



# Alternativas y Políticas de Cooperación ante el delito<sup>1</sup>

Marcela Chacón<sup>2</sup>

Muy buenas tardes señoras y señores. Quisiera agradecer a la Agencia Española de Cooperación Internacional por el patrocinio de este evento, así como la gentil invitación girada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales para formar parte de este espacio que han dispuesto para la discusión y reflexión distendida acerca de la importancia estratégica de la cooperación internacional frente al delito, y sobre todo del papel destacado que posee en la construcción de ciudades más seguras y en la generación de espacios que estimulen el diálogo, el respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica en comunidad.

Es necesario hacer un poco de historia, a fin de contar con los antecedentes que dan pie a las iniciativas que se están desarrollando actualmente a nivel regional.

El concepto de lo que conocemos como “delito” ha variado con el paso del tiempo; durante la primera mitad del siglo XIX se le entendía como la conjunción de dos elementos representados por la voluntad de quien cometía la acción delictiva y la materialidad del hecho nocivo a la sociedad. En la actualidad, el concepto de delito común se ha

transformado hasta entenderse como una acción antijurídica, tipificada en un Código o Ley Penal, y ejecutada de manera culpable por alguien a quien pueda imputarse su comisión.

Por otra parte, deviene indispensable a partir de esta definición, profundizar en el término de “crimen organizado” y de sus efectos, a fin de poder establecer los parámetros para delinear las alternativas y políticas aplicables para combatirlo.

Se entiende por crimen o delito organizado, la existencia de un grupo estructural conformado por al menos dos personas, que exista durante un cierto período de tiempo y que actúe con el fin de cometer al menos un delito grave.

Históricamente, y teniendo en consideración las variantes que han tenido lugar desde sus primeros conceptos, es válido señalar que con el anuncio del final de la Segunda Guerra Mundial el 9 de mayo de 1945, luego de más de cinco años de cruentas luchas y atropellos a los más básicos y elementales derechos humanos, surge la legalización de estos como un mecanismo de reacción ante

1 Documento preparado para el Seminario Internacional “Cooperación en materia de seguridad en Centroamérica” organizado por FLACSO con el auspicio de la AECID, realizado el 27 de setiembre de 2012 en San José, Costa Rica.

2 Viceministra de Gobernación y Policía de la República de Costa Rica.

los abusos revelados que se cometieron durante dicho período, mediante la constitución de la Organización de las Naciones Unidas y la subsiguiente redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en diciembre de 1948. Así las cosas, se iniciaron los debidos procesos judiciales en contra de aquellos países que participaron en crímenes de guerra, particularmente dentro de los gobiernos europeos.

Adicionalmente, a partir de 1929 y hasta el día de hoy, aparecen los distintos reflejos del crimen organizado en diversas partes del mundo, particularmente con el surgimiento de organizaciones criminales tales como la mafia siciliana, la mafia rusa, la Cosa Nostra en Estados Unidos, la Yakuza japonesa, las tréadas chinas y el narcotráfico colombiano y mexicano, destacando las actuaciones de sus líderes o capos y el uso exacerbado de la violencia en la comisión de sus delitos.

El área centroamericana no resultó inmune a esta situación ni a la del aumento del delito común desmedido y de la violencia generalizada debido a distintas razones dentro de las cuales se encuentran las siguientes sin ser una lista exclusiva de motivos:

- a) La posición geográfica del istmo que le coloca como punto intermedio en la ruta de tránsito norte-sur-norte entre los mayores productores y consumidores de drogas, así como para el tráfico de armas y seres humanos.
- b) La asistencia prestada por parte del gobierno de los Estados Unidos de América al gobierno de Colombia durante las últimas dos décadas a través del llamado Plan Colombia que produjo el desplazamiento de parte de los miembros de los cárteles a tierras centroamericanas y mexicanas.
- c) La ayuda proporcionada por parte del gobierno de los Estados Unidos de América al gobierno de México mediante el Plan Mérida, que causó una implosión del problema hacia la región centroamericana.

- d) El surgimiento de maras y pandillas, particularmente en los países denominados del “triángulo norte” constituido por Guatemala, Honduras y El Salvador. Dichas maras o pandillas comienzan a formarse debido a las deportaciones de nacionales de tales países desde los Estados Unidos y México, principalmente por la comisión de delitos en esos lugares y se convierten en caldo de cultivo para la creación de asociaciones para la comisión de ilícitos, ante las condiciones de marginalidad, violencia y carencia de oportunidades laborales, educativas y de salud. Se dan también como consecuencia de los desplazamientos poblacionales que surgen como respuesta al establecimiento de medidas más severas en países vecinos con respecto a las actividades delictivas.
- e) La tendencia de aplicación de mano dura contra el delito común, que llevó a la región a sobrepoblar los centros penitenciarios sin abordar debidamente el tema de la prevención de la violencia y el delito que afecta a nuestras sociedades y que debe responder a una medida integral que opere al menos en dos vías: aquella dirigida a la prevención como tal y otra con el combate al delito desde un plano operativo.

Ante esta situación, se comienzan a tomar medidas a todo nivel, a fin de mitigar los efectos del crimen organizado a lo interno de los países de la región, tomando como base y corolario la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000. A Costa Rica en particular, le tomó 9 años contar con una ley nacional que regulara el tema del crimen organizado, y no es sino hasta el 22 de julio del 2009 que entra en vigencia la Ley 8754 contra la Delincuencia Organizada, que incluye dentro de su articulado, aspectos relacionados con el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de personas y la trata de personas, el levantamiento del secreto bancario, las escuchas judiciales de conversaciones telefónicas, entre otros.

Ahora bien, no basta con contar con legislación moderna que contemple las distintas aristas inmersas dentro del tema del crimen organizado; la lucha resulta imposible si se pretende llevar a cabo de manera individual, y es en este nivel que deviene indispensable contar no sólo con protocolos de acción y legislación homogéneos dentro de los países de la región, sino que además con la cooperación internacional de parte de países amigos y organismos internacionales realmente comprometidos con la lucha contra el crimen organizado y los consecuentes actos de violencia y violación a los derechos humanos.

En el año 2007, los Presidentes de los Estados parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) declararon la seguridad regional como tema prioritario de sus gobiernos, y se adoptó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica con el fin de “coordinar esfuerzos para combatir el narcotráfico, el crimen organizado, el fenómeno de las maras y/o pandillas y otros temas identificados como de interés mutuo en el marco del respeto de la soberanía de los Estados y el Derecho Internacional.” La Estrategia o ESCA cuenta con tres objetivos específicos, cuales son la integración de esfuerzos en materia de seguridad para la armonización u homologación de procedimientos y actuaciones, el intercambio de información, y la identificación de las necesidades financieras que deberían cubrirse a fin de poder resolver los temas atinentes al tema de la seguridad.

Teniendo esto como antecedente, en el 2011, las autoridades de la región estimaron necesario actualizar la Estrategia a la luz de los nuevos desafíos que derivan del narcotráfico y del crimen organizado, que han elevado los niveles de violencia en Centroamérica hasta cifras intolerables, que ha dado paso a que se catalogue el conflicto como guerra civil no declarada.

Y no es para menos: según datos del Estudio Global sobre Homicidios del 2011 y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, durante el 2010 se cometieron

468,000 homicidios en el mundo. De este total, la tasa de homicidios para la región de Centroamérica fue de 25 por cada 100,000 habitantes, siendo la media mundial de 6.9 por cada 100,000 habitantes.

Esta cruda fotografía de la realidad centroamericana nos hace reflexionar sobre la necesidad de redireccionar los esfuerzos en materia de atención del delito, de manera que las viejas prácticas represivas que han demostrado ser ineficaces, vengán a ser sustituidas por la prevención, en un esfuerzo por generar ciudadanos conscientes, respetuosos del Estado de Derecho y de las normas sociales de convivencia pacífica.

La falta de oportunidades, de acceso a los servicios de seguridad social básicos y la desigualdad e inequidad que vive Centroamérica constituyen caldo de cultivo para la violencia que padecemos en la actualidad y constituyen fenómenos que no surgieron de un momento a otro. Sin duda alguna, el fantasma de la guerra, el propio retraso en las tasas de desarrollo debido a una baja inversión en educación y salud han pasado la factura de forma dolorosa, particularmente a los sectores más vulnerables de la región.

Esta condición de rezago social como obstáculo para el desarrollo y para el bienestar de las personas, así como la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales, ha encontrado aliados en el crimen organizado, el tráfico de drogas, el tráfico de armas de fuego y la trata y tráfico de personas.

A la luz de estas nuevas condiciones, en julio del 2011 se celebra en Guatemala la Conferencia de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, espacio de diálogo del más alto nivel en el que los países del SICA en un discurso unísono expusieron a la comunidad internacional la crisis de seguridad que enfrenta la región.

En ese momento, se definieron como temas prioritarios el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de personas, la extorsión, las pandi-

llas, la legitimación de capitales, el tráfico de armas de fuego, el narcotráfico y la corrupción. Asimismo, se planteó el principio de responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito y consumidores finales de la droga. Esto se refleja en el apoyo rotundo que la Estrategia recibió por parte de la comunidad internacional, de países y de organismos cooperantes.

De los retos inmediatos que la región afronta de cara a esta apuesta por una intervención integral, coordinada y con visión regional de la violencia y el delito, destacaron la necesidad de consensuar áreas de intervención y objetivos; tarea que no fue sencilla pues históricamente y a pesar de la condición de la región, Centroamérica en muchos aspectos no se había conformado en el pasado como grupo articulado para el desarrollo de acciones.

El siguiente gran reto fue el de obtener un compromiso político firme del más alto nivel que permitiera la cristalización de la iniciativa, así como la necesidad del trabajo conjunto entre los gobiernos de cada uno de los países, de las instituciones del SICA y de la cooperación internacional.

Finalmente, una vez cumplidas estas condiciones se define como objetivo general de la Estrategia, *el establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana la seguridad de las personas y sus bienes para alcanzar un desarrollo humano sostenible.*

A la luz de esto, se definen cuatro componentes básicos de la Estrategia sobre los cuales versarían las conversaciones y el trabajo posterior de los equipos técnicos, que incluyen prevención social de la violencia, combate al delito, rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y fortalecimiento institucional. Tomó cerca de dos años llegar a una agenda de trabajo común, pues inicialmente cada uno de los siete países contaba con su propia agenda, y hubo de llevarse a cabo una prolongada serie de sesiones de trabajo que permi-

tiera que fuéramos siete países con una única agenda de trabajo.

Al día de hoy, se cuenta con 22 proyectos consensuados y refrendados por la Comisión de Seguridad de Centroamérica, en la cual junto con el señor Vicecanciller Carlos Roversi tengo el honor de representar al país. De estos proyectos se han priorizado ocho enfocados a la prevención social de la violencia desde los gobiernos locales y la delincuencia juvenil.

En el caso de Costa Rica, el interés prioritario se ve reflejado en el componente de la prevención social de la violencia, el cual apuesta por la disminución de los factores de riesgo que propician el surgimiento de conductas violentas y delictivas, mediante el desarrollo de un plan integral de prevención, de alcance regional, con proyecciones específicas al nivel nacional.

Personalmente considero que la planificación institucional de los cuerpos encargados de la seguridad deben priorizar la atención oportuna de los problemas de convivencia ciudadana para evitar que esos degeneren en problemas de seguridad ciudadana. La desactivación de estas bombas de tiempo es sin duda el mecanismo más eficiente para evitar la violencia y prevenir el delito.

Es mi opinión personal que a pesar de todo lo manifestado, en varias ocasiones ha resultado engañoso el o compromiso de la comunidad internacional en términos generales ante las propuestas planteadas, y dicha situación puede ser el resultado de una falta de credibilidad en la voluntad real de los países centroamericanos de salir de esta penosa situación de manera diáfana y transparente, o de la falta de acciones concretas por parte del SICA que demuestren su capacidad técnica y humana para desarrollar los diferentes proyectos en todos los países miembros.

Por tal razón, debemos enfatizar en el trabajo diario en una transformación hacia la

tolerancia, el diálogo y la resolución alterna de conflictos, a fin de construir una cultura ciudadana de respeto a las normas de convivencia pacífica. Por tal razón, vemos con complacencia y entusiasmo las iniciativas que plantea la cooperación internacional en ese sentido.

En esta línea, la política de trabajo que en materia de cooperación internacional hemos ejecutado desde Costa Rica, se sustenta en dos vías que se desarrollan de manera simultánea: por una parte, continuamos contribuyendo con nuestro apoyo dentro de las iniciativas y proyectos del SICA a fin de marcar la reiterar la necesidad de acciones y asistencia a nivel regional, y por otra, fortalecemos las relaciones bilaterales con nuestros cooperantes, y creamos nuevos lazos con aliados no tradicionales, pues ambas opciones no resultan excluyentes y la relación costo-beneficio de esperar a contar con la ejecución de los proyectos regionales no sería en nada positiva para solventar la problemática actual que se vive a nivel país.

Dentro de la primera corriente, cabe resaltar la participación activa de la cooperación española en la construcción de casas de justicia, CEN-CINAIS y apoyo en la elaboración de módulos de capacitación para el acceso al conocimiento de derechos de migrantes, de los gobiernos de los Estados Unidos de América, Canadá, China, Colombia y la Unión Europea en la puesta en marcha del proyecto integral de la nueva Academia Nacional de Policía. Del PNUD, UNICEF, UNFPA y ONU Hábitat en el desarrollo de proyectos de prevención en las distintas áreas bajo sus respectivas áreas de responsabilidad. Estos, por mencionar algunas de las acciones que generan seguridad a nivel nacional y que sin duda alguna son más efectivas que las medidas que involucran el uso de la fuerza. Una vez más, la fórmula para la seguridad y la convivencia pacífica es la prevención mediante inversión social.

Cabe señalar dos aspectos que dentro de esquema revisten singular relevancia: el pri-

mero de ellos, constituye la inversión pública que en el tema de seguridad realiza Costa Rica, particularmente con el equipamiento que está llevándose a cabo a lo interno del Ministerio de Seguridad Pública, el proyecto integral de la Academia Nacional de Policía, el desarrollo de habilidades tecnológicas y software policial, la adquisición de un empréstito con el BID para cubrir las necesidades de infraestructura tanto a nivel policial como del sistema penitenciario, el desarrollo de programas de prevención de la violencia y del delito y el fortalecimiento de las instancias disciplinarias a nivel institucional entre otros. Por otra parte, la estabilidad política y democrática del país, las fuertes estructuras institucionales en el sector seguridad, incluyendo al Poder Judicial, y la clara muestra al mundo de la lucha contra la impunidad que se da a diario, constituyen aspectos que propician el diálogo y la cooperación económica, técnica y en especie de los cooperantes, que pueden testimoniar los avances que a lo interno del Ministerio de Seguridad Pública se llevan a cabo y que representan en la actualidad un hecho fundamental dentro de los indicadores que muestran una clara disminución en los índices delictivos en los últimos dos años.

La rigurosidad dentro de los procesos de selección de los nuevos reclutas policiales (únicamente 14 de cada 100 aprueban y son aceptados), la profesionalización de las fuerzas policiales del país, los procesos disciplinarios apegados a la legislación, sin duda alguna contribuyen a generar una mayor seguridad dentro del ambiente nacional.

En estrecha correspondencia con lo anterior, considero esencial el trabajo en el reforzamiento de la cultura de la legalidad y el respeto al Estado de derecho y a la institucionalidad democrática. El desapego a las normas de convivencia social pacífica, así como el irrespeto al marco jurídico que regula la dinámica social son dos de los principales factores de riesgo que propician el surgimiento de conductas violentas y delictivas que amenazan la paz social.

En ese sentido, la historia ha constatado que la creación de regímenes de excepción que abrieron el portillo a la injusticia, la desigualdad y la guerra en Centroamérica deviene no de una ausencia de normas si no de su irrespeto y de ahí la necesidad de impulsar módulos de capacitación en materia de cultura de legalidad.

Muchos de ustedes conocen que el tema de la cultura de legalidad es una de mis mayores pasiones. Por eso, he planteado en diversos foros y espacios el interés de Costa Rica para ser sede de un Centro Regional de Cultura de Legalidad que capacite y brinde asesorías en temas relacionados con fortalecimiento institucional, la ética en la gestión y administración de recursos públicos y la eliminación de la corrupción en todos los niveles, lo cual es imprescindible para el desarrollo de los países de Centroamérica y la efectiva protección de las personas y sus bienes.

Por su parte, otro de los problemas que considero que amerita una intervención profunda es el relacionado con las armas de fuego. Las autoridades han encendido las alertas por el incremento sostenido de la violencia armada, la cual sin la menor duda tiene correspondencia con la cantidad de armas que circulan actualmente en nuestro país.

A junio de 2012, la Dirección General de Armamento del Ministerio de Seguridad Pública reportó 120 311 armas de fuego en posesión de civiles, mientras que las 1823 empresas de seguridad privada que existen en el país cuentan con 35 597 armas de fuego matriculadas. A esto debe incorporarse el dato modesto de que al menos por cada arma registrada existe una en condición de ilegalidad. Algunas organizaciones dedicadas al estudio de esta temática han señalado que en el mundo circulan 875 mil millones de armas en condición irregular.

La Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social

(POLSEPAZ) señala que “la relación entre el circulante de armas de fuego y la violencia se puede constatar al analizar los datos sobre homicidios dolosos cometidos con armas de fuego. Se observa un aumento gradual de aquellos que fueron perpetrados con armas de fuego al pasar de 48% en 1993 a 68% en 2008, con una leve disminución en el 2009, cuando el porcentaje pasó a ser 64.4%, probablemente como resultado de un mayor control por parte de las autoridades públicas. También se sabe que la inseguridad ciudadana es mayor en aquellos cantones en donde hay mayores decomisos de armas: San José, Limón y Puntarenas. A mayor cantidad de armas, más violencia armada” (POLSEPAZ, 2010).

En este tema es indiscutible la relevancia que ha tenido el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional en los programas de gobierno y el impacto real que ha tenido en la población costarricense los programas y proyectos para la sensibilización, el control y la prevención de la violencia armada.

Uno de los aportes más significativos de la cooperación internacional en esta materia ha sido el impulso y acompañamiento a las acciones y proyectos formulados en el marco del Comité de Armas.

El Gobierno de Costa Rica convencido de que la violencia emanada del uso de armas de fuego constituye una verdadera tragedia humana, viola derechos humanos elementales e implica un alto costo social crea mediante decreto ejecutivo Nr. 33402 de 2006, el Comité Consultivo Interdisciplinario para el Control de la Proliferación y el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras y sus Municiones.

A grandes rasgos, el Comité tiene por encargo coordinar de manera interinstitucional los esfuerzos nacionales contra el mal uso y la proliferación descontrolada de las armas de fuego y municiones enfocándose principalmente en las siguientes áreas de trabajo:

- Reformas a la legislación para mejorar el control y la regulación del Estado en materia de armas y municiones.
- Impulso de estudios, análisis e investigaciones sobre la situación de las armas de fuego, para conocer sus efectos sobre la salud, calidad de vida, ejercicio de los derechos, desarrollo humano y la democracia
- Impulso de campañas de sensibilización y prevención para evitar la proliferación de armas de fuego en la población civil, las cuales han sido dirigidas principalmente en la población más vulnerable: niños y jóvenes.
- Proponer proyectos para combatir el tráfico y proliferación de armas en el marco de foros internacionales, regionales y subregionales, los cuales muchos de ellos han sido desarrollados por organismos internacionales que trabajan el tema.
- Proponer mecanismos de coordinación para la implementación de la Convención Interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y materiales relacionados; el Plan de Acción de las Naciones Unidas para Combatir, Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos; así como otros instrumentos internacionales de interés sobre la materia.
- Desarrollo de cursos, seminarios y talleres de capacitación orientados a fortalecer las capacidades de las fuerzas del orden y a contribuir con la reducción de la circulación ilícita de armas de fuego, municiones y explosivos.

Dicho lo anterior, considero que a lo largo de esto que les vengo comentando se ha evidenciado la importancia de la sinergia entre instituciones de gobiernos, comunidad y cooperación internacional. Este trípode para el desarrollo también ha sido esencial en una te-

mática que es del más grande interés no solo para mí como Viceministra de Gobernación, sino del señor Ministro, y que corresponde a los procesos de integración de las personas migrantes y a la formulación de una Política Migratoria eficiente y vigilante del resguardo de los derechos humanos.

En términos generales, las estrategias y políticas de integración que se han venido desarrollando en Costa Rica responden a la preocupación de las autoridades por mejorar los niveles de convivencia positiva. Ejemplo de ello son los programas “Entre Vecinos” y “Rutas de Integración” que promueven la integración vecinal y la difusión de información relativa a temas tan importantes como acceso al trabajo, a la educación y a la seguridad social.

Debe recordarse, dentro de estas mismas líneas, que la seguridad no puede relativizarse y limitarse al ámbito de la ausencia de inseguridad, sino que más bien, debe ampliarse su espectro hasta contemplar la integralidad de las distintas seguridades que requiere la persona: educativa, laboral, médica, de oportunidades, de igualdad y equidad.

Para ir finalizando deseo recapitular los temas que considero que son esenciales en materia de cooperación internacional para la prevención del delito:

1. **Acciones nacionales específicas con visión regional.** Dada la naturaleza de los fenómenos criminales transfronterizos que afectan a la región centroamericana es necesario que los países del istmo, con apoyo de la comunidad internacional, trabajemos de manera coordinada.
2. **Abordaje integral del fenómeno de la violencia y del delito:** La situación de criminalidad y violencia actual requiere del uso de las fuerzas del orden pero sobre todo de una apuesta a largo plazo para la transformación social que dé paso a la convivencia pacífica.

3. **Desarme:** Es necesario cerrar el proceso de paz que inició en Centroamérica en los años 80 mediante el desarme de la población y la generación de oportunidades educativas y laborales.
4. **Cultura de legalidad:** De la mano con las acciones anteriores es primordial que los países de la región inviertan en el fomento de la ética y de la cultura de legalidad para la sostenibilidad de las buenas prácticas y el reforzamiento del Estado de Derecho.
5. **Trípode para el desarrollo:** Gobiernos, sociedad civil y cooperantes deben continuar insertos en una dinámica de retroalimentación que permita el intercambio de conocimiento y buenas prácticas a la luz de las particularidades sociales y políticas de la región que permitan la cristalización de los proyectos y sobre todo la generación de impactos y la transformación positiva de realidades.

Muchas gracias

