecto los comentarios de Legget, Op. cit., p. 53).

22 Interesantes en extremo son los conceptos analizados al respecto por Ponsaers y Ruggiero: *La criminalité d'affaires*, in Mucchielli y Robert (Directores): *Crime et sécurité, l'état des savoirs*, Editions La Découverte, París, 2002, pp. 223 - 231.

23 Ver sobre este tema, al respecto de la corrupción Lascoumes, Pierre: *La corruption*, in Mucchielli y Robert, op. cit., p. 232.

y el Delito (ONUDD), la detección del crimen organizado es difícil (Legget, 2007: 68), además de que se trata de un tipo de delito muy complejo cuyos autores tienen a su disposición, además de poder económico, sofisticación en el ámbito tecnológico. Por otro lado, un tema que tiene que ver con la visibilidad, es que este tipo de criminalidad se desarrolla, por ejemplo, en el contexto de la empresa, lo que le libra de todo control social externo.

En lo tocante al reenvío, está claro que la diferencia entre la cifra oculta de la criminalidad convencional y la de la organizada, la económica y la relacionada con la corrupción, es, sobre todo, que aquella se da porque las personas no denuncian, mientras que la concerniente a estos tipos de delito obedece a que no se tiene conocimiento de su acaecimiento.

Partiendo de lo anterior, es importante poner en marcha todos los medios necesarios para mejorar la capacidad de investigación y de persecución del Estado, en función de limitar, en la medida de lo posible, la impunidad en estos tipos de criminalidad.

Para ello se requerirá desplegar todas las acciones que se derivan de los diversos instrumentos internacionales sobre la materia, tanto las convenciones relacionadas, como el *soft law*:

- Se deberán poner en marcha medidas preventivas; la primera tiene que ver con la concienciación que la población se haga sobre el tema, para modificar sus actitudes al respecto,<sup>24</sup> lo cual tiene relación con el tema de las representaciones sociales apuntado supra.
- Es menester desarrollar la investigación, los métodos de control y la inteligencia.
- También será necesario considerar no sólo la importancia de que los funcionarios cuenten con salarios adecuados, sino también que cuenten con capacitación relacionada con los factores de riesgo.<sup>25</sup>
- El fomentar la transparencia en lo tocante a la financiación de campañas y partidos políticos es trascendental (Cruz, 2004: 118), lo cual es una materia pendiente en Costa Rica, donde no ha habido voluntad política para mejorar en el tema.
- Se deben mejorar los procesos para nombramiento de los funcionarios, a los que se debe, además, limitar mediante códigos de conducta.
- Hay que mejorar los procesos de contratación administrativa, que son tradicionalmente un contexto en el cual se dan prácticas corruptas (Ponsaers y Ruggiero, 2002: 228).
- Una de las medidas más importantes para reducir la impunidad en materia de delito de cuello blanco y organizado, es el fomento de la transparencia.<sup>26</sup>
- Ya en el ámbito de las **medidas represivas**, aparte de la labor que se debe hacer en lo tocante a reformas a las leyes penales, se debe impulsar una mejor cooperación internacional en todos los campos: inteligencia, intercambio de información, cooperación técnica, asistencia mutua, etc.

---

24 Numeral 1 de las Directrices de las Naciones Unidas para prevenir y reprimir la delincuencia organizada.

25 *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, numerales 7.1c y 7.1d.

26 Al respecto ver el artículo 13 de la *Convención de las NN. UU. contra la Corrupción*.

#### **1.4 Acceso a la justicia y los cambios de la política criminal**

Vivimos una época de lucha contra el “mal”. El delito, entre todos los males sugeridos de la vida moderna, es el que merece las medidas de ataque más extremas y los enfoques más urgentes y oficiosos. Cualquier actitud de acercamiento pausado y racional es considerada inadecuada y poco sensible ante el sufrimiento de las víctimas. La única reacción es, entonces, la urgente y definitiva. La que implique menos retórica y más pragmatismo. La que ofrezca más reacción y menos titubeo. El héroe es quien se enfrenta a este problema con valentía y sin ninguna clase de misericordia o tolerancia. Tales podrían ser las características de cualquier política criminal en América Central y, por supuesto, las de cualquier agenda política en la región. La pregunta que deseamos contestar, sin embargo, es si estas son las especificidades que determina el así denominado “derecho penal moderno”.

El “nuevo” estilo del proceso penal se puede caracterizar perfectamente a partir de la amplitud y profundidad de los ataques que permite a la esfera de derechos del ciudadano y, en consecuencia, por sus efectos sobre la libertad del ser humano, pero también por su enorme contenido simbólico. Estas características no pertenecen únicamente al llamado “nuevo proceso penal” sino también a cierto tipo de política populista que se ha convertido, en un proceso acelerado, en la política de seguridad dominante en varios países occidentales. También Costa Rica experimenta una fuerte atmósfera populista en el momento actual. Toda la problemática del moderno proceso penal está hoy inextricablemente vinculada con la necesaria (aún inexistente) definición dogmática y empírica de la “criminalidad organizada”, que se ha convertido en una forma de agrupar temas y discusiones del pasado, que habían requerido y siguen requiriendo un debate más amplio sobre las consecuencias de los cambios que dichas reformas buscan y solicitan.

Detrás del discurso que fortalece la construcción de leyes anti-mafia y contra la criminalidad organizada, podemos encontrar razones que van dirigidas a fundamentar o justificar un Estado poderoso que logre combatir los efectos nocivos de dicha criminalidad. No obstante, al mismo tiempo que se fortalecen la capacidad de combate del Estado, surge una estrategia simbólica en la política criminal de prevención. Realmente no se atacan los problemas de fondo y se alcanza simplemente una apariencia de reducción de los problemas de la criminalidad. Esta distribución de temas contiene, a no dudarlo, la enumeración de los aspectos o elementos más críticos de la actual discusión constitucional en torno al proceso penal moderno. Especial referencia merece en este listado, por supuesto, el tema de la función simbólica del Derecho Penal, la cual, entre otras cosas, ha permitido una amplia autorización legislativa para que los órganos de investigación del Estado puedan hacer uso de mecanismos tecnológicos de observación y recopilación de datos de los ciudadanos, con el fin de alcanzar objetivos tales como la “eficiencia” y “funcionalidad” de la administración de justicia penal, lo que ha generado, naturalmente, enormes disfunciones para el Estado de Derecho y una situación casi insoportable para el régimen de garantías del Estado de Derecho.

El Derecho Procesal Penal se ha convertido, por decirlo así, en un centro de experimentación, al estilo de “prueba-error”, de diferentes mecanismos técnicos, cada vez más avanzados, los cuales, en la práctica, facultan a las agencias del control penal para averiguar la verdad procesal, a cualquier precio, concretamente al precio de vaciar de contenido de tutela importantes sectores de las libertades y garantías de los ciudadanos. Es bastante claro que la lógica de lucha frontal contra la criminalidad, tal y como está postulada en estos momentos, implicará, tarde o temprano, más peligros para la esfera de libertades de los ciudadanos, por ello estos peligros se pretenderán minimizar al utilizar

la estrategia de los “fines simbólicos” del Derecho Penal, a fin de tranquilizar a la colectividad, en el sentido de que sus problemas de seguridad están siendo atendidos por los prácticos y por los legisladores. El balance, al final de todo el proceso, es el deterioro de las garantías procesales y un vaciamiento de los contenidos de tutela de muchos derechos y libertades constitucionales.

Aún queda sin contestar la cuestión de si todas estas restricciones y ataques a los derechos de los individuos resultan necesarias; al menos en el sector de quienes propugnan los cambios legislativos y constitucionales, esta pregunta ni siquiera figura en la agenda cotidiana de trabajo, lo único que se plantea es que ninguna de las múltiples posibilidades existentes hasta ahora (verbigracia: procedimientos abreviados, testimonios de “arrepentidos”, “testigos de la corona”, prueba por medios tecnológicos, amplias facultades para el interrogatorio en sede policial y observación mediante avanzados instrumentos tecnológicos de los acusados y sospechosos, escuchas telefónicas, etc.) resulta suficiente para enfrentarse a las así denominadas “agrupaciones criminales altamente tecnificadas”.

En resumen, se trata de concederle a la policía y al Ministerio Público nuevas autorizaciones en la utilización de “ataques informativos de carácter tecnológico” a la intimidad de los ciudadanos. Las características comunes de estos ataques han sido bien discutidas en la literatura sobre el tema y las palabras clave que las designan son precisamente una declaración de principio de su orientación: “secreto”; “aislamiento”; “necesidad de información” y amplia “interconexión”. Por supuesto que argumentos en contra de dichas tendencias, principalmente procedentes de la discusión constitucional, son rápidamente invalidados, calificando cualquier reflexión, por ejemplo, sobre la protección de datos de los ciudadanos, como argumentos que estaban dados para impedir la “justa y necesaria” lucha contra los tentáculos del crimen organizado, es decir, que quienes se manifestaban en contra de estos cambios se podían convertir, fácilmente, en la práctica, en sospechosos defensores de este tipo de delinquentes. Es decir, se espera que el derecho penal alcance objetivos morales y éticos valiosos; reorganice la sociedad y cree condiciones para una vida social más justa, equitativa y humana. ¿El derecho penal será el instrumento idóneo para construir nuestra sociedad? ¿Cuál será el costo del uso inflacionario del derecho penal? ¿Cuáles serán las consecuencias de esta “política criminal”?

### **1.5 Acceso a la justicia y factores psicosociales.**

La investigación en psicología social y psicología del desarrollo, ha encontrado y sistematizado una serie de diferencias entre los mecanismos institucionales de ejercicio y accesibilidad a los derechos, por un lado, y los recursos psicosociales mediante los cuales las personas emiten sus propios juicios y actúan de conformidad con ellos, por el otro. La lógica de actuación e interpretación de conformidad con una racionalidad jurídica, no siempre está en sintonía con las formas mediante las cuales las personas interpretan la realidad, la evalúan y emiten juicios sobre ella, sean estos sobre otras personas, grupos o sobre sí mismos (Darley y Pittman, 2003: 324-336).

Considerar este aspecto nos ayuda a entender la forma en la que las personas, en tanto ciudadanos y ciudadanas, usan, atienden, evalúan y participan en el Estado de Derecho y, específicamente, en el sistema de justicia, facilitando, limitando o mediando el acceso a la justicia. Esto se aplica también para las y los administradores de justicia.

De hecho un tema recurrente es el preguntarse por qué las personas, dependiendo de su posición ante un problema de índole jurídico o penal, varían sus juicios. Las perspectivas son diversas y no siempre consistentes si se trata de una persona perpetradora de un delito, de la ofendida, de un observador, de un familiar o allegado a la persona victimaria o a la víctima, o si se hace desde la perspectiva individual o como miembro de un grupo.

Al respecto la investigación psicológica ha encontrado diferentes condicionantes de los juicios emitidos por las personas, que se pueden agrupar en tres líneas de investigación: (1) Creencia en un mundo justo; (2) Atribución de causalidad y (3) Cognición o razonamiento moral.

(1) Diferentes estudios han encontrado una tendencia básica en la valoración que hacen las personas del mundo, la cual ha sido llamada “creencia en un mundo justo.”<sup>27</sup> Se considera que las personas tienen la necesidad de creer que el mundo es básicamente justo, de modo que lo que le sucede a una persona es porque esta se lo ha merecido, o en caso contrario, porque existen las condiciones personales o sociales para compensar el daño sufrido. Se concibe que ésta es una motivación básica, que se sustenta en la necesidad de las personas de un ambiente seguro, que ofrece las condiciones mínimas para el desenvolvimiento de las personas. Ante situaciones percibidas como injustas se contemplan dos opciones: se intenta reparar la situación de injusticia apelando precisamente a que se vive en un lugar justo, o se culpabiliza, se denigra y responsabiliza de la injusticia a la víctima. El recurrir a una u otra opción depende de una serie de factores tanto socio-contextuales como psicosociales. Un primer factor a considerar son las ideologías culturales que *grosso modo* se han clasificado en conservadoras o liberales. Se ha asociado la relación entre la creencia del mundo justo y la descalificación de la víctima sobre todo a posiciones de tipo conservadoras, mientras que la tendencia opuesta, la necesidad de compensar una situación de injusticia, se presenta en formas de pensamiento de tipo liberal.<sup>28</sup>

(2) Ahora bien, la valoración de la situación no se limita a la evaluación del lugar de la víctima, sino también al papel que juega la persona que ofende, las personas que observan o la situación en la que se sucede la ofensa. El dar prioridad a uno u otro elemento o una combinatoria de ellos acontece gracias a un proceso cognoscitivo de inferencia o atribución de causalidad. Por razones adaptativas las personas requieren evaluar lo que les acontece a sí mismas o a otros, para de esta manera actuar conforme a sus evaluaciones. Estas evaluaciones se activan por lo general de forma automática, sin que medie la reflexión, resultando que el número de aspectos y relaciones que consideren estas evaluaciones dependerá de si el comportamiento evaluado es el propio, el de una persona extraña o cercana, o del grado de información que se posee sobre lo acontecido.<sup>29</sup> Al respecto se ha determinado que las evaluaciones son de tipo bipolar, es decir, atribuyen ya sea en las características individuales o la responsabilidad individual, por un lado, o en factores externos, situacionales o circunstanciales, por el otro, las causas de los acontecimientos. Así se ha encontrado que las personas, al evaluar sucesos negativos ocurridos a individuos o grupos extraños, tienden a explicarlos atribuyéndolos a rasgos individuales, mientras que si se trata de la propia persona o grupo tienden a sobrevalorar los factores situacionales o externos. Estos mecanismos se ven alimentados por la activación de estereotipos y prejuicios: las personas tienden a recurrir a este tipo de información para confirmar sus atribuciones, reproduciendo formas de desigualdad

27 Hafer, C., y Begue, L. (2005). *Experimental Research on Just-World Theory: Problems, Developments, and Future Challenges*. *Psychological Bulletin*, 131, 128–167. Furnham, A. (2003). *Belief in a just world: research progress over the past decade*. *Personality and Individual Differences*, 34, 795–817.

28 Narvaez, D., Getz, I., Rest, J. y Thoma, S. (1999). *Individual Moral Judgment and Cultural Ideologies*. *Developmental Psychology*, 35, 478-488.

29 Morales, J., Moya, M., Reboloso, E., et. al. (1999). *Psicología Social*. España: McGraw-Hill. Kassin, S. Fein, S. y Markus, H. (2008). *Social Psychology*. Boston, New York: Houghton Mifflin Co.

social, que por el mismo carácter automático de las atribuciones, son vistas de forma naturalizada. A mayor la identificación o despersonalización con respecto al grupo de pertenencia, mayores las probabilidades de recurrir a sesgos atribucionales que depositan la causa de los acontecimientos al propio actuar de exo-grupos y a los estereotipos negativos que se les asocian (Morales y otros, 1999).<sup>30</sup> Ejemplo de esto son las percepciones estereotipadas que se tienen sobre los migrantes, las mujeres, los jóvenes o las personas adultas mayores. Como en el caso de la creencia en un mundo justo, los contenidos de las atribuciones están determinados por las ideologías culturales afines a las personas. Las ideologías de tipo conservador tienden a reproducir la forma de atribución de causalidad de tipo discriminatoria hacia los exo-grupos, pero enaltecedora hacia el propio grupo. Es importante recordar que a estas ideologías se recurre de forma inconsciente.

(3) A la base de la creencia en un mundo justo y de los mecanismos de atribución de causalidad, se encuentra lo que la investigación psicológica ha descrito como el razonamiento o cognición moral (Bucciarelli y otros, 2008: 121-139). Mediante este tipo de cognición las personas ya no solo se explican los fenómenos sino que los pueden valorar y enjuiciar de conformidad con un sistema de normas variable en su ámbito de aplicación y su margen de generalización, como ya lo hemos empezado a ver con la creencia en un mundo justo. Además, los resultados de esta línea de investigación aportan aspectos relevantes para la comprensión de la forma en la que las personas evalúan a los ofensores o personas perpetradoras de actos moral y/o legalmente sancionables. Se han distinguido dos procesos básicos para la interpretación moral de las acciones (Cushman, 2008: 353-380): por un lado, la orientación a identificar la responsabilidad causal sobre actos que causaron daño sobre otros. Aquí el sujeto se orienta a determinar la secuencia de acción de los actos que provocaron el daño. Por otro lado, la tendencia a identificar los estados mentales o las intenciones independientemente de si causaron o no un daño a otras personas. De esta manera, si un observador logra identificar que la persona tenía la intención, es decir, tenía conocimiento o deseaba realizar un daño a otra persona, este acto puede ser catalogado por el observador como un error moral, se le puede ver con permisividad o se puede reclamar que sea castigado. En el caso de que el observador logre determinar que la persona actuó directamente causando daño, independientemente de la intención, el juicio que va a emitir se va a dirigir a la censura y a solicitar castigo. Se puede apreciar que la emisión de un juicio moral va a variar cuando está de por medio la determinación de causas y de intenciones. Ahora bien como ya se había indicado al señalar la creencia en un mundo justo y los procesos atributivos, aquí también el componente intuitivo, automático e inconsciente juega un papel importante. El juicio moral no es un proceso únicamente deliberativo, por el contrario, las emociones tienen una participación fundamental (Greene y Haidt, 2002: 517-523).

Al respecto se han identificado una serie de emociones morales (por ejemplo, compasión, empatía, venganza) que se activan incluso antes que el razonamiento. Las investigaciones neurocientíficas han dado cuenta de ello. Estos hallazgos indican que una parte importante de los juicios morales están guiados por las reacciones afectivas que se producen ante la acción y personas evaluadas. Estos afectos se activan en muchos casos en consonancia con los sesgos atributivos antes indicados.

Hasta ahora se han enumerado diferentes elementos fundamentales para la comprensión de una psicología de la justicia. Importante considerar también el papel de los agentes socializadores en su formación. En particular, es central entender el papel de los medios de comunicación en la formación de las representaciones acerca de la sociedad. Queda claro después de esta somera revisión, que la lógica de acción del sistema de justicia propia del Estado de Derecho no siempre va de la mano con la lógica de acción de los individuos y los grupos. Existen mecanismos de evaluación, valoración,

---

30 Morales, J., Moya, M., Rebolloso, E., et. al. (1999). *Psicología Social*. España: McGraw-Hill. Kassin, S., Fein, S., y Markus, H. (2008). *Social Psychology*. Boston, New York: Houghton Mifflin Co.

enjuiciamiento, motivos y emociones que orientan la evaluación de los crímenes, de las víctimas y los victimarios, que incluso pueden actuar en contra del sistema social de justicia. Estos mecanismos pueden favorecer o afectar el acceso a la administración de la justicia, ya que todos los ciudadanos, hombres y mujeres, usuarios y administradores de la justicia recurren a ellos.

Resulta claro que es insuficiente simplemente señalar esta falta de sintonía o coherencia entre uno y otro nivel de interpretación de la justicia. Por el contrario, es necesario introducir medidas educativas que reduzcan los automatismos propios de los fenómenos atributivos o del juicio moral, promoviendo formas de actuación más reflexiva que sean consonantes con el sistema social de justicia, pero que posibiliten a su vez una actitud crítica hacia este, amparados en una perspectiva orientada al desarrollo de los Derechos Humanos.

Específicamente se propone una educación para los derechos humanos cuyos escenarios de acción sean:

- 1) el sistema de educación tanto primaria como secundaria,
- 2) a nivel comunitario,
- 3) en el ámbito laboral, tanto con empleados como con empleadores,
- 4) los medios de comunicación
- 5) la administración de justicia.

## **1.6 Acceso a la justicia y medios de comunicación**

La sociedad costarricense está lejos de ser homogénea. Pueden señalarse brechas de ingreso, étnicas, regionales, de género. La pregunta es: esas desigualdades, ¿conllevan un desigual acceso a la justicia en Costa Rica? Pero este interrogante nos plantea otro: ¿cuál es el rol de los medios de comunicación en esa relación desigualdad-justicia?

Los medios de comunicación han llegado a estar omnipresentes en la vida cotidiana, en la política, en la justicia. Se han constituido, muchas veces, en actores de diversos campos. La percepción popular le atribuye a los medios un poder directo e inmediato. Se cree, por ejemplo, que la exposición a un programa violento torna rápidamente a los niños en violentos. Durante décadas, los mismos estudiosos de la comunicación lo creyeron así (cf. Teoría de la aguja hipodérmica). Estudios posteriores se plantearon una relación más compleja: la gente cuenta con múltiples fuentes de información (cf. Teoría del two step flow) y la atención que se presta a los medios es "oblicua" (Stuart Hall). Las narrativas periodísticas, presentadas ante las audiencias como si fuesen información neutral, van permeando la manera de percibir el entorno. Es decir, las representaciones sociales presentes en los encuadres y enfoques periodísticos, hacen que las audiencias perciban la realidad desde la óptica en que esta ha sido presentada por los medios (Reguillo).

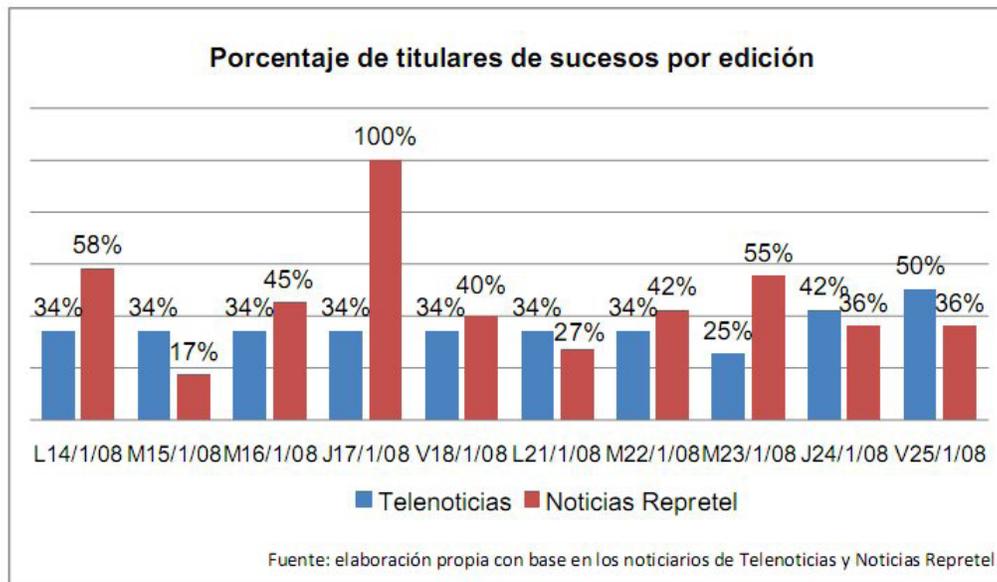
### **Narrativas relacionadas con la administración de justicia:**

Parten generalmente de un enfoque punitivo penal en donde los héroes son los policías y los villanos ciertos sectores sociales. Es así como los medios producen violencia contra determinados grupos sociales: Para enumerar algunos:

1. Las narrativas de la violencia doméstica tienden a justificar al agresor (“la mató por celos”), revictimizando a la víctima (cf. Tatiana Beirute).
2. La construcción del relato criminal hace aparecer a los criminales y a la criminalidad en general, ligada a sectores socio-económicos pobres, a barrios urbano-marginales o a etnias racializadas. (Cf. Numerosos estudios sobre los negros en EEUU, en Costa Rica: Alexander Araya, Karina Fonseca; en América Latina, German Rey, Rossana Reguillo).
3. Se asocian violencia y criminalidad a grupos migrantes, como si estos fenómenos no tuvieran una génesis endógena (“nica mató novia”) . (cf. Carlos Sandoval, Madeleine Cocco).
4. El tratamiento a infractores pertenecientes a clases altas es eufemístico o hace suponer que no son ellos quienes son posibles victimarios (cf. Karina Fonseca cita la siguiente frase periodística “parecía culto, pero mató”). En el caso de información sobre drogadicción, el encuadre se hace en colegios públicos, omitiendo la posible drogadicción en colegios de clase alta (Pablo Carballo).
5. Ante la ausencia de pluralidad de puntos de vista sobre la realidad social, los medios no presentan un diagnóstico de conjunto de dicha realidad. Es así como el deterioro social se toca solo como casos particulares, produciendo el efecto de hacer aparecer como culpables de todos los males a grupos particulares: migrantes, barras de fútbol. (cf. Juan José Marín, Carlos Sandoval, Abelardo Morales).

Por otra parte es creciente la cantidad de contenidos periodísticos sobre temas de violencia y hechos delictivos que aparecen en los espacios periodísticos locales, con criterios de selección e intensidad, que a menudo distorsionan la realidad del fenómeno criminal. Datos de una investigación de Pablo Mora y Lucrecia Salas de la Escuela de Ciencias de la Comunicación en el año 2008, revelan que el promedio de las denominadas notas rojas, en un total de 20 ediciones, analizadas a principios del 2008, es de 46% del total de noticias en Repretel de Canal 6 y del 37 por ciento en Telenoticias de Canal 7. (ver gráfico 1 )

Gráfico 1



Este altísimo porcentaje de contenido sobre acontecimientos de violencia, como afirma Hassemer, ocupa nuestra capacidad de percepción social y cultural con una intensidad como pocas veces antes, y su transmisión hacia nosotros se produce en forma tendencialmente más comunicativa que concreta. Se construye de esa manera un escenario propicio para reclamar a los poderes públicos la intervención penal como medida adecuada, y se sugiere de alguna manera la forma de legislar penalmente.<sup>31</sup>

Aunque es escasa la investigación en el país, es posible establecer relaciones entre este tipo de tratamiento periodístico del fenómeno delictivo con las sensaciones de desprotección e inseguridad que expresan las personas. El mismo trabajo de Mora y Salas demostró que existe una evidente relación entre las informaciones sobre criminalidad y la decisión de las personas de optar por medidas de protección: seguridad privada, dispositivos, armas, etc. De 119 personas entrevistadas 84 dijeron que su principal razón para protegerse eran las noticias de criminalidad que diariamente se observaban por los medios de comunicación (el 70%). Los restantes 35 encuestados se dividieron entre experiencias personales (el 17%) o experiencias cercanas de familiares o amigos (13%). (Ver gráfico 2)

31 “La reiteración casi permanente de las campañas de ley y orden y el impulso para que los operadores políticos (...) respondan con una ideología de seguridad ciudadana que se traduce en leyes represivas que no sólo alteran toda racionalidad en las escalas penales, sino que son de imposible cumplimiento.” (Zaffaroni, Eugenio Raúl, *La creciente legislación penal y los discursos de emergencia*, en varios autores, *Teorías actuales en el derecho penal*, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires Argentina, 1998.

**Gráfico 2.** ¿Cuál fue la principal razón que lo motivó a tomar esas medidas?



Fuente: Mora, P. y Salas L. 2008.

En el mismo sentido se han realizado estudios sobre la brecha entre victimización y la percepción de inseguridad en Costa Rica (Durán, 2009). Según Durán, en todos los tipos de criminalidad el miedo es significativamente mayor que la victimización. Este tipo de hallazgos, según Durán, confirma que la opinión pública refleja más el volumen de la información que las tasas efectivas de criminalidad.

Ahora bien, en el marco del proceso penal, se debe partir del papel fundamental de la libertad de prensa en relación con el desarrollo de la naturaleza democrática del Estado y la contribución esencial de los medios de comunicación a la formación de una opinión pública plural. Desde esta perspectiva, resulta legítimo el interés de los medios masivos por el funcionamiento del sistema judicial penal, además de que en el ámbito de las actuaciones judiciales, los medios de prensa cumplen una misión importante de realización del principio de publicidad. La defensa de la publicidad del proceso constituye la más importante aportación del pensamiento ilustrado a la constitución del derecho procesal moderno. El control de los actos jurisdiccionales se encuentra condicionado, en gran medida, a la crítica que desde los medios de comunicación se desarrolla. El problema se presenta cuando el principio de publicidad se desvirtúa para convertir la actividad judicial en espectáculo público y, en muchos casos, en instrumento de penalización social de víctimas e imputados.

En ese sentido, el círculo considera fundamental que en los mensajes periodísticos sobre justicia penal se tome en cuenta que:

1. La presunción de inocencia y otras garantías de los imputados, en su dimensión extraprocesal, determinan que toda persona tiene derecho a recibir trato de no autor o participe en hechos de carácter delictivo, por lo que los medios de comunicación están llamados a observarlos.

2. Tener en cuenta la especial protección que merecen aquellas personas que han sido víctimas de un hecho punible y su derecho a no ser revictimizadas, en especial mujeres, personas adultas mayores y personas menores de edad.
3. Cuando los titulares de los derechos de la personalidad sean personas menores de edad, como víctimas, testigos o eventuales autores de hechos delictivos, reconocer que existe un plus de protección de esos derechos, en aras del interés superior del niño.
4. Que la información periodística reconozca en sus contenidos y contribuya a la difusión de las Reglas de Brasilia sobre el derecho de acceso a la justicia de los grupos vulnerables: mujeres, indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores.
5. Que existe una responsabilidad social de los medios de comunicación de mejorar sustancialmente la calidad del debate público sobre la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia penal.

## **II. Propuestas para la acción**

En virtud de lo indicado en los acápites precedentes y con el fin de propiciar la efectividad del acceso a la justicia en el ámbito penal, estimamos que deben implementarse las siguientes medidas, la mayoría de carácter operativo o empírico y, excepcionalmente, de carácter normativo:

### **2.1 Acceso a la justicia y no revictimización**

**a.- Destinatario: Poder Judicial (judicatura y Ministerio Público):** Ejecutar, para el área penal, las directrices o Reglas de Brasilia respecto a la identificación real y estadística en cada proceso del tipo de víctima existente, dándole un tratamiento procesal diferenciado a los casos en que las víctimas sean personas pertenecientes a grupos minoritarios o vulnerables (mujeres, personas en condiciones de discapacidad, indígenas, afrodescendientes, migrantes, adultos mayores, en estado de vulnerabilidad social –indigencia, prostitución-, etc.);

**b.- Destinatario: Poder Judicial (judicatura y Ministerio Público):** Establecer en los planes anuales operativos de los despachos que atienden la materia penal el objetivo inmediato de darle un trato procesal diferenciado, en cuanto a su duración, a los procesos penales según grupos de delitos o víctimas, a fin de incentivar que los procesos por delitos sexuales y contra la vida y la integridad física contra mujeres o personas menores de edad cuando medie relación de parentesco o afinidad, los cometidos contra la propiedad mediante flagrancia y aquellos en perjuicio de las personas adultas mayores, reciban una respuesta pronta del Estado y presenten, en general, los menores índices de duración respecto a los restantes procesos, todo sin menoscabar los derechos de las personas acusadas.

**c.- Destinatario: Poder Judicial (judicatura y Ministerio Público):** Hacer realidad las disposiciones normativas previstas para delitos sexuales o contra mujeres y personas menores de edad (vgr. artículo 212 del Código Procesal Penal) a fin de que se elimine o reduzca la revictimización por múltiples interrogatorios. No se justifica que en procesos por delitos sexuales con agresor conocido, en donde la víctima suele ser la única prueba, se duren años desde la denuncia hasta la sentencia definitiva y,

en el ínterin, se den múltiples entrevistas. Por ello es necesario que se implemente efectivamente el interrogatorio conjunto de todos los peritos y que ello se haga en la Cámara Gesell.

**d.- Destinatario: Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Seguridad Pública):** Dotar a las instituciones encargadas (Policía Judicial, Oficina de Atención a la Víctima) de mecanismos y recursos efectivos para implementar las disposiciones relativas a la protección de víctimas de violencia intrafamiliar y las contenidas en la *Ley de protección de víctimas, testigos y demás intervinientes en el proceso penal y otras reformas* (en adelante: "*Ley de Protección de Testigos*") e implementar sostenidamente los mecanismos para dar la protección especial (albergues, cambios de trabajo, modificación de identidades, etc.), a fin de dichas normas sean efectivas y no una mera exposición de buenas intenciones.

**e.- Destinatario: Poder Judicial (Ministerio Público; Oficina de atención a la víctima) y Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda):** Brindar información constante y asistencia inmediata a la víctima para que ésta sea oportuna, ya sea por medios electrónicos o tradicionales, según las condiciones y necesidades de cada persona, así como ampliar la cobertura de los programas de asistencia legal gratuita y psicológica para los denunciantes o testigos en cierto tipo de delitos, para lo cual el Ministerio de Hacienda debe dotar a las oficinas encargadas de los recursos respectivos.

**f.- Destinatario: Poder Judicial (Oficina de Atención a la Víctima); Ejecutivo (Ministerio de Educación y Oficina de Prensa); Universidades y empresas periodísticas:** Divulgar y fomentar ampliamente, a través de medios de comunicación y dentro de los programas educativos formales, los derechos procesales y extraprocesales de las víctimas. Dentro de éstos conviene concientizar a los informadores sobre el contenido de derechos como la privacidad, la intimidad, el derecho a la imagen, a la protección de datos personales, etc. Que, divulgados incorrectamente por la prensa, suelen generar amplias cargas de revictimización.

**g.- Destinatario: Poder Judicial (Escuela Judicial y Departamento de Personal):** Propiciar programas de capacitación permanentes, como requisito para el acceso a funciones judiciales, a fin de fomentar en la tramitación e interrogatorios, la implementación de las Directrices para reducir la revictimización de niños, niñas y jóvenes en procesos sexuales y en condiciones de discapacidad e implementar las Reglas de Brasilia.

**h.- Destinatario: Patronato Nacional de la Infancia:** Replantear su papel en los procesos penales para constituirse en un verdadero promotor y ejecutor, como por mandato constitucional le corresponde,<sup>32</sup> de los derechos de los niños, niñas y jóvenes tanto de los acusados de cometer infracciones penales como de las víctimas de delitos, brindando un acompañamiento efectivo (legal, de asistencia psicológica o terapéutica y de acompañamiento económico en los casos en que se requiera) a dichas personas en los procesos penales.

**i.- Destinatario: Poder Legislativo:** Propiciar los ajustes legales necesarios para remover los obstáculos formales para el acceso de las víctimas al sector justicia para que, por ejemplo,

- la víctima pueda interrogar y concluir directamente en las diversas audiencias en que participe;

---

32 Artículo 55 de la Constitución Política.

- pueda presentar demanda civil y recurrir por sí misma sin necesidad de patrocinio letrado;
- propiciar el acceso de la víctima a la revisión de la sentencia (civilo penal) denegatoria de una indemnización si para su dictado concurrieron graves errores judiciales (falso testimonio, prevaricato, etc.);
- 
- hacer automática la condena civil para el responsable delictual sin necesidad de que la víctima deba plantear demanda resarcitoria, la que se reservaría para aquellos casos en los que, además de la persona autora del delito, se desee incoar contra terceros civilmente responsables;
- se autorice la participación de algunos tipos de víctimas en algunos tipos de procesos (por ejemplo cuando entre víctima e imputado ha mediado relación de parentesco o afinidad) durante la fase de ejecución de sentencia, a los fines de escucharla, con criterio no vinculante, antes de resolver cambios en la situación del sentenciado en el régimen penitenciario (libertad condicional, cambio de etapas, etc.).

Evidentemente **nada de lo anterior debe entenderse que pueda o deba hacerse con menoscabo de los derechos reconocidos a las personas señaladas como sospechosas de haber cometido un delito**, sea por instrumentos nacionales o internacionales.

## **2.2 Acceso a la justicia e impunidad**

### **Para la definición de políticas públicas:**

**a.-** Se debe buscar la manera de incidir positivamente, tanto en la sociedad civil como en las propuestas de *lege ferenda*, para que las mismas superen la errónea perspectiva de que las sentencias absolutorias implican impunidad, y de que el acceso a la Justicia se logra únicamente mediante el dictado de sentencias condenatorias. Debe promoverse una visión basada en los avances del Derecho Penal Liberal, respetuosa, sobre todo, del principio de inocencia, como valladar de protección de los derechos de los ciudadanos frente al derecho a castigar del Estado.

**b.-** Se debe visibilizar aquella realidad según la cual las víctimas no siempre quieren castigo, sino que, en gran cantidad de casos, lo que quieren es reparación, por lo que la reducción del acceso para las partes a las medidas alternativas al proceso implica una desmejora, también, de los derechos de las víctimas.

**c.-** En lo tocante a la impunidad en relación con los delitos de cuello blanco, los ligados a la corrupción y al crimen organizado, se debe exigir la mejora de las capacidades de investigación y de persecución de los aparatos represivos, a la vez que una verdadera implementación de las medidas preventivas previstas especialmente por la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*, y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil como mecanismo de control, lo cual se logra con mayores niveles de transparencia, eventualmente mediante reformas legales que impulsen el acceso de la gente a la información.

**d.-** También en relación con las formas de criminalidad citadas en el párrafo precedente, se debe incidir, mediante campañas, lo mismo que mediante acciones directamente en el sistema educativo,

en el cambio de las representaciones sociales arraigadas en la población que dificultan la visibilización de las conductas corruptas como algo en extremo negativo para el conglomerado social.

e.- Igualmente en relación con los delitos de corrupción y de cuello blanco, que tan fácilmente se ligan al crimen organizado, se debe exigir el compromiso de todas las fuerzas políticas del país para que en un futuro cercano se discuta el tema del control del financiamiento de las campañas políticas y la criminalización de las conductas indebidas en este tema.

f.- Ante los discursos en el sentido de que el sistema penal costarricense se caracteriza por la lenidad, se debe informar a la sociedad civil, por ejemplo, sobre el hecho de que la población penitenciaria se ha duplicado en el país en el lapso de los últimos quince años, sin que ello haya implicado, en lo absoluto, una disminución de las tasas de criminalidad. Información de esa misma naturaleza debe utilizarse de manera franca y abierta en la discusión con los sectores políticos que impulsan reformas tendientes a un mayor uso de la prisión, que, además, resulta más cara que las respuestas preventivas no privativas de libertad, relación costo-resultado respecto de la cual también se debe informar a los contribuyentes en el curso del debate nacional que se lleve a cabo siempre sobre estos temas.

g.- Se debe informar en relación con la importancia de fortalecer los recursos de los aparatos represivos (policías, ministerio fiscal, judicatura, sistema penitenciario), siempre que, a la vez, se planteen respuestas de política criminal orientadas a generar, al mismo tiempo, un modelo sistémico de prevención, y que la represión no perpetúe la impunidad que hasta hace muy poco cobijaba a formas de criminalidad tales como la corrupción, ello por simple aplicación del principio de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política.

### **2.3 Factores psicosociales asociados al acceso a la justicia**

#### **Para la definición de las políticas públicas**

a. Se debe reconocer la existencia de una serie de diferencias entre los mecanismos institucionales de ejercicio y accesibilidad a los derechos, por un lado, y los recursos psicosociales mediante los cuales las personas emiten sus propios juicios y actúan de conformidad con ellos, por el otro (por ejemplo la creencia de un mundo justo, la atribución de causalidad, la cognición o razonamiento moral). Se debe considerar este aspecto para entender la forma en la que las personas, en tanto ciudadanos y ciudadanas, usan, atienden, evalúan y participan en el Estado de Derecho y específicamente, en el sistema de justicia, facilitando, limitando o mediando el acceso a la justicia. La lógica de acción del sistema de justicia propia del Estado de Derecho no siempre va de la mano con la lógica de acción de los individuos y los grupos. Existen mecanismos de evaluación, valoración, enjuiciamiento, motivos y emociones que orientan la evaluación de los crímenes, de las víctimas y los victimarios, que incluso pueden actuar en contra del sistema social de justicia.

**b. Sistema educativo: (Destinatario: Ministerio de Educación, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales)** introducir medidas educativas que reduzcan los automatismos propios de los fenómenos atributivos o del juicio moral, promoviendo formas de actuación más reflexiva que sean consonantes con el sistema social de justicia, pero que posibiliten a su vez una

actitud crítica hacia este, amparados en una perspectiva orientada al desarrollo de los Derechos Humanos. Específicamente se propone una educación para los derechos humanos cuyos escenarios de acción sean: 1) el sistema de educación tanto primaria como secundaria, 2) a nivel comunitario, 3) en el ámbito laboral, 4) los medios de comunicación y 5) la administración de justicia.

**c. Investigación (Destinatarias: Universidades públicas):** Es fundamental, sin embargo, que una intervención educativa se acompañe por la investigación previa en Costa Rica sobre los mecanismos y procesos psicológicos y su relación con el derecho de acceso a la justicia. Asimismo, es necesario investigar acerca de los conocimientos y actitudes que tienen las y los costarricenses sobre sus derechos y sobre el sistema de justicia del país.

## **2.4 Representación mediática de la justicia penal**

**Sobre los contenidos (Destinatarios: medios periodísticos).** Asumir una política de autorregulación que modifique las representaciones mediáticas del delito, del derecho penal y del acceso a la justicia:

a. Sustituir el enfoque neo-punitivista acerca del fenómeno de la violencia y propiciar una redefinición del tratamiento mediático de las informaciones sobre delito mediante la contextualización de los hechos, la visibilización de los factores asociados a él y la erradicación del discurso de mano dura como solución al aumento de la criminalidad.

b. Erradicar las narrativas ligadas a la violencia contra las mujeres, que tienden a justificar al agresor (“la mató por celos”) y revictimizan a la víctima.

c. Evitar la construcción del relato criminal que hace aparecer a los criminales y a la criminalidad en general, ligada a sectores socio-económicos pobres, a barrios urbano-marginales o a etnias racializadas.

d. No asociar violencia y criminalidad a grupos migrantes, como si estos fenómenos no tuvieran una génesis endógena (“nica mató novia”).

e. Considerar que a menudo el tratamiento a infractores pertenecientes a clases altas es eufemístico o hace suponer que no son ellos los posibles victimarios (cf. Karina Fonseca cita la siguiente frase periodística “parecía culto, pero mató”). En el caso de información sobre drogadicción, no encuadrar el fenómeno en colegios públicos o mediante la estigmatización de jóvenes de sectores socioeconómicos pobres o de determinadas zonas geográficas de la capital o el país.-

**Sobre el papel de los medios en la realización del derecho de acceso a la justicia (Destinatarios: Medios periodísticos, operadores del sistema de justicia).**

a. Evitar el sobredimensionamiento del fenómeno delictivo y el reclamo de la intervención penal como medida adecuada.

b. Propiciar la realización del principio de publicidad como garantía del control ciudadano de los actos jurisdiccionales y el derecho de acceso a la información pública.

c. Garantizar a los medios de comunicación el acceso a la información judicial bajo el principio del interés público, atendiendo a los límites internos o externos a ese derecho: el secreto del sumario y el acceso a información de carácter personal. Se propone, en el caso de las sentencias penales, acoger las reglas de Heredia (reglas 5 y 6) para garantizar ese derecho de búsqueda de información de interés público sin afectar los derechos a la intimidad y privacidad de las partes.

d. Que los medios de prensa, las partes y los órganos judiciales o jurisdiccionales atiendan que la presunción de inocencia y otras garantías de los imputados, en su dimensión extraprocesal, determinan que toda persona tiene derecho a recibir trato de no autor o participe en hechos de carácter delictivo, por lo que los medios de comunicación están llamados a observarlos.

e. Tener en cuenta, en el tratamiento de las informaciones sobre violencia, la especial protección que merecen aquellas personas que han sido víctimas de un hecho punible y su derecho a no ser revictimizadas, en especial mujeres y personas menores de edad.

f. Que es importante que la información periodística reconozca en sus contenidos y contribuya a la difusión de las Reglas de Brasilia sobre el derecho de acceso a la justicia de los grupos vulnerables: mujeres, indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores.

g. Que, finalmente, los medios de comunicación, en su dimensión social, contribuyan a mejorar sustancialmente la calidad del debate público sobre el problema desde una perspectiva de los derechos humanos de las personas.

### **III. Síntesis de propuestas para la acción**

**a. Destinatario: Colegio de Periodistas:** Elaborar un manual de buenas prácticas para la cobertura de temas de violencia con amplia difusión en el gremio periodístico. Es importante destacar que toda corporación profesional tiene la competencia, delegada por el Estado, para fiscalizar el ejercicio profesional.

**b. Escuela Judicial:** Capacitar a los operadores judiciales para el tratamiento mediático de los asuntos judiciales, sin violentar los derechos de la personalidad de víctimas, testigos e imputados de delitos y con respeto al principio de inocencia.

**c. Medios de prensa:** Ensayar la figura del defensor del lector (oyente-televidente) como recurso de autorregulación de los medios periodísticos.

**d. Universidades Públicas (Escuelas de comunicación):** Desarrollar proyectos de acción social en las comunidades sobre la lectura crítica de medios en temas de violencia. Recomendar asimismo

el desarrollo de foros de discusión e investigaciones sobre la incidencia del discurso mediático en la tendencia de las políticas criminales.

**e. Ministerio de Justicia.** Aprovechar la media hora semanal, que están obligados a ceder los medios electrónicos a favor del Estado, prevista en la Ley de Radio y Televisión, para el desarrollo de una campaña sobre el tratamiento integral del fenómeno delictivo –libre de miedos– con el apoyo de un equipo interdisciplinario de las Universidades públicas.

**f. Partidos políticos:** Instar a los candidatos (as) a la presidencia de la República a un compromiso para el tratamiento mediático serio, sin sobre-dimensionamientos, sin propiciar el miedo o la sensación de caos, en materia de seguridad ciudadana.

**g. SINART:** Solicitar al Sistema Nacional de Radio y Televisión dedicar un espacio semanal para el tratamiento serio de la problemática de la violencia con la participación de las Universidades Públicas.

**h. La Oficina de Atención y Protección a la Víctima. Ministerio Público.** El derecho de acceso a la justicia supone también una instrucción formativa e informativa del usuario. Este Oficina debería desarrollar un programa de información, a nivel local, para informar a las personas, víctimas de hechos de violencia sobre los mecanismos legales para acceder a la justicia.

**i. Gobiernos Locales y Defensoría de los Habitantes:** Las municipalidades, en alianza con la Defensoría de los Habitantes, deberían contar con un programa de información a la población sobre sus derechos de acceso a la justicia, bajo un enfoque de derechos humanos.

**Propuestas del círculo deliberativo:  
“Acceso a la Justicia Penal en Costa Rica”**

**Ámbito de acción: Acceso a la justicia y no revictimización**

1. Ejecutar, para el área penal, las directrices o Reglas de Brasilia respecto a la identificación real y estadística en cada proceso del tipo de víctima existente.
2. Establecer el objetivo inmediato de dar un trato procesal diferenciado, en cuanto a su duración, a los procesos penales según grupos de delitos o víctimas.
3. Hacer realidad las disposiciones normativas previstas para delitos sexuales o contra mujeres y personas menores de edad (vgr. artículo 212 del Código Procesal Penal).
4. Dotar a las instituciones encargadas de mecanismos y recursos efectivos para implementar las disposiciones relativas a la protección de víctimas de violencia intrafamiliar y las contenidas en la “Ley de Protección de Testigos”.
5. Brindar información constante y asistencia inmediata a la víctima.
6. Divulgar y fomentar ampliamente, a través de medios de comunicación y dentro de los programas educativos formales, los derechos procesales y extraprocesales de las víctimas.
7. Propiciar programas de capacitación permanentes, como requisito para el acceso a funciones judiciales, a fin de fomentar en la tramitación e interrogatorios, la implementación de las Directrices para reducir la revictimización.
8. Replantear el papel del Patronato Nacional de la Infancia en los procesos penales.
9. Propiciar los ajustes legales necesarios para remover los obstáculos formales para el acceso de las víctimas al sector justicia

**Ámbito de acción: Acceso a la justicia e impunidad**

1. Buscar superar la errónea perspectiva de que las sentencias absolutorias implican impunidad, y de que el acceso a la justicia se logra únicamente mediante el dictado de sentencias condenatorias.
2. Se debe visibilizar aquella realidad según la cual las víctimas no siempre quieren castigo, sino que, en gran cantidad de casos, lo que quieren es reparación.
3. En cuanto a la corrupción y al crimen organizado, se debe exigir la mejora de las capacidades de investigación y de persecución de los aparatos represivos, la implementación de las medidas preventivas previstas por la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil como mecanismo de control.
4. Desarrollar campañas informativas y educativas que permitan cambiar las representaciones sociales arraigadas en la población que dificultan la visibilización de las conductas corruptas.
5. Promover la discusión sobre el tema del control del financiamiento de las campañas políticas y la criminalización de las conductas indebidas en este campo.
6. Ante los discursos en el sentido de que el sistema penal costarricense se caracteriza por la lenidad, se debe informar a la sociedad civil.
7. Se debe informar en relación con la importancia de fortalecer los recursos de los aparatos represivos, así como plantear respuestas de política criminal orientadas a generar un modelo sistémico de prevención, y que la represión no perpetúe la impunidad.

### **Ámbito de acción: Factores psicosociales ligados al acceso a la justicia**

1. Reconocer la existencia de una serie de diferencias entre los mecanismos institucionales de ejercicio y accesibilidad a los derechos.
2. Introducir medidas educativas que reduzcan los automatismos propios de los fenómenos atributivos o del juicio moral, promoviendo formas de actuación más reflexiva.
3. Investigar sobre los mecanismos y procesos psicológicos y su relación con el derecho de acceso a la justicia.

### **Ámbito de acción: Representación mediática de la justicia penal**

1. Elaborar un manual de buenas prácticas para la cobertura de temas de violencia con amplia difusión en el gremio periodístico.
2. Capacitar a los operadores judiciales para el tratamiento mediático de los asuntos judiciales.
3. Ensayar la figura del defensor del lector (oyente-televidente).
4. Desarrollar proyectos de acción social en las comunidades sobre la lectura crítica de medios en temas de violencia.
5. Aprovechar la media hora semanal, que están obligados a ceder los medios electrónicos a favor del Estado, prevista en la Ley de Radio y Televisión.
6. Instar a los candidatos (as) a la presidencia de la República a un compromiso para el tratamiento mediático serio en materia de seguridad ciudadana.
7. Solicitar al Sistema Nacional de Radio y Televisión dedicar un espacio semanal para el tratamiento serio de la problemática de la violencia con la participación de las universidades públicas.
8. El derecho de acceso a la justicia supone también una instrucción formativa e informativa del usuario.
9. Las municipalidades, en alianza con la Defensoría de los Habitantes, deberían contar con un programa de información a la población sobre sus derechos de acceso a la justicia.

#### IV. Reflexiones finales

El derecho de acceso a la justicia penal plantea una multiplicidad de ámbitos para la reflexión, la deliberación pública y la acción estatal. Nuestra propuesta, desde esta perspectiva, es limitada, sin embargo, parte de una visión crítica sobre las orientaciones de la lucha contra la criminalidad y sus posibles efectos sobre la realización de este derecho. La política criminal, tal y como está postulada en estos momentos, implicará, tarde o temprano, más peligros para la esfera de libertades de los (as) ciudadanos (as). El balance, al final de todo el proceso de reflexión, es la preocupación por un deterioro de las garantías procesales en el ámbito penal y un vaciamiento de los contenidos de tutela de muchos derechos y libertades constitucionales, entre ellos el acceso a la justicia.

Desde esa perspectiva, nuestra reflexión final parte de la necesidad de detener el paso y replantearnos los rumbos de la acción y la política pública. A la par, propiciar la efectividad del acceso a la justicia en el ámbito penal para los grupos más vulnerables, mediante acciones de carácter operativo y excepcionalmente de carácter normativo. Asimismo, hacemos un llamado a considerar además el papel fundamental de los medios de comunicación y de los mecanismos psicosociales en la realización del derecho de acceso de la justicia.

#### V. Referencias bibliográficas

Bucciarelli, M., Khemlani, S., y Johmsom-laird, P. (2008). *The psychology of moral reasoning*. Judgment and Decision Making, 3, 121–139.

Chinchilla Calderón, Rosaura. La inadmisibilidad del procedimiento de revisión en materia contravencional: violación al derecho de acción y a los principios de universalidad de la jurisdicción, acceso a la justicia y debido proceso. En: Revista de Ciencias Penales N° 26, 2009, págs. 67-78.

Chirino, Alfredo: “La Seguridad como un topos discursivo en la política criminal centroamericana. Perspectivas de una desesperanza, en: Revista Jurídica Estudiantil Hermeneútica, San José, Costa Rica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, N° 14, junio de 2005, pp. 35 y ss. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, numerales 7.1c y 7.1d.

*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, numerales 7.1c y 7.1d.

Cruz Castro, Fernando: *Notas sobre la corrupción como impunidad y la impunidad como corrupción*, in *Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad*, N° 20, Enero-Junio 2004, p. 118.

Cushman, F. (2008). *Crime and punishment: Distinguishing the roles of causal and intentional analyses in moral judgment*. *Cognition*, 108, 353–380.

Darley, J., y Pittman, T. (2003). *The Psychology of Compensatory and Retributive Justice*. *Personality and Social Psychology Review*, 7, 324–336. Durán Chavarría, Douglas: *Sentimiento de inseguridad y victimización en San José de Costa Rica*, in Luis Ramón Ruiz: *Respuestas internacionales a los retos de la seguridad*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia (España), 2009.

González Camacho, Oscar: *La Justicia Administrativa*, Tomo I, Investigaciones Jurídicas S.A., San José de Costa Rica, p. 93, citado por Yglesias Ramos, María José: *Derecho humano de acceso a la justicia*, en *Revista de la Escuela Judicial*, N° 5, Noviembre 2007, p. 45.

Greene, J. y Haidt, J. (2002). *How (and where) does moral judgment work?* *Trends in Cognitive Sciences*, 6, 517-523.

Hafer, C., y Begue, L. (2005). *Experimental Research on Just-World Theory: Problems, Developments, and Future Challenges*. *Psychological Bulletin*, 131, 128–167. Furnham, A. (2003). *Belief in a just world: research progress over the past decade*. *Personality and Individual Differences*, 34, 795–817.

Hassemer, Winfried. *Das Strafverfahren darf nicht in die Hände des Opfers zurückgelegt werden*, Entrevista realizada por Christine Horn para la Revista Novo-magazin.de, No. 39, Marzo-Abril 1999, disponible en: <http://www.novo-magazin.de/39/novo3932a.htm>

Hassemer, Winfried, *Fundamentos del Derecho penal*, Barcelona, 1984, pp. 92-93, citado por: Gutiérrez-Alviz y Conradi, Faustino, *La reforma del proceso penal*, en: II Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León “*Nuevas perspectivas sobre La situación jurídica penal y procesal de la Víctima*”, Madrid, 1989. pág. 158.

Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* § 100, Rn.98 p.96, Edition Felix Meiner, Hamburg 1995.

Issa El Khoury Jacob, Henry . *La reparación del Daño como causal de la extinción de la acción penal*. En: AAVV. *Reflexiones sobre el nuevo Proceso penal*, San José, Costa Rica, Corte Suprema de Justicia, Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, 1996. pp. 192-193.

Issa El Khoury Jacob, Henry, “*Víctima y Proceso Penal Costarricense, Antología*”, San José, Costa Rica, Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial, 2000. p.8.

- Jakobs, Günther, *Das Strafrecht zwischen Funktionalismus und alteuropäischem*. Prinzipiendenken. ZStW 107, 1995, pp. 843-876.
- Landrove Díaz, Gerardo, "Victimología", Tirant Lo Blanch, España, 1990, p. 24, citado por Murillo Rodríguez, Roy, "Participación de la víctima en la fase de ejecución Penal", en: I Congreso Nacional de Victimología, *Las Víctimas también tienen Derechos Memoria*, San José, Costa Rica, EUNED, 2002, p. 5.
- Legget, Theodore: *Crime and Development in Central America*, ONUDD, 2007, p. 33.
- Llobet Rodríguez, Javier. "El derecho al acceso a la justicia", inédito, 2009 ajustado a partir de la Ley N° 8720 de "Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal".
- Messuti de Zabala, Ana. (Sf). "La Víctima y el "No-sujeto de Derecho", Víctima y proceso penal, en: Issa El Khoury Jacob, Henry, "Víctima y Proceso Penal Costarricense, Antología", op. cit. pp. 48-58.
- Morales, J., Moya, M., Reboloso, E., et. al. (1999). *Psicología Social*. España: McGraw-Hill. Kassin, S. Fein, S. y Markus, H. (2008). *Social Psychology*. Boston, New York: Houghton Mifflin Co.
- Narvaez, D., Getz, I., Rest, J. y Thoma, S. (1999). *Individual Moral Judgment and Cultural Ideologies*. *Developmental Psychology*, 35, 478-488. Numeral 1 de las *Directrices de las Naciones Unidas para prevenir y reprimir la delincuencia organizada*.
- Pires, A.: *La Criminologie et ses objets paradoxaux: réflexions épistemologiques sur un nouveau paradigme*, in *Déviance et Société*, vol. 17, N° 2, pp. 129-161.
- PNUD: *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, San José de Costa Rica, 2006, p. 148.
- Ponsaers y Ruggiero: *La criminalité d'affaires*, in Mucchielli y Robert (Directores): *Crime et sécurité, l'état des savoirs*, Editions La Découverte, París, 2002, pp. 223 - 231.
- Wacquant, Loïc: *Punir les pauvres*, Agone, Marsella, 2004, 347 pp.; Wacquant, Loïc: *Deadly symbiosis: When ghetto and prison meet and mesh*, in Garland, David (editor): *Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences*, Sage Publications, Londres, 2001, pp. 82 – 120.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, *La creciente legislación penal y los discursos de emergencia*, en varios autores, *Teorías actuales en el derecho penal*", Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires Argentina, 1998.

INFORMACIÓN PERSONAL DE PARTICIPANTES DEL CÍRCULO:

**“Acceso a la justicia penal en Costa Rica”**

- **MSc. Giselle Boza Solano** (Coordinadora): Abogada y periodista, miembro del Observatorio de la Libertad de Expresión, Profesora universitaria, Directora del Sistema Radiofónico UCR.
- **Dr. Rolando Pérez Sánchez**: Doctor en Psicología Social, Director del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica.
- **Dra. Nora Garita Bonilla**: Doctora en Sociología con Énfasis en estructuras de opinión pública, profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.
- **MSc. Rosaura Chinchilla Calderón**: Jueza de Casación Penal en el Segundo Circuito Judicial de San José; Profesora de la Facultad de Derecho U.C.R. Licenciada en Derecho y Master en Ciencias Penales U.C.R. Doctoranda en Estudios Latinoamericanos con Énfasis en pensamiento latinoamericano UNA.
- **MSc. Douglas Durán Chavarría**: Master en Criminología, Director de la Maestría en Criminología de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica.
- **Dr. Alfredo Chirino Sánchez**: Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Costa Rica. Director de la Escuela Judicial. Magistrado Suplente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Profesor de diversos Programas de Postgrado en Derecho Penal y Procesal en Costa Rica y el Extranjero.
- **MSc. Federico Campos Calderón**: Abogado y Notario Público, Master en Ciencias Penales, Master en Administración de Justicia Penal, Profesor de Derecho Procesal Penal de la Universidad de Costa Rica.

## Referencias bibliográficas

- Calderón, R. (2008): "Delito y cambio social en Costa Rica", (*Working Paper Series* N°12, Center for Latin American Studies, University of Miami).
- Calderón, R. (2009a): *Delitos patrimoniales y estructura social en Costa Rica: Un análisis de sus vínculos*, documento de trabajo preparado para el Foro sobre Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana. Defensoría de los Habitantes, PNUD, FLACSO-CR. San José, Costa Rica.
- Calderón, R. (2009b): "Exclusión social y delito en Costa Rica: Un análisis de sus vínculos" en *Cuadernos de Sociología*, UCR. (en prensa).
- Carvajal, G. y Alfaro, N. (2002): *La delictividad urbana en la ciudad de San José: 1990-2000*, (Costa Rica, VLAMARAN).
- CONARE (2004): *X Informe: Estado de la Nación*, (Costa Rica, CONARE).
- CONARE (2005): *XI Informe: Estado de la Nación*, (Costa Rica, CONARE).
- Dirección General de Adaptación Social: (10 de octubre de 2009): *Estadísticas*, (<http://www.mj.go.cr/Estadisticas.htm>).
- IDESPO (2008): *Encuesta Valores de Convivencia y seguridad: una mirada ciudadana*. Serie Pulso Nacional No 55. Heredia: IDESPO.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2008): *Resultados módulo sobre victimización Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (Serie de Estudios Especiales N°4, Costa Rica).
- Kliksberg, B. (2007): *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina*, (Guatemala, F&G Editores).
- Londoño, J, Gaviria, A y Guerrero, R (2000): *Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina*, (BID, Washington, DC).
- Loría, M. (2000): *Costa Rica: Diagnóstico de armas de fuego*, (Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano).
- Presidencia de la República (2003): *Plan Nacional de Seguridad Integral y Participación Ciudadana*, (Costa Rica, Casa Presidencial).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000): *Acceso a la justicia en Centroamérica y Panamá: población privada de libertad*, (Costa Rica, PNUD).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano Nacional. El temor: (in) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*, (Costa Rica, PNUD).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: Abrir espacios a la seguridad ciudadana*.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006): *Resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana* (PUND, Costa Rica).
- USAID (2006): *Central America and Mexico gang assessment*, (Documento electrónico).

**Círculo deliberativo:**

"Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana: factores sociales de la delincuencia"

**Círculo deliberativo:**

"Desarrollo humano, seguridad ciudadana y el fenómeno de las drogas en Costa Rica"

**Círculo deliberativo:**

"Acceso a la justicia penal en Costa Rica"

**Coordinación:**

Constantino Urcuyo Fournier

**Coordinación:**

Milena Grillo Rivera  
Soraya Long Saborío

**Coordinación:**

Giselle Boza Solano

**Integrantes:**

Mónica Vul Galperín  
Carlos Sojo Obando  
Ricardo Lizano Calzada  
Manuel Rojas Bolaños  
Adriana Lander Osío  
Marta Trejos Montero

**Integrantes:**

Edwin Aguiluz Milla  
Julio Bejarano Orozco  
Ernesto Rivera Casasola  
Marco V. Fournier Facio  
Guido Miranda Gutiérrez  
José Manuel Arroyo Gutiérrez

**Integrantes:**

Rolando Pérez Sánchez  
Nora Garita Bonilla  
Rosaura Chinchilla Calderón  
Douglas Durán Chavarría  
Alfredo Chirino Sánchez  
Federico Campos Calderón

**Coordinación general:**

Rodolfo Calderón Umaña. FLACSO-Costa Rica

**Comité directivo:**

Jorge Mora Alfaro, Director FLACSO-Costa Rica  
Luiza Carvalho dos Santos, Representante Residente, PNUD-Costa Rica  
Lara Blanco Rothe, Representante Residente Auxiliar, PNUD-Costa Rica  
Daniel Soley Gutiérrez, Defensor Adjunto de los Habitantes de la República

**Colaboración:**

Gerald Mora Muñoz, Oficial de Proyectos, PNUD-Costa Rica  
Álvaro Paniagua Núñez, Director de Protección Especial, Defensoría de los Habitantes  
Jennifer Loáciga Soto