

## CAPÍTULO VI

### COSTA RICA

### UNA DEMOCRACIA EN EROSIÓN

Costa Rica, contradictoriamente con el desarrollo político e institucional del resto de la región, presenta un desenvolvimiento institucional muy avanzado, en concordancia con el surgimiento y desarrollo de su Estado nacional desde principios del siglo XIX. El sistema político democrático costarricense tiene una larga trayectoria, en la cual algunos momentos destacan como puntos de inflexión en la consolidación de su régimen político.

Los acontecimientos políticos del 7 de noviembre de 1889, cuando los sectores campesinos impusieron una transacción política que respetó el derecho al sufragio emitido en las elecciones competitivas celebradas poco antes, se suman a los esfuerzos por la ampliación del régimen electoral, que impulsara desde fines del siglo pasado el liberal demócrata Ricardo Jiménez Oreamuno.

Igualmente, un papel importante en el complejo proceso de diferenciación social y política del país fue la apertura del sistema partidario, con la creación y actividad legal del Partido Comunista en 1931, único con permiso para participar electoralmente en el área centroamericana. Otro elemento, no menos importante, fue la legalización del movimiento obrero nacional organizado en los años 30 y 40; y el desarrollo del Estado benefactor y la depuración del sistema electoral, después de los conflictos de los años cuarenta y la culminación de la guerra civil de 1948<sup>1</sup>.

1 Cfr. de Cerdas Rodolfo "Costa Rica since 1930" en *The Cambridge History of Latin America. 1930 to the Present*, Edited by Leslie Bethell, Volume VII, Cambridge University Press, USA, 1990, p.367 y ss.

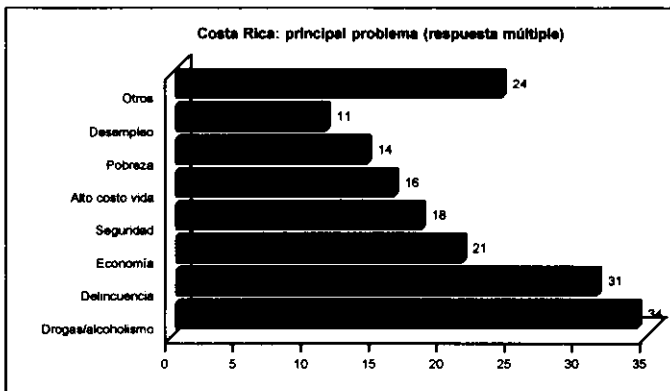
El proceso de cambio en el Estado y la sociedad costarricenses, que tomó fuerza a principios de los años 40 y se consolidó en las décadas del 50 y el 60, permitió la constitución de un abigarrado universo institucional, de corte modernizante, tecnificado, legítimo y, hasta principios de la década de los años setenta, relativamente eficiente y funcional.

Sin embargo, el sobredimensionamiento del aparato estatal y la adopción de modelos económicos distributivos, al margen de los sustratos productivos adecuados requeridos para su subsistencia, fueron determinando un deterioro progresivo tanto de las instituciones individualmente consideradas, del asistemático y más bien cuasianárquico conjunto de ellas, como de la satisfacción ciudadana respecto a su desempeño.

Es así como los índices de opinión resultaron particularmente críticos respecto a esas instituciones, no tanto por la ausencia de su desarrollo, como ocurre con algunas de ellas en los otros países del istmo; o por la insuficiencia administrativa, financiera y técnica de su organización y funcionamiento, lo que ciertamente también ocurre y no sin fuerza ni proliferación; sino más bien por el notable exceso burocrático que paraliza, en última instancia, el adecuado desempeño institucional, lo que termina elevando notoriamente los costos de su operación, y hace subir suplementariamente las tarifas que por tales servicios debe pagar la población, sin que se reciba a cambio un servicio mejor.

En Costa Rica, solicitados que fueron los entrevistados de identificar los dos principales problemas que afectan al país, señalaron, en primer término, las drogas y el alcoholismo (34%), la delincuencia (31%), la economía (21%), la seguridad (18%), el alto costo de la vida (16%), la pobreza (14%), el desempleo (11%), etc. Otros problemas, tales como corrupción, vivienda y violencia, ocuparon un 24%.

Gráfico N° 1



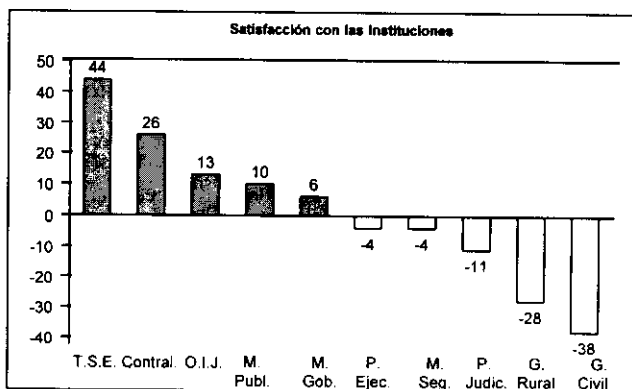
Cuestionados acerca de cuál era el problema que más le afectaba a él y a su familia, la cuestión económica fue la más mencionada (30%), la inseguridad (17%), el desempleo (5%) y la drogadicción (4%). Una elevada cantidad, relativamente, expresó que no tenía problemas (26%).

En materia de satisfacción o insatisfacción con doce de las más importantes instituciones, un primer nivel de mayor satisfacción correspondió al Tribunal Supremo de Elecciones, que obtuvo un 68% de respuestas que calificaron positivamente su funcionamiento, contra un 24% que lo hizo negativamente. El saldo positivo fue de un 44%.

Le siguió la Contraloría General de la República, con 52% de opiniones favorables y 26% desfavorables, para un saldo positivo del 26%. A la Contraloría le siguieron el Poder Ejecutivo con una diferencia negativa de 4%, con un quinto nivel para el Poder Judicial que obtuvo un peligroso -11%.

En el mayor nivel de insatisfacción aparecieron la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural con -38% y -28%, respectivamente.

Gráfico N° 2

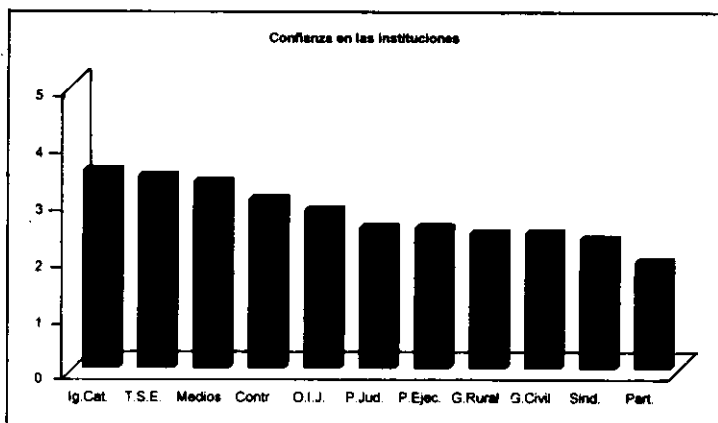


Desde el ángulo del grado de confianza ciudadana en tales instituciones, a las que se agregaron la Iglesia Católica, los medios de prensa y los sindicatos, mediante una medición de 1 a 5, donde uno equivale a la ausencia total de confianza y 5 a que se confía totalmente, el resultado fue una clara identificación con la Iglesia Católica (3.5), el Tribunal Supremo de Elecciones (3.3), los medios de comunicación (3.29), la Contraloría General de la República (3.01), el Organismo de Investigación Judicial (2.7), el Poder Judicial (2.6) y el Poder Ejecutivo (2.5).

Se confía menos en la Guardia de Asistencia Rural y en la Guardia Civil, que recibieron una media de 2.42 y 2.39 por su orden. Los sindicatos y los

partidos resultan particularmente afectados por la débil confianza de los ciudadanos entrevistados. Los sindicatos con un 2.3 y los partidos políticos con 1.9, lo que los lleva a ocupar la última posición en la confianza de los costarricenses encuestados.

Gráfico N° 3

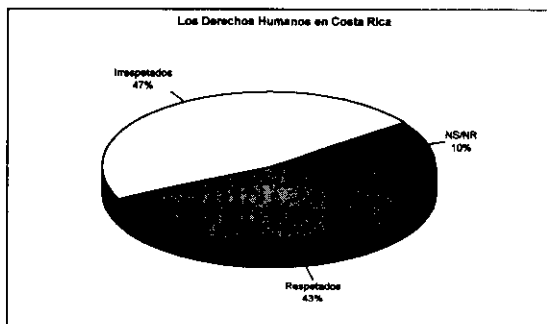


En materia de derechos humanos, entendidos por los entrevistados como aquellos derechos, privilegios y garantías que tienen los ciudadanos, el respeto a la persona, la libertad en general y de expresión y voto en particular, la protección y la seguridad del individuo en la sociedad, es interesante que la noción media que se maneja presenta un nivel más elevado de la conciencia personal en esta materia; y que en cuanto al respeto que de tales derechos se tiene en el país, hay una conciencia más bien crítica que apologética, no obstante la fuerte persistencia de mitos y justificaciones en la imaginación política popular.

Así, independientemente del sexo, condición socio-económica, residencia o autodefinición política (centro, izquierda, derecha), un 47% manifestó que los derechos humanos son irrespetados en Costa Rica, mientras que un 43% expresó que sí se respetaban en el país. Un curiosamente elevado 10% no supo o no contestó.

A los integrantes del grupo que opinó que los derechos humanos eran violados, se les preguntó si ello era, de algún modo, justificable o no. El 87% lo calificó de injustificable y sólo un 6% lo justificó. Este mismo subgrupo consideró que los responsables de que no se respeten los derechos humanos eran, en primer lugar, los gobiernos (30%), los propios ciudadanos (17%), la Policía (14%), etc.

Gráfico N° 4



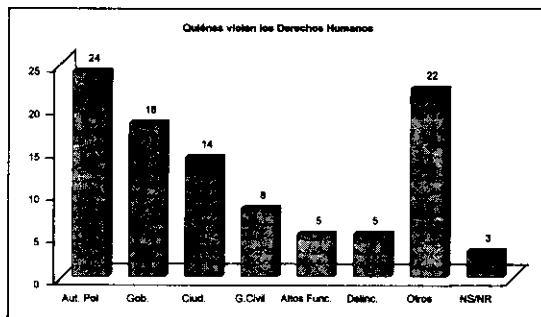
Quienes opinaron que los derechos humanos se respetaban en Costa Rica, lo creyeron así porque había tranquilidad en el país (21%), libertad de opinión (13%), los derechos no se pueden violar impunemente (13%), hay libertad de acción (11%), no hay abuso de autoridad (7%) y se castiga a quienes violan las leyes (4%).

A su vez, este subgrupo consideró que quienes han contribuido a que se respeten los derechos humanos, eran la Guardia de Asistencia Rural (11%), el Poder Judicial (8%), el Ministerio de Seguridad (5%), el Organismo de Investigación Judicial (5%) y el Patronato Nacional de la Infancia (4%).

Entendiendo por violación de los derechos humanos el maltrato físico y moral, la privación de los derechos ciudadanos tales como la libertad en general y la de expresión en particular; el abuso de autoridad, la violación de mujeres y niños, el maltrato en las cárceles, no dar garantías sociales, discriminar racialmente, etc., un 42% reportó conocer ejemplos de violaciones de los derechos humanos de otros ciudadanos; y un 53% contestó no haber estado expuesto a tal experiencia.

En cuanto a quiénes violan los derechos humanos, los encuestados señalaron en primer lugar a las autoridades y la policía, con un 32%; el gobierno con un 18%; los propios ciudadanos con un 14%; los delincuentes con un 5%; los funcionarios altos con 5%; y los padres de familia que abandonan a sus niños (3%), etc.

Gráfico N° 5

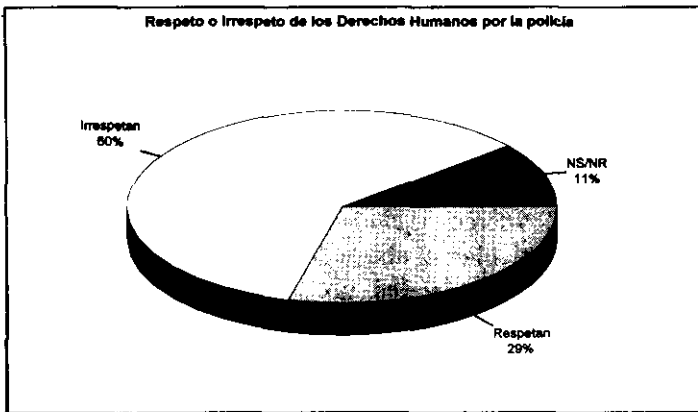


Los mismos entrevistados sugirieron como medidas para evitar tales violaciones, las de respetar la igualdad ante las leyes (11%), hacer más severas las penas y la legislación (11%), mayor capacitación a las personas (10%), mayor control de las instituciones (9%), mayor agilidad en la aplicación de la ley (7%), y organizar y preparar mejor a la policía (6%).

Más específicamente preguntados acerca de si la Policía se preocupa por el respeto a los derechos humanos, un elevado 46% de la muestra contestó que no lo hace, frente a un 44% que considera que sí lo hace.

Esto es concordante con el hecho de que, al margen de su nivel socio-económico, sexo, zona de residencia, etc., un 60% de los encuestados considera que la policía irrespeta los derechos humanos y solamente un 29% piensa que los respeta.

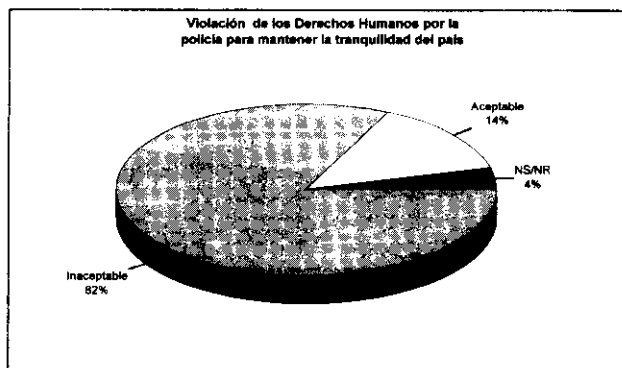
Gráfico N° 6



Es interesante que en un país como Costa Rica, donde la seguridad pública se ha ido trasladando paulatina pero inexorablemente a organismos privados de seguridad, los entrevistados, en un 42% de ellos, consideren que tales cuerpos de seguridad particulares no respetan los derechos humanos, mientras que un 32% diga que sí lo hacen. Un elevado 26% dice no saber o no responder.

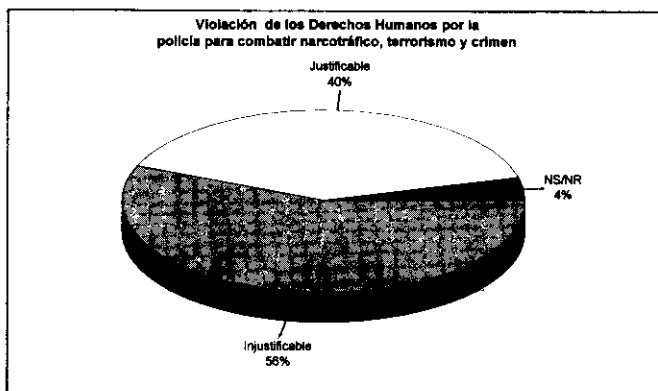
Cuestión aparte es la de las posibles justificaciones para la eventual violación a los derechos humanos por parte de la policía. En este caso, y también independientemente de su sexo, educación, nivel socio-económico y lugar de residencia, el 82% de los encuestados consideró inaceptable que la policía viole los derechos humanos para mantener la tranquilidad en el país, contra un 14% que consideró que ello sí era aceptable bajo tal justificación.

Gráfico N° 7



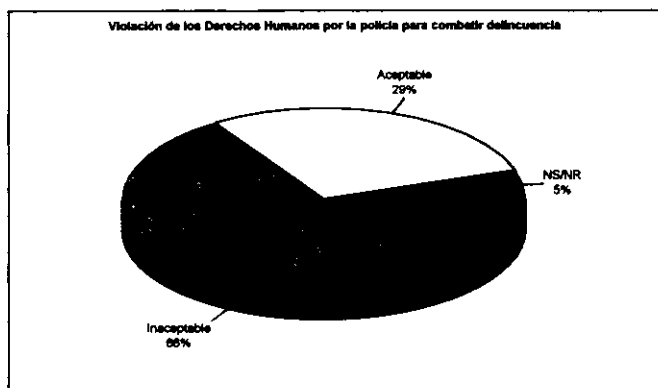
Respecto a si en el caso de la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen, tal violación de los derechos humanos por parte de la policía podía ser justificada, las respuestas sufrieron una importante modificación, en el sentido de que mientras un 56% siguió considerándolo inaceptable, el porcentaje de quienes creían que sí lo era se elevó a un importante 40%, que parece indicar el grado de reducción de la tolerancia y la disconformidad con el actual manejo institucionalizado de tales problemas por la sociedad costarricense.

Gráfico N° 8



Variaciones no carentes de significación se dieron en lo que se refiere al combate a la delincuencia en general y el respeto a los derechos humanos por parte de la policía. En este caso, un 66% de las respuestas consideraron inaceptable que la fuerza pública viole los derechos humanos para combatir la delincuencia, mientras que un 29% sí opinó que era aceptable. Asimismo, un 69% consideró inaceptable que tal violación se diera con motivo de emergencias naturales o en caso de violencia social, mientras un 29% lo aceptó.

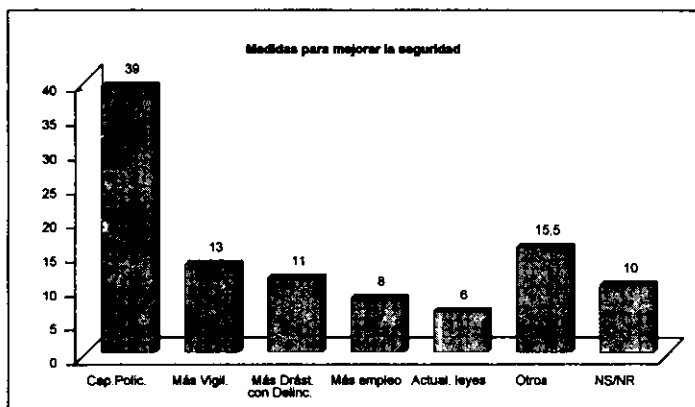
Gráfico N° 9



En medio de una lectura negativa con relación a la situación de la seguridad ciudadana respecto a dos años atrás, pues un 44% consideró que estaba peor, un 29% que igual y un 25% que mejor, la percepción entre quienes opinan que la situación ha empeorado es que ello se debe al incremento de la delincuencia común (53%), aumento de la violencia (9%), policía mal pagada (7%), insuficiente personal policiaco (5%) y el narcotráfico y la drogadicción (3%).

El 39% cree que la seguridad ciudadana podría mejorarse con una mejor capacitación policial, el 13% con un aumento de la vigilancia, un 11% con más drasticidad con el delincuente, un 8% con una mayor generación de empleos y un 6% mediante la actualización de las leyes que tienen que ver con la materia.

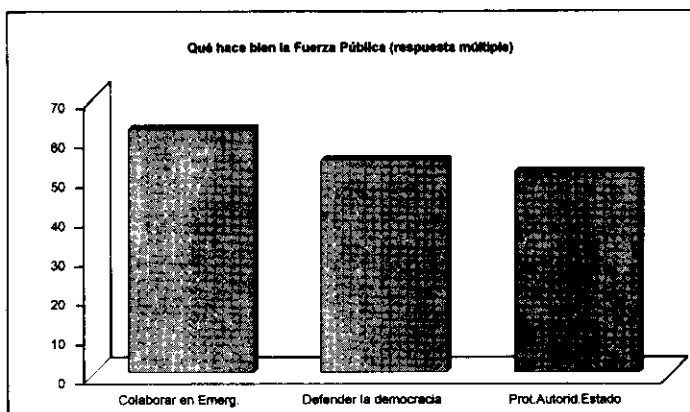
Gráfico N° 10



En cuanto a las funciones que hacen bien las fuerzas de seguridad, los entrevistados consideran que son tres: las de colaborar en casos de emergencias (62%), defender la democracia (54%) y proteger a las autoridades del Estado (51%).

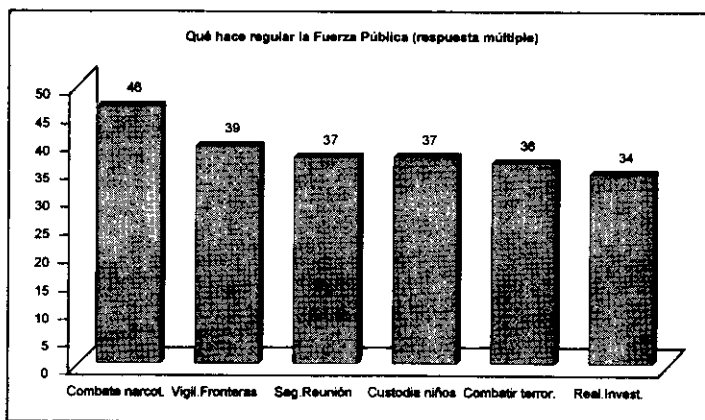


Gráfico N° 11



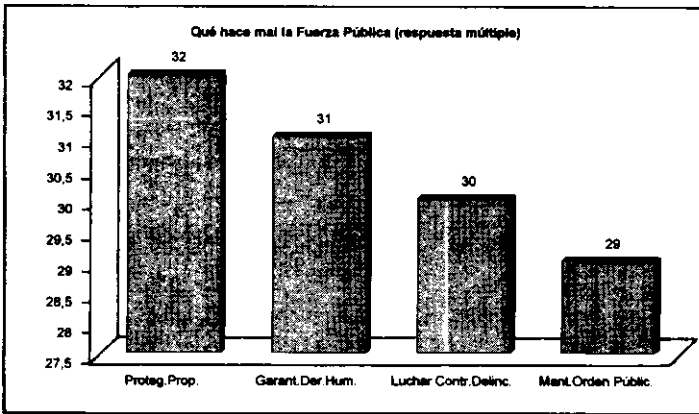
En cuanto a otras funciones, un 46% afirmó que los cuerpos policiales realizan bien el combate al narcotráfico. Pero de allí se desciende a un 39% que estima que hacen bien la vigilancia de fronteras, un 37% que considera que garantizan la seguridad en las reuniones masivas y un mismo porcentaje que cree que custodian bien a los niños. Un 36% piensa que realizan bien el combate al terrorismo y un 34% cree lo mismo en cuanto a la realización de investigaciones para los procesos judiciales.

Gráfico N° 12



Por último, hay cuatro funciones básicas que sólo un pequeño contingente de entrevistados -la tercera parte de ellos- considera que las fuerzas policiales hacen relativamente bien: proteger la propiedad (32%), garantizar los derechos humanos (31%), luchar contra la delincuencia (30%) y mantener el orden público (29%).

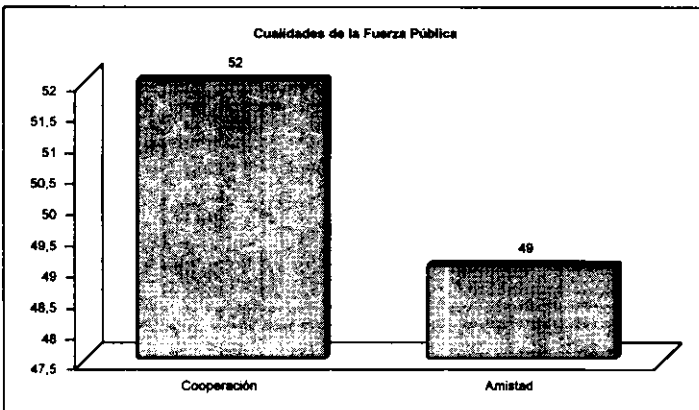
Gráfico N° 13



En cuanto al perfil que los entrevistados perciben de la fuerza pública, es importante que se reconocen en ella cualidades básicas importantes para la construcción de una buena relación entre policía y comunidad ciudadana. Esas cualidades están constituidas por dos principales: la cooperación (52%) y la amistad (49%).

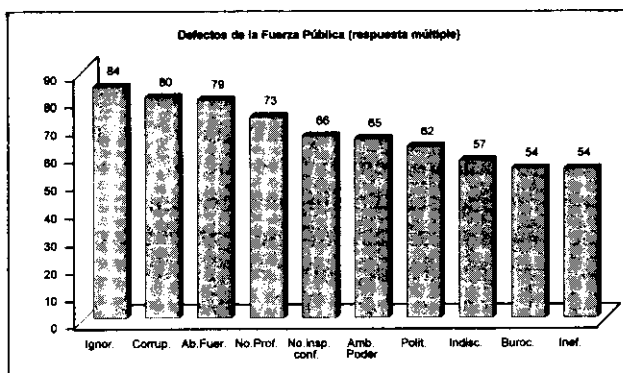
Esto significa que la ciudadanía considera a la fuerza pública como dispuesta a colaborar con el ciudadano en los casos de necesidad; y que la actitud policial no es tanto autoritaria, tal y como se presenta en otros países de la región, sino más bien de carácter amistoso.

Gráfico N° 14



En cuanto a sus deficiencias, se señala que no son profesionales (73%), no inspiran confianza (66%) y no son eficientes en sus tareas (54%).

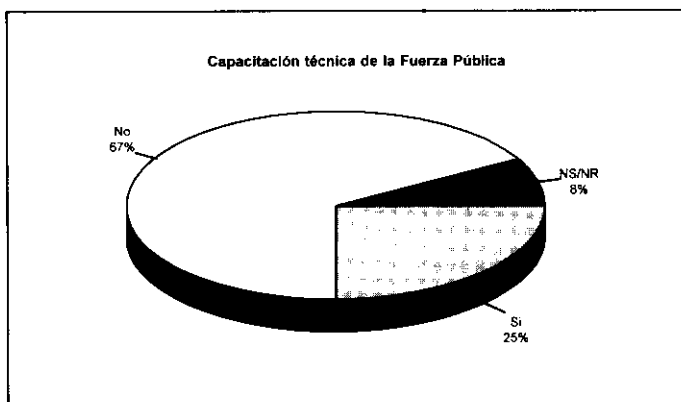
Gráfico N° 15



Por otro lado, la imagen deteriorada del policía se expresa en las apreciaciones que los catalogan como ignorantes (84%), corruptos (80%), abusadores de la fuerza (79%), llegándose a acusar a las fuerzas de seguridad de ambiciosas de poder (65%), politizadas (62%), indisciplinadas (57%) y burocratizadas (54%).

Por lo que hace a la capacitación de la Fuerza Pública costarricense, un 67% de los entrevistados afirmó que no estaba capacitada para la realización de sus funciones, mientras que sólo un 25% expresó que sí lo estaba.

Gráfico N° 16



Refiriéndose más específicamente a las funciones policiales de conducir investigaciones, efectuar allanamientos, redadas, capturas e interrogatorios, el 36% consideró que sí estaban capacitadas, mientras que un 51% opinó lo contrario.

Debe tomarse en consideración que la cuestión de la capacitación de las fuerzas policiales es una de las preocupaciones sociales constantes en la

sociedad costarricense, directamente proporcional al incremento de la delincuencia y a la notoria incapacidad de la estructura policial actual, de dar cuenta del fenómeno y cumplir con las obligaciones mínimas que le impone su función.

Justamente, aquellos que señalaron la falta de capacitación policial en materias de su cargo, indicaron en un 68% que tal situación se manifestaba como falta de preparación, escaso o ningún entrenamiento, falta de práctica y ausencia de profesionalismo. En este mismo sentido fueron las observaciones que señalaron como una causa el bajo nivel educativo del elemento policial, así como otros aspectos varios que giran en torno a las normas del comportamiento social -buen trato, abuso, agresividad, etc.- y el apego o no a la ley.

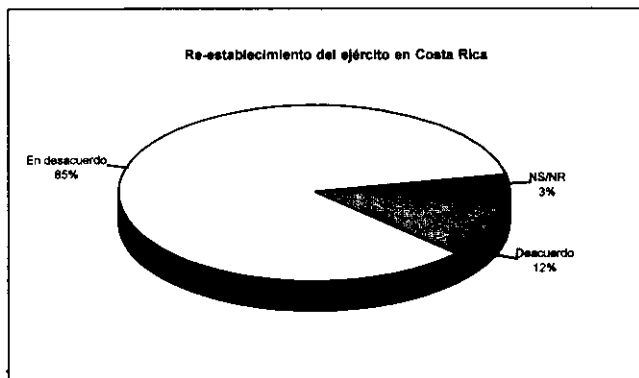
Por ello mismo, un 63% respondió negativamente a la cuestión de si la policía estaba capacitada para el combate del narcotráfico, con sólo un 31% que contestó afirmativamente. Quizá también por eso, ese porcentaje de respondientes que no consideraron capacitada a la policía para tales tareas, en un 90% manifestaron que estaban de acuerdo con que se crearan nuevos cuerpos de policía especiales, específicamente dirigidos a cumplir esas tareas.

En materia de preparación policial, los encuestados coincidieron en señalar la necesidad del adiestramiento físico, el conocimiento en los derechos constitucionales y humanos del ciudadano, educación cívica en general, capacidad para evaluar situaciones de emergencia y manejo de armas de fuego, lo mismo que desarrollo de la capacidad investigativa y para el combate. Para ello debería fortalecerse, en criterio de los entrevistados, el entrenamiento policial, mejorar la cooperación con la comunidad, el conocimiento de los derechos humanos, las relaciones públicas y la capacidad de prevenir la comisión de delitos. Se sugirieron, además, el conocimiento de técnicas antiterroristas y artes marciales. No obstante, un 51% se manifestó en contra del adiestramiento propiamente militar, contra un 44% que sí lo aprobó.

Reiterando el criterio civilista y contrario a la militarización del país, que sin embargo exige un mejoramiento sustancial en lo que respecta a la estructura y funcionamiento de la policía, aun en el supuesto de que para asegurar la efectividad de la función policial se hiciera necesario el entrenamiento militar, un 45% siguió respondiendo negativamente, contra un 51% que terminó aceptándolo. Lo cual hace referencia directa a la necesidad de mejorar la eficacia policial e incrementar la seguridad ciudadana, para eludir las tentaciones militares y autoritarias que podrían esconderse detrás de un clima de ineficiencia policial y de inseguridad de la ciudadanía.

En todo caso, la idea del restablecimiento del Ejército está fuera de cuestión. Un 85% dijo no, contra un 12% que la aceptó.

Gráfico N° 17



Dadas las tradiciones imperantes al respecto, este 12% no deja de ser significativo, especialmente en lo que se refiere a la difícil cuestión de la posible desaparición de las fuerzas armadas, como tema promovido por algunos sectores; y que, aun en la pacífica y desarmada Costa Rica, parecería encontrar opiniones en contrario.

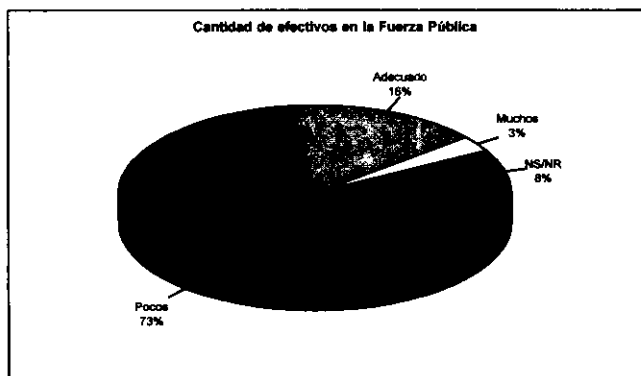
Esto se ve complementado por la resistencia a que ingresen al país fuerzas militares o policiales extranjeras. Un 79% se opone a ello, lo cual no deja de ser importante, dadas las prácticas que se han puesto en acción en otras latitudes, sobre todo con motivo de la lucha contra el narcotráfico.

En cuanto al uso de grados militares por parte de la Fuerza Pública, un 46% estuvo en desacuerdo, un 44% en favor y un 10% no opinó. Sin embargo, hay un elevado grado de consenso (90%) de que es necesario alcanzar, respecto a las fuerzas policiales, dos objetivos centrales: la profesionalización en su proceso de formación y la permanencia en sus puestos.

Una de las características de la problemática de la seguridad ciudadana en el país radica, en los últimos tiempos, en la proliferación de los mecanismos privados de seguridad. Estos han aumentado notoriamente, agudizando el debate acerca de la conveniencia o no de este tipo de solución. Según la encuesta que comentamos, un 76% de los entrevistados manifestó su acuerdo en que estas empresas privadas de seguridad existieran y funcionaran; y sólo un 19% opinó que esta debía ser una función exclusiva del Estado.

Respecto al equipamiento con que cuentan los cuerpos policiales para el cumplimiento de su labor, un elevado 62% de los entrevistados consideró que aquéllos no cuentan con los equipos y materiales requeridos y sólo un 30% opinó que sí los tienen. Sin embargo, al preguntarse concretamente sobre la conveniencia o no de comprar armamento y equipo militar para estos cuerpos, el 49% estuvo de acuerdo y un 47% se opuso.

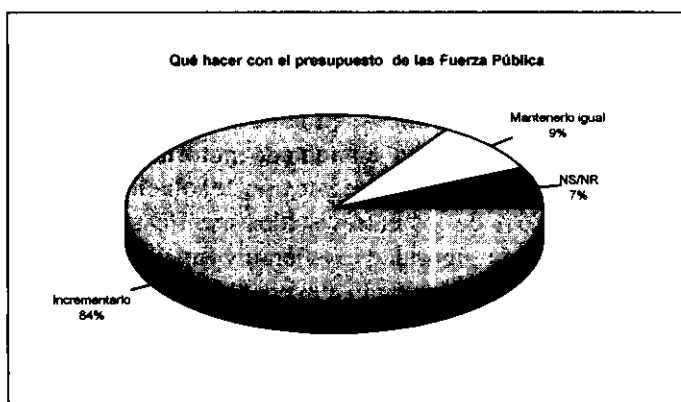
Gráfico N° 18



Para un 16% de la muestra el número de efectivos con que ya contaba la Fuerza Pública era el adecuado, mientras que un 73% manifestó que eran pocos. De estos últimos, un 99% manifestó su convicción de que el número de efectivos debía aumentarse. Un 50% opinó que debía incrementarse el número de efectivos en la policía, contra un 43% que opinó lo contrario y un 7% que se abstuvo.

Es interesante señalar que consistentemente con la lectura que los entrevistados hicieron de la situación de la Fuerza Pública, un 84% expresó que el presupuesto para Seguridad Pública debía aumentarse; un pequeño 9% dijo que debía permanecer igual y un irrelevante porcentaje menor al 1% manifestó que debía disminuir.

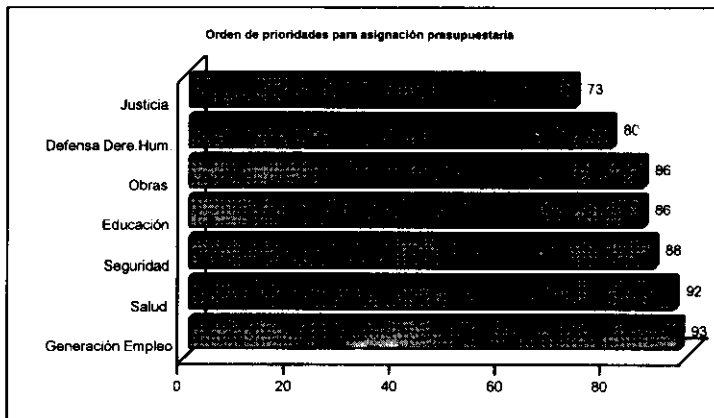
Gráfico N° 19



Esto guarda una relación estrecha con el orden de prioridades que se identifican, por los entrevistados, en la asignación de los recursos presupuestarios. Por su orden, se ubican en primer lugar la generación de empleo

(93%); le sigue la salud (92%), luego la seguridad (88%), la educación (86%), obras públicas (86%), la defensa de los derechos humanos (80%), la justicia (73%).

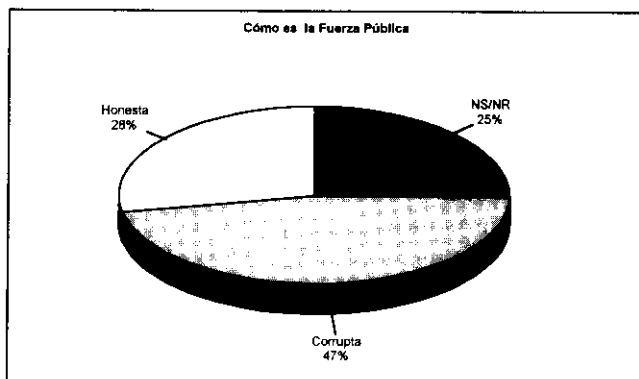
Gráfico N° 20



Esto se corresponde perfectamente con el criterio externado por el 59% de los entrevistados de que los miembros de Seguridad Pública no reciben un salario adecuado, con un bajo 18% que considera que sí lo reciben y un elevado 23% que no opinó.

Ello no obstante, en cuanto a si las fuerzas policiales eran o no corruptas, un 47% afirmó que sí lo eran, un 28% dijo que no y un elevado 25% no opinó.

Gráfico N° 21

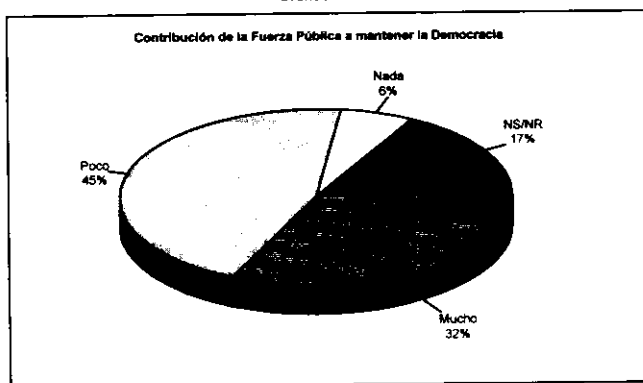


Dados los esfuerzos de reestructuración que se han venido realizando en materia policial, en particular la fusión, primero, de la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural, ubicadas en dos ministerios distintos; y más tarde la fusión de los ministerios mismos, de Gobernación y Policía y de Seguridad

Pública, la reacción del 64% de los entrevistados fue favorable a tal fusión. Un 21% se manifestó en desacuerdo, alegando la necesidad de especialización (30%), la concentración de poder en un solo ministro (18%), diferencia de funciones entre ministerios (15%), mejor funcionamiento si se separan (5%) y peligro de incremento de la corrupción con la fusión acordada (4%).

Un tema políticamente significativo fue la percepción ciudadana acerca de las contribuciones de la fuerza pública al mantenimiento de la democracia. Un elevado 45% manifestó que ha contribuido poco, un 6% dijo que nada y sólo un 32% consideró que había contribuido mucho.

Gráfico N° 22



Lo cual parece indicar que para el grueso de los entrevistados, la permanencia de la democracia política en el país no parece depender de los mecanismos represivos y de control social por la policía, sino más bien de otros factores menos explícitamente autoritarios.

De otro lado, resulta bastante claro que la crítica negativa a las fuerzas de policía no va dirigida propiamente contra la institución como tal, sino más bien respecto a su actual estructura y funcionamiento. Ello se corrobora si se considera que al mismo tiempo que se les atribuye ser corruptas, ineptas, ineficaces, ignorantes, mal preparadas, etc., se sugieren medidas como las de mejorar su preparación y elevar su nivel cultural y profesional, garantizarles permanencia en sus puestos, elevar sus ingresos y ubicar la seguridad en la tercera prioridad para la distribución de los recursos presupuestarios del Estado.

El plano inclinado en que se tienden a desplazar las responsabilidades estatales sobre la seguridad ciudadana a entidades privadas, resulta así fruto de una ausencia de respuesta gubernamental a las demandas de la población por



más protección, más y mejor policía y más y mejor eficiencia técnica y profesional en el servicio.

En el grueso de los entrevistados la cuestión de la militarización no es ni un objetivo deseable ni es una temática susceptible de acercarse a la preocupación ciudadana principal. Esta sigue centrada en la necesidad de una policía moderna y, sobre todo, eficaz, ligada a la comunidad y respetuosa de los derechos humanos. Sí parece delinearse con claridad una tendencia a resolver ciertos problemas nuevos en la vida social del país -como podrían ser el narcotráfico y, en menor medida, el terrorismo y el resguardo de fronteras, mediante la creación de nuevos cuerpos policiales, específicamente dedicados a esas funciones especiales.

Es interesante que por razones distintas y circunstancias diferentes, haya una coincidencia en los referentes institucionales más significativos de Costa Rica con los del resto de Centro América. En todos estos casos, en un extremo superior se ubica la Iglesia Católica y en un extremo muy inferior los Partidos Políticos y el Parlamento. Mayoritariamente, es evidente la preocupación por los problemas de seguridad ciudadana, que en el caso costarricense, pero también en el centroamericano, traducen de ese modo las demandas sociales por la modernización y profesionalización de las Fuerzas Policiales del país, amén de su separación del Ejército, cuando aquéllas son controladas por éste.

Cuestión particular merece la circunstancia sin precedentes en la historia costarricense, de que el Poder Judicial, base y pilar fundamental de la institucionalidad democrática de Costa Rica, resulte con una valoración negativa que implica, en sí misma, un cuestionamiento profundo del funcionamiento de uno de los órganos fundamentales del Estado.

Esto podría estar expresando un proceso altamente peligroso de deterioro de la institucionalidad democrática de este país. Si bien las cifras no son comparables con las mucho más elevadas que se dan en los otros países centroamericanos, dada la tradición civil y legalista del desarrollo de la institucionalidad costarricense, es innegable que éste es un índice que merece la más alta y delicada consideración y análisis.