



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



MANO DURA Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

INFORME DE CONTEXTO: COSTA RICA



Agosto, 2024

Lucía Dammert, Sebastián Cutrona, Mary Fran T. Malone,
Jonathan D. Rosen y Manuela Gil.

¹Cómo citar:

Dammert, L., Cutrona, S., Malone, M. T., Rosen, J., & Gil, M. (2024). *Mano dura y erosión democrática en América Latina: Informe de Contexto: Costa Rica*. FLACSO CHILE-USACH. <https://flacsochile.org/mano-dura-en-america-latina/>



DEPARTAMENTO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS

¹ Este informe ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la FLACSO Chile y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

ÍNDICE

Introducción.....	4
Información criminal	5
Contexto socioeconómico.....	8
Institucionalidad.....	9
Percepciones públicas de la policía	12
Respuesta política	14
Conclusión.....	19
Referencias	21

TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico N°1: Tasas de homicidio en Costa Rica (1995 – 2023)	5
Gráfico N°2: Tasas de victimización en Costa Rica 2002 – 2023 (LAPOP).....	6
Gráfico N°3: Inseguridad en los barrios (LAPOP 2004 – 2023).....	7
Gráfico N°4: Coeficiente de Gini (1987 – 2022)	9
Gráfico N°5: Nivel de confianza en la policía y otras instituciones políticas	13
Gráfico N°6: Corrupción y la policía en Costa Rica (2004 – 2023) ¿Algún agente de policía le pidió un soborno en los últimos 12 meses? %.....	14
Gráfico N°7: Percepción de que la seguridad es el problema más grave que enfrenta el país (2002 – 2023) %.....	16
Gráfico N°8: Confianza que el sistema de justicia castigará al culpable (2004 – 2023).....	19

INTRODUCCIÓN

Costa Rica ha sido considerada durante mucho tiempo como la excepción de Centroamérica, y el excepcionalismo costarricense suele citarse como la razón por la que no ha tenido que enfrentar el crimen en la misma medida que otros países centroamericanos. Costa Rica se diferencia de sus vecinos en una variedad de frentes: salud pública, saneamiento, gobernabilidad democrática y logros educativos. Es lógico, argumentan muchos, que también sobresalga en la prevención y el control del delito. De esta forma el país ha contado con los recursos y la voluntad política para desarrollar instituciones de justicia menos corruptas, más profesionales y mejor integradas con la sociedad civil.

Sin embargo, la reputación de Costa Rica como un oasis de paz se ha visto afectada en los últimos años. En la década de los 2000, las tasas de homicidio alcanzaron niveles históricos, lo que generó un aumento significativo en el miedo público al crimen en el país. En 2023, la tasa de homicidios llegó a un máximo de 17,3 por cada 100.000 habitantes, lo que provocó una creciente preocupación entre la población. Los funcionarios costarricenses han expresado su preocupación por la sobrecarga del sistema de justicia. Además, el temor al delito también se ha asociado con un sentimiento antiinmigrante y una inclinación hacia políticas de seguridad más punitivas (Malone 2019).

Hoy en día, hay una percepción generalizada de inseguridad, especialmente vinculada al crecimiento de los grupos criminales organizados y al mercado ilícito del narcotráfico. La opinión pública sostiene que Costa Rica enfrenta una crisis de seguridad sin precedentes en su historia, y que tanto la sociedad como sus instituciones estatales no están preparadas para enfrentarla. Si bien existe un gran orgullo nacional por el hecho de que Costa Rica abolió su ejército después de la guerra civil de 1948, también se percibe que el país no tiene defensa contra el poder de los grupos criminales organizados que provienen de otros países. La percepción generalizada en Costa Rica es que cada vez es más inseguro, y que los grupos criminales extranjeros han aprovechado la idiosincrasia costarricense, viendo en un país pacífico, tranquilo, abierto y sin ejército, un lugar ideal para facilitar sus actividades delictivas.

Otra percepción pública común es que el sistema de justicia permite que florezca la impunidad. En el discurso público, se manifiesta frustración con lo que se denomina la “ley del pobrecito”: la idea de que las leyes y los jueces protegen a los delincuentes de las consecuencias de sus acciones. Existe la opinión de que el sistema de justicia privilegia los derechos humanos de los delincuentes por encima de la protección del pueblo, aunque varios expertos en justicia y el sistema penal argumentan que esta percepción pública no está basada en información empírica.

Sin embargo, estas dos tendencias, el crecimiento de la delincuencia vinculada con el crimen organizado y la percepción pública de impunidad en el sistema judicial, han dado espacio para la política de la mano dura, aunque de manera limitada. Para la mayoría, la mano dura implica una reformulación de las leyes hacia normativas y castigos más estrictos contra los delincuentes. Además, existe una disposición a concentrar más poder en el presidente y a disminuir el contrapeso de otras instituciones, aunque esta disposición se ve contrapesada por el reconocimiento de los problemas que podrían surgir con la

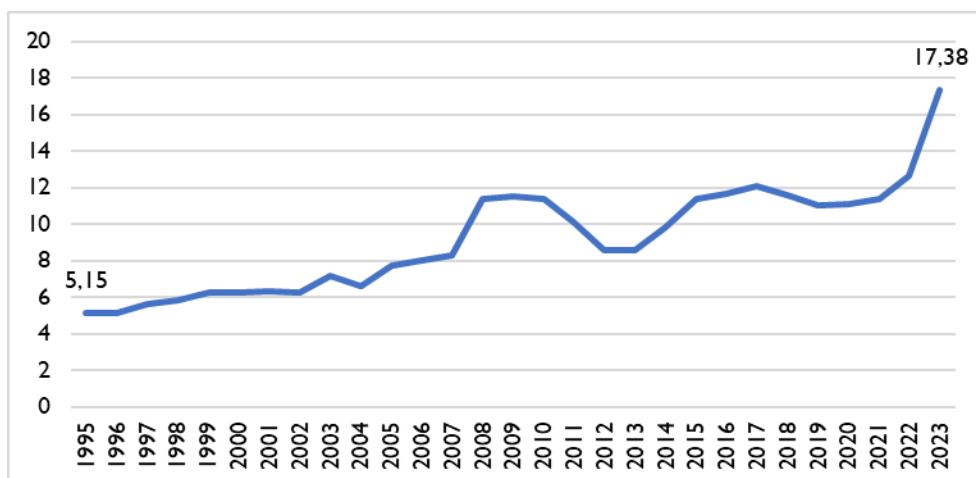
concentración de poder en manos del Ejecutivo. Sin embargo, las percepciones muy positivas del presidente, combinadas con las percepciones negativas de la Asamblea y del poder judicial, así como la frustración con la delincuencia, abren la puerta a la pérdida de la capacidad de rendición de cuentas y a la protección contra el abuso del poder ejecutivo.

Para muchas élites que trabajan en el gobierno y en la sociedad civil, estas tendencias de inseguridad y mano dura se desarrollan en un contexto socioeconómico muy importante: el crecimiento de la desigualdad. Durante 30 años, los presupuestos gubernamentales para el estado de bienestar han disminuido, y las tasas de desigualdad han incrementado. El retroceso del estado de bienestar ha dado espacio para que los grupos criminales ocupen ese vacío, arranquen sus actividades ilícitas y recluten a personas marginadas (especialmente jóvenes pobres) para participar en su mercado ilícito. Para ellos, la mano dura no puede atacar las raíces principales de la crisis de seguridad: la desigualdad y la marginación. Penas más severas y más cárceles, sin programas de rehabilitación y reinserción social, culminarán en más personas marginadas. Por tanto, existe la preocupación de que la mano dura simplemente generará un círculo vicioso de más personas en la cárcel, más marginación y más inseguridad.

INFORMACIÓN CRIMINAL

En Costa Rica en 2023, las tasas de homicidio alcanzaron máximos históricos, aumentando un 42% respecto al año anterior. Como se puede ver en la Figura 1, en 1995 las tasas de homicidio eran muy bajas – 5,15 (por cada 100.000 habitantes). Entre 1995 y 2023, las tasas de homicidio incrementaron en 232% - un aumento dramático. Durante este tiempo, Costa Rica se convirtió en un país cada vez más importante en el comercio ilegal mundial de drogas, como país de tránsito, mercado interno en crecimiento, y el lavado de dinero (Parkinson 2013; Riesenfeld 2015). Las zonas portuarias como Limón y Puntarenas han sido epicentros de violencia en el país, especialmente a causa de su papel en el transporte global de cocaína (Ford 2022).

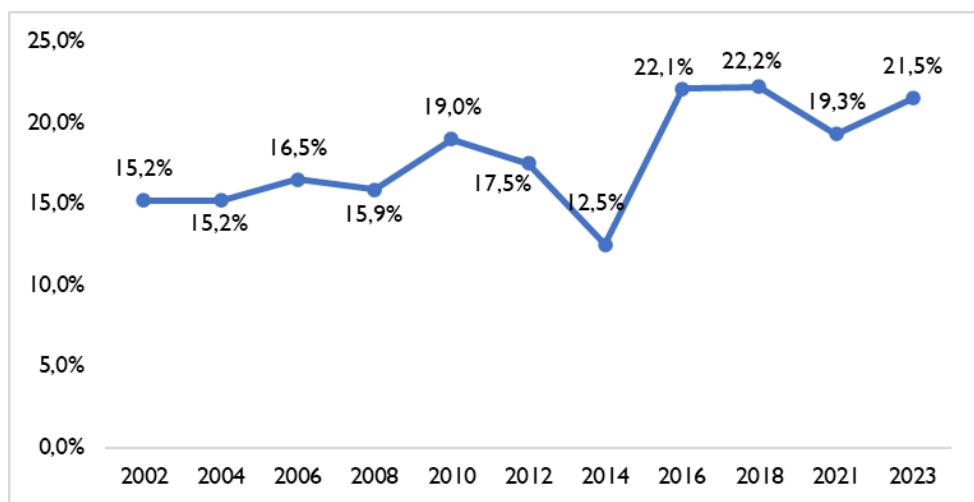
Gráfico N°1: Tasas de homicidio en Costa Rica (1995 – 2023)



Fuente: datos del Banco Mundial

También ha aumentado la victimización por otros tipos de delitos. Como ilustra la Figura 2, las tasas de victimización auto informadas también alcanzaron niveles históricos en 2023. Según las encuestas de LAPOP, las tasas de victimización aumentaron gradualmente desde 2002 hasta 2010. Después de caer en 2012 y 2014, las tasas de victimización subieron a máximos históricos, alcanzando el 22,2% en 2018 y permaneciendo estables hasta 2023. El delito más común tiende a ser el robo y el hurto.

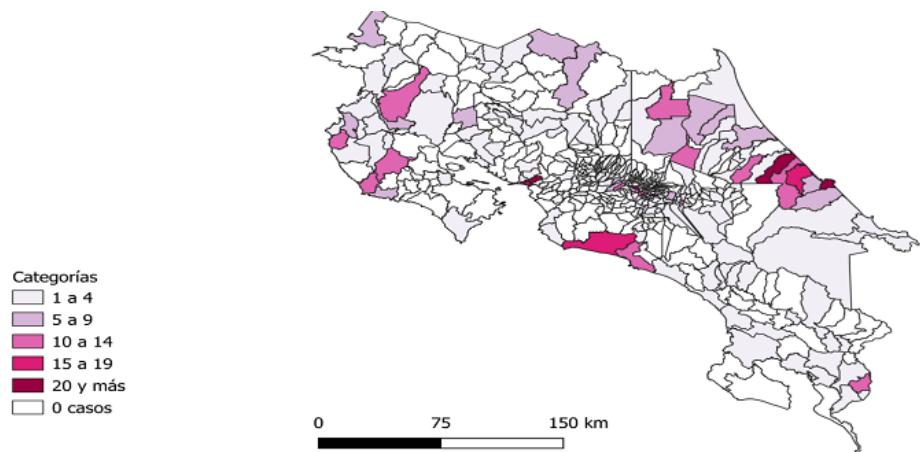
Gráfico N°2: Tasas de victimización en Costa Rica 2002 – 2023 (LAPOP)



Fuente: LAPOP 2023

Estos delitos tienen una concentración geográfica, con la mayoría de los delitos violentos ocurriendo en las zonas portuarias de Limón y Puntarenas, así como en la capital, San José. En estas zonas, se observa la influencia del crimen organizado, que ha crecido en los últimos 15 años. En 2010, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) estimó que aproximadamente el 2% de los homicidios eran atribuibles al crimen organizado; en 2023, estimó que el 71% de los homicidios fueron atribuibles a estos grupos criminales (Villarreal Fernández 2023). Aunque el crimen organizado y el narcotráfico han impulsado las tasas de homicidio, es importante reconocer que no son los únicos factores responsables. El 29,1% de los homicidios no atribuibles al crimen organizado también reflejan las consecuencias de la brecha de ingresos, la falta de oportunidades y la marginalización.

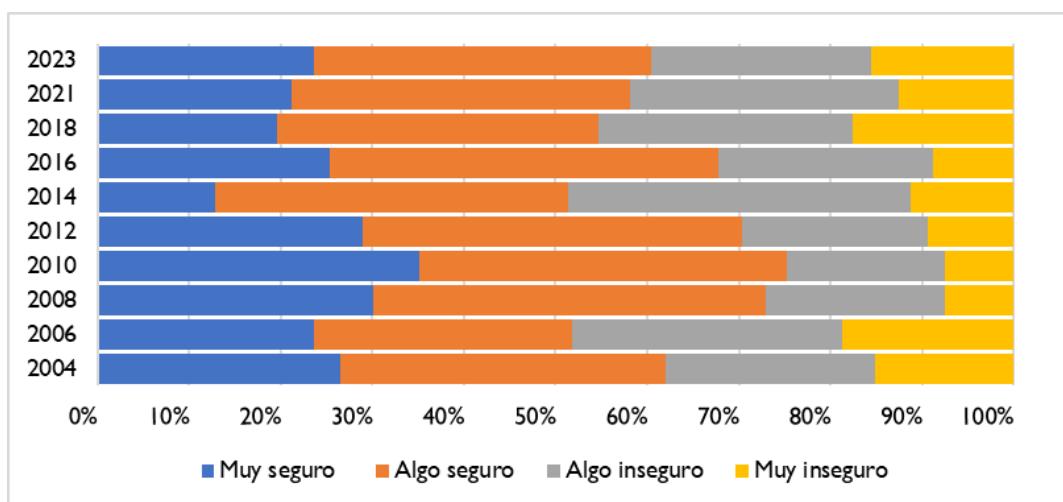
Mapa 1: Cantidad de víctimas de homicidio doloso por distrito de ocurrencia, 2023



Fuente: Estado de la Nación 2023, con datos del Poder Judicial

No es sorprendente que la ciudadanía haya reaccionado con alarma ante tales aumentos de la criminalidad. Como se muestra en la Figura 3, entre 2004 y 2023, porcentajes altos de la población indicaron sentirse algo o muy inseguros en sus vecindarios. Estas percepciones fueron más altas desde 2008-2012, y en 2016. Sin embargo, desde 2004, más del 50% de la población ha dicho que se sienten muy inseguro o algo inseguro en cada ronda de la encuesta. Pues, por casi 20 años, la gente ha tenido una percepción generalizada de inseguridad por el temor de ser víctima de un delito en su propio barrio. Es una percepción de inseguridad generalizada y constante. Dado que Costa Rica había disfrutado durante mucho tiempo de la reputación de ser un oasis pacífico y estable, es importante destacar que los costarricenses expresan niveles de miedo a la delincuencia comparables a los de la región, a pesar de que el promedio regional incluye países con historiales dramáticamente peores en materia de seguridad y violencia pública.

Gráfico N°3: Inseguridad en los barrios (LAPOP 2004 – 2023)



Fuente: LAPOP 2023

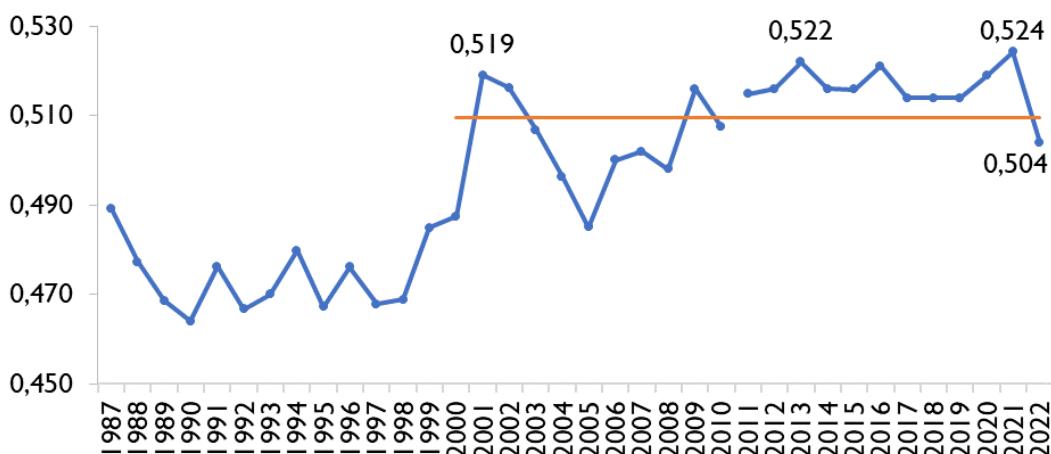
En una encuesta nacional realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) en abril de 2023, el 32,7% de las personas entrevistadas reportaron que la inseguridad y la delincuencia eran los principales problemas del país. Sin embargo, solo el 12,6% tenían mucha confianza en que el gobierno actual pudiera resolver estos problemas, y el 26,2% tenían alguna confianza (CIEP 2023). Para la gran mayoría, las percepciones de inseguridad estaban relacionadas con el narcotráfico. Cuando el CIEP preguntó: “En una escala del 1 al 7, donde 1 es nada de miedo y 7 es mucho miedo, ¿qué tanto miedo tiene usted de que el narcotráfico controle su comunidad?”, el 64,4% respondió que tenían el nivel más alto (7 en la escala) de miedo a que el narcotráfico controle su comunidad. Otros tipos de inseguridad también mostraron altos porcentajes: el 56,4% indicó tener el nivel más alto de miedo a ser víctima de un asalto en la calle o en el barrio, y el 58,7% temía al nivel más alto que personas cercanas sean agredidas física o sexualmente.

Debido a estas percepciones de inseguridad, altos porcentajes de la población han indicado que aplican varias medidas para evitar ser víctimas de algún delito, por ejemplo: evitar situaciones en las que niños y niñas estén fuera de la casa; evitar tomar el bus en la noche; evitar dejar la casa sola durante la noche; evitar tomar un taxi durante la noche, o evitar salir sin compañía de su casa durante la noche (ENSCR 2022). Hay una diferencia de género en estas medidas: las mujeres son las que indican, en mayor porcentaje, evitar estas situaciones.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Personas que trabajan en el gobierno y la sociedad civil enfatizan fuertemente que es necesario considerar el largo contexto de estas tendencias de criminalidad (Participantes 1-5). A lo largo del siglo XX, Costa Rica mereció la reputación de ser un país con menos desigualdad, especialmente en el contexto regional de Latinoamérica. Como se muestra en la Figura 4, en el siglo XXI hubo una ruptura clara con esta tendencia histórica. En 2000, la tasa de desigualdad subió drásticamente, y se ha mantenido bastante alta hasta hoy. Este crecimiento en la desigualdad ha afectado más a la gente joven: en 2021, el 38% de la población menor de 18 años vivía en la pobreza, y el 18% en la pobreza extrema (Villarreal Fernández 2023). Según un informe del Estado de la Nación, este contexto socioeconómico ha facilitado el incremento de la delincuencia, y representa “un abandono del contrato social: la escasa generación de oportunidades y los problemas en su distribución profundizan las brechas en equidad social” (Villarreal Fernández 2023, 3). La falta de inversión en el estado de bienestar ha creado más espacio para que el crimen organizado crezca y reclute jóvenes para sus actividades ilícitas.

Gráfico N°4: Coeficiente de Gini (1987 – 2022)



Fuente: Villareal Fernández (2023), con datos de la encuestas de hogares del INEC

A medida que aumentaba el miedo público a la delincuencia, parte de la culpa de la criminalidad recayó en los inmigrantes. Además de los cambios económicos y el aumento de las tasas de delincuencia, las tasas de inmigración también aumentaron a partir de la década de 1990, particularmente desde Nicaragua, y la llegada de estos nuevos inmigrantes se ha correlacionado con mayores niveles de miedo a la delincuencia (Solano 2017). Durante los últimos veinte años, las tensiones entre costarricenses e inmigrantes han aumentado a medida que crecía el tamaño de la comunidad de inmigrantes nicaragüenses (Malone 2019). La represión política en Nicaragua después de abril de 2018 también ha impulsado las tendencias migratorias. Los inmigrantes nicaragüenses son abrumadoramente urbanos: aproximadamente el 70% vive en ciudades, particularmente en la capital de San José y sus alrededores.

Lamentablemente, en algunos casos, los nicaragüenses que residen en Costa Rica son culpados por el aumento de la criminalidad, aunque no hay evidencia empírica que respalte esta percepción pública. En 2023, cuando LAPOP preguntó "¿Los problemas de crimen en Costa Rica se empeoran por los nicaragüenses que vienen a vivir aquí?", el 35% de los encuestados respondió afirmativamente. Este porcentaje no refleja los sentimientos de la mayoría, pero un tercio de la población puede ser una minoría importante en la formación del discurso de la inseguridad. Por lo tanto, al examinar las tendencias en el miedo al crimen, es importante recordar que este no solo refleja una preocupación por la victimización y el crimen violento, sino también otras actitudes e inseguridades públicas (Participante I, Dammert y Malone 2006).

INSTITUCIONALIDAD

Después de la breve pero extraordinariamente violenta guerra civil de 1948, Costa Rica rompió fundamentalmente con el status quo mediante una serie de reformas radicales en una nueva constitución. Tras la guerra, Costa Rica abolió el ejército permanente y aumentó la inversión en programas de bienestar social, proclamando su preferencia por un

"ejército de maestros". La Constitución de 1949 se hizo famosa por eliminar el ejército, abolir la ciudadanía basada en la raza y establecer un Estado de bienestar social que priorizaba la educación y la atención sanitaria casi universales. Los niveles comparativamente más bajos de desigualdad en Costa Rica históricamente facilitaron la abolición del ejército y la creación de un estado de bienestar social democrático. Dado que la economía no dependía de la represión de los trabajadores, era más factible eliminar el ejército y los niveles más bajos de diferenciación social facilitaron el establecimiento de programas universales de salud y educación. Estos menores niveles de desigualdad e inversiones en capital humano tienen implicaciones para la actuación policial.

La represión policial no fue necesaria para mantener el status quo económico, y las inversiones en educación y atención sanitaria promovieron un nivel de vida mínimo que normalmente se asocia con niveles más bajos de delincuencia. En este contexto, la policía no suele actuar como guardia fronteriza entre clases socioeconómicas, ni el gobierno depende de la policía para reprimir la disidencia y cualquier oposición. Más bien, la policía tiende a servir al bien público de manera más amplia. Las inversiones en bienestar social conducen a prácticas policiales más inclusivas y a una respuesta más holística para prevenir y abordar la delincuencia, pero como hemos notado en la sección anterior, este contexto ha cambiado en el siglo XXI.

La Constitución de 1949 estableció las bases para un período de paz y prosperidad en Costa Rica, y la policía se ha beneficiado de esta estabilidad política y social. Mientras que otras fuerzas militares y policiales centroamericanas han sido manchadas por sus asociaciones con gobiernos represivos y abusos contra los derechos humanos, en Costa Rica la policía ha evitado tal des prestigio. Aun así, la abolición del ejército creó desafíos para las fuerzas policiales, ya que la policía se convirtió en la única entidad estatal responsable de la seguridad, tanto interna como externa. Especialmente en el último tiempo, con el aumento del crimen organizado y el comercio ilícito, este papel expansivo de la policía se ha vuelto más difícil de cumplir.

En la década de 1990, Costa Rica comenzó a implementar una serie de reformas para modernizar las prácticas policiales y mejorar los niveles de profesionalismo entre sus filas. Para modernizar la fuerza policial para los tiempos contemporáneos, la legislatura costarricense aprobó la Ley General de la Policía (N.7410) en 1994, seguida de cerca por un nuevo Código de Procedimiento Penal y un Código Penal en 1996 y 1998 respectivamente (Eijkman 2007). Aunque la policía costarricense era muy apreciada, particularmente por sus niveles más bajos de corrupción y su mayor respeto por los derechos humanos, los críticos argumentaron que los puestos policiales dependían demasiado del clientelismo político y había preocupación por el uso persistente de títulos y formas de organización militares (Moya 2012). Las reformas de la década de 1990 también fueron parte de un movimiento regional e internacional, cuando el fin de la Guerra Fría y las transiciones a la democracia en toda la región despertaron un nuevo interés en promover el estado de derecho y los derechos humanos en Centroamérica. Sin embargo, las élites costarricenses lideraron el proceso, ya que pretendían eliminar las prácticas clientelistas en el sector de seguridad pública, crear mejores condiciones de trabajo para los agentes de

policía y mejorar la administración, organización, transparencia y profesionalización de las fuerzas policiales (Eijkman 2007; Solís 2014).

El sistema policial costarricense ha sido criticado por su excesivo número de divisiones policiales, sobre todo porque la coordinación entre ellas a veces resulta difícil. Tradicionalmente, la policía se ha dividido en varias fuerzas más pequeñas, cada una de las cuales asume funciones en una esfera especializada. La Fuerza Pública es la más reconocible de las unidades policiales costarricenses y es responsable del mantenimiento de la paz y el orden público. La Fuerza Pública incluye divisiones especializadas, como Seguridad Turística y Prevención, Investigación y Desarrollo Comunitario. La Oficina de Programas Policiales Preventivos opera bajo el auspicio de la Fuerza Pública y promueve la extensión y prevención comunitaria.

Siguiendo las tendencias regionales, Costa Rica estableció la Dirección de Programas Policiales Preventivos, que, entre otras cosas, administra el Departamento de Prevención Comunitaria. Especialmente en los últimos quince años, la Fuerza Pública se ha vuelto más activa en proyectos públicos, por ejemplo, colaboró con grupos de la sociedad civil para promover la concienciación sobre la violencia doméstica, reducir el consumo de drogas ilegales y proteger los derechos de los menores. Costa Rica ha continuado implementar reformas adicionales orientadas a la comunidad, similares a las que se están desarrollando en Chile, Uruguay y Colombia. De hecho, ha habido intercambios policiales entre Costa Rica y Colombia, destacando la adopción en toda la región de estrategias más orientadas a la comunidad.

La Fuerza Pública se complementa con una serie de divisiones policiales especializadas, como la Guardia Costera, la Policía de Fronteras y la Policía Antinarcóticos. Esta última agencia especializada se ha vuelto cada vez más importante debido al crecimiento de grupos criminales organizados que utilizan a Costa Rica como estación de tránsito para el comercio ilícito y el lavado de dinero. Dados los intereses de Estados Unidos en frenar el comercio internacional de drogas, el gobierno estadounidense ha brindado ayuda para mejorar el equipo y la capacitación de la policía para combatir el tráfico de drogas. En 2016, por ejemplo, Estados Unidos prometió 30 millones de dólares en ayuda para apoyar los esfuerzos para enfrentar el crimen organizado, incluidos aviones de carga, vehículos blindados e infraestructura para la vigilancia marítima (Bargent y Leimann 2016). Parte de la ayuda también reforzará las medidas preventivas, como becas para 2.000 jóvenes en riesgo (Bargent y Leimann 2016).

Además de la Fuerza Pública nacional y los organismos especializados, también han surgido nuevos actores de seguridad en Costa Rica. Con 81 municipalidades en el país, y ante el notable aumento de la delincuencia, varios municipios comenzaron a encargarse de la seguridad mediante sus propios funcionarios, financiándolos a través de sus presupuestos. Sin embargo, existen preocupaciones sobre la capacidad de los municipios para regular dichas fuerzas y sobre la educación y capacitación que recibirían esos agentes (Solís 2014, 65). También han proliferado las inversiones y los actores de seguridad privada, y ahora son una parte fundamental del aparato de seguridad en el país. El Ministerio de Seguridad Pública supervisa las operaciones de los actores de seguridad privada a través de una agencia

especial, bajo el auspicio del viceministro de Unidades Especiales. A pesar de esta mayor supervisión, persisten preocupaciones sobre hasta qué punto este sector debe rendir cuentas ante el Estado.

En general, las reformas policiales en Costa Rica se han desarrollado sin mucha controversia, impulsadas por un enfoque tecnocrático en la formulación de políticas que enfatiza el equilibrio entre la prevención y la represión. Sin embargo, ha habido varias áreas de preocupación. En primer lugar, algunos críticos han señalado la falta de un código policial formal y el hecho de que muchos policías no han completado cursos de capacitación básica críticos, como el Curso Básico Policial. También han surgido preocupaciones similares sobre la capacitación de las fuerzas especializadas, ya que las inversiones en habilidades específicas a veces han quedado rezagadas con respecto a la creación de unidades especializadas.

En segundo lugar, observadores nacionales e internacionales han dado la alarma sobre la capacidad de la policía costarricense para enfrentar los desafíos contemporáneos de los grupos criminales organizados, el comercio ilícito y el lavado de dinero. La Ley General de Policía de 1994 entró en vigor cuando Costa Rica era un país muy diferente y la magnitud de la criminalidad era completamente distinta. Aunque una serie de leyes y decretos ejecutivos han buscado garantizar que la policía esté equipada para adaptarse a estos cambios, y los recursos públicos se dedican cada vez más a mejorar la seguridad interna, los propios funcionarios costarricenses han dado la alarma de que la policía y el sistema de justicia están sobrecargados. Así como las reformas comenzaron a modernizar y mejorar el desempeño policial en la década de 1990, las tendencias del crimen en Costa Rica comenzaron a cambiar dramáticamente. La siguiente sección ofrece una visión general de las tendencias y las respuestas recientes de políticas públicas a este dramático cambio en el status quo.

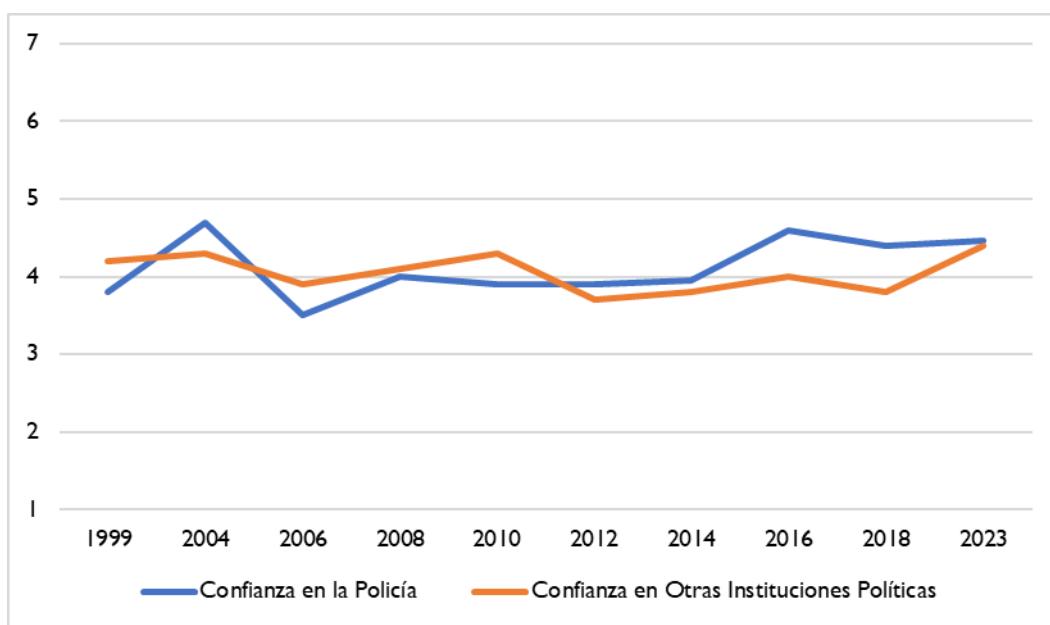
PERCEPCIONES PÚBLICAS DE LA POLICÍA

Durante la mayor parte del siglo XX, la percepción pública de la policía era generalmente positiva. Sin embargo, este panorama comenzó a cambiar en la década de 1990, cuando los encuestados comenzaron a registrar opiniones ligeramente más pesimistas sobre la seguridad pública (Malone, Dammert y Pérez 2023). LAPOP formuló por primera vez una pregunta sobre los niveles de confianza en la policía en una encuesta nacional realizada en 1999, cinco años después de que la Ley General de Policía buscara modernizar la institución. En ese momento, la policía se ubicaba en promedio por debajo de otras instituciones políticas nacionales y ligeramente por debajo del punto medio de la escala ($X=3,6$). Estas bajas evaluaciones podrían estar relacionadas con percepciones de corrupción, ya que el 56,8% de los encuestados indicaron que la policía era algo o muy corrupta, y la correlación entre esta medida de percepciones de corrupción y la confianza en la policía era bastante fuerte ($r = -.497^{**}$).

En 2004, los niveles promedio de confianza en la policía se habían recuperado y la policía se ubicaba por encima de otras instituciones políticas nacionales. Sin embargo, en 2006, la confianza en la policía disminuyó significativamente, tanto en términos reales como en comparación con otras instituciones (ver Figura 5). Esta caída coincidió con un fuerte

aumento en las tasas de delitos violentos. No obstante, para 2018, la confianza en la policía había vuelto a los niveles anteriores y se mantuvo estable hasta 2023, incluso cuando la confianza en otras instituciones nacionales disminuyó. Figura 5 indica el promedio de confianza en la policía al nivel nacional; sin embargo, hay diferencias importantes en la población costarricense en términos de sus actitudes hacia la policía. Los jóvenes tienen menos confianza que la gente más madura, y las víctimas de un delito también tienen menos confianza en la policía. Las personas con percepciones de inseguridad más altos tienen menos confianza en la policía, como las personas quien dicen que la policía había solicitado un soborno. No hay diferencias significativas entre la gente viviendo en ciudades grandes y lugares más pequeñas o rurales.

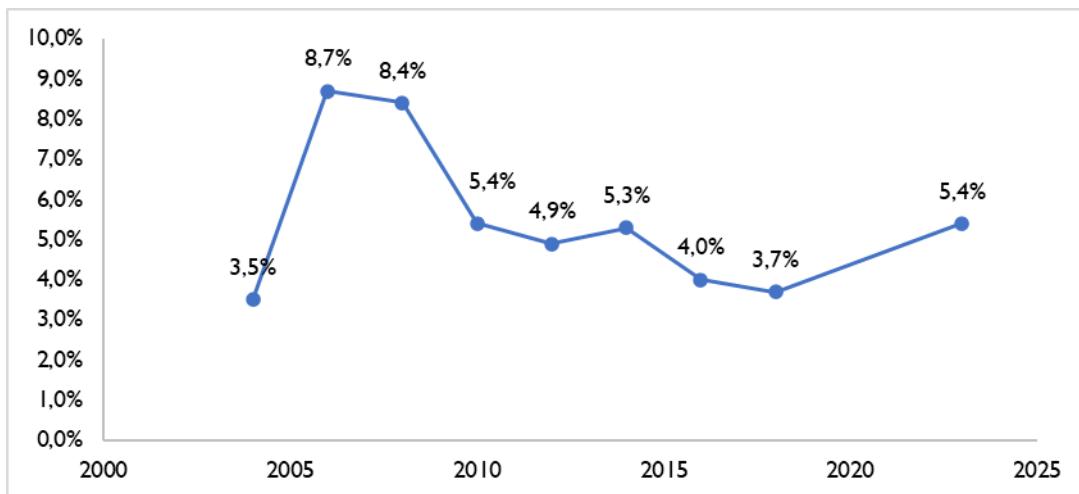
Gráfico N°5: Nivel de confianza en la policía y otras instituciones políticas



Fuente: Barómetro de las Américas LAPOP

Durante los últimos diez años, las tasas de corrupción en la policía han sido más o menos bajas para la región. Como indica la Figura 6, el porcentaje de personas que reportaron que la policía les pidió un soborno desde 2014-2021 fue entre 4,0% y 5,4%. Sin embargo, aun este nivel puede ser problemático, porque hay una relación significativa entre la corrupción y confianza en la policía. Malone, Dammert y Pérez (2023) descubrieron que tanto las experiencias personales de victimización como el miedo público al delito reducen significativamente la confianza en la policía. Además, la solicitud de sobornos también tiene un impacto negativo significativo en la confianza hacia la institución. El público parece estar dispuesto a penalizar a la policía tanto por el deterioro del entorno de seguridad pública como por la mala conducta policial.

Gráfico N°6: Corrupción y la policía en Costa Rica (2004 – 2023) ¿Algún agente de policía le pidió un soborno en los últimos 12 meses? %



Fuente: Barómetro de las Américas LAPOP

RESPUESTA POLÍTICA

El discurso público sobre la delincuencia y respuestas políticas ha cambiado bastante en los últimos 15 años. Cuando las tasas de delincuencia, especialmente delitos violentos como homicidios, empezaron a crecer rápidamente en el siglo XXI, en el principio el discurso público enfatizaba un equilibrio entre la represión y la prevención. Por ejemplo, la presidenta Laura Chinchilla, experta en seguridad pública desde hace mucho tiempo, pudo postergar los pedidos de medidas más punitivas, reservando sentencias más duras para aquellos condenados por operaciones a gran escala en el tráfico de drogas. Como afirmó la presidenta, “hoy la inseguridad nos afecta a todos; es un problema complejo que debemos considerar seriamente. La inseguridad tiene raíces profundas y requiere acción en dos áreas: seguridad social y seguridad pública”. A lo largo de su mandato de 2010 a 2014, así como de su mandato anterior como Ministra de Seguridad Pública y Ministra de Justicia, la Presidenta Chinchilla enfatizó la necesidad de una respuesta holística a los problemas de la delincuencia en Costa Rica. En el cargo durante una época de tasas de criminalidad históricamente altas en el país, Chinchilla enfatizó repetidamente la necesidad de evitar una dependencia instintiva de políticas punitivas. “Castigar con mano fuerte, prevenir con mano inteligente” fue un eslogan diseñado para tomar el camino intermedio de la política de seguridad pública, asegurando a los ciudadanos que los delincuentes rendirían cuentas, pero reconociendo la necesidad de abordar las causas profundas del crimen².

La voz de Chinchilla fue moderada por esa época, en gran contraste con la de otros líderes centroamericanos que pedían enfoques de mano dura (e incluso super mano dura)

² Comentarios realizados durante la campaña electoral presidencial de Costa Rica de 2010. Estos comentarios sintetizan las investigaciones empíricas de Chinchilla sobre la promoción de la seguridad pública, como su libro de 2002, Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política holística (Rico y Chinchilla 2002).

para combatir el crimen. Pero esta voz moderada no era necesariamente popular en la percepción pública. En 2014, LAPOP incluyó una pregunta sobre la opinión pública hacia el trabajo de Chinchilla: “Hablando en general acerca del gobierno actual, ¿diría usted que el trabajo que está realizando la Presidenta Laura Chinchilla Miranda es...?: (1) Muy malo (péssimo) (2) Malo (3) Ni bueno, ni malo (regular) (4) Bueno (5) Muy Bueno.” En esta encuesta, solamente 11% tenían evaluaciones positivas del trabajo de Chinchilla, y 44,6% tenían evaluaciones neutrales. Había una correlación significativa y negativa entre la evaluación del trabajo de Chinchilla y la percepción de seguridad ($r = -.072$, $p < .001$). La gente con niveles más altos de inseguridad tenía menos apoyo para Chinchilla. En 2014, LAPOP también preguntó: “¿En su opinión, qué hay que hacer para reducir la criminalidad en un país como el nuestro: implementar medidas de prevención o aumentar los castigos a los delincuentes? (1) Implementar medidas de prevención (2) Aumentar los castigos en contra de los delincuentes.” La gente quien tenía más apoyo para aumentar los castigos tenía una evaluación más negativa de Chinchilla ($r = -.083$, $p < .01$). Esto se indica que aun cuando el gobierno actual intentaba equilibrar la prevención y la represión, el mensaje de prevención era menos popular que una respuesta más punitiva. En esta misma encuesta, LAPOP preguntó, “¿Hasta qué punto diría que el gobierno actual mejora la seguridad ciudadana? (1) nada – (7) mucho.” Evaluar el programa más holístico de Chinchilla, solamente 29.8% de los encuestados dieron respuestas positivas.

En 2014, Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) asumió la presidencia como miembro del Partido Acción Ciudadana (PAC), de centroizquierda, lo que marcó la primera vez que este partido logró ganar la presidencia. La gestión de Solís se centró en gran medida en reducir la corrupción, pero también destacó los peligros que representan los grupos criminales organizados para la seguridad y la transparencia de Costa Rica (Solís, 2014). Como académico, Solís había escrito libros sobre los desafíos del crimen organizado, particularmente para la gobernabilidad democrática, enfocándose en el problema del reclutamiento de jóvenes en pandillas y el papel que la sociedad civil puede desempeñar en la lucha contra los grupos criminales organizados (Solís y Aravena, 2008).

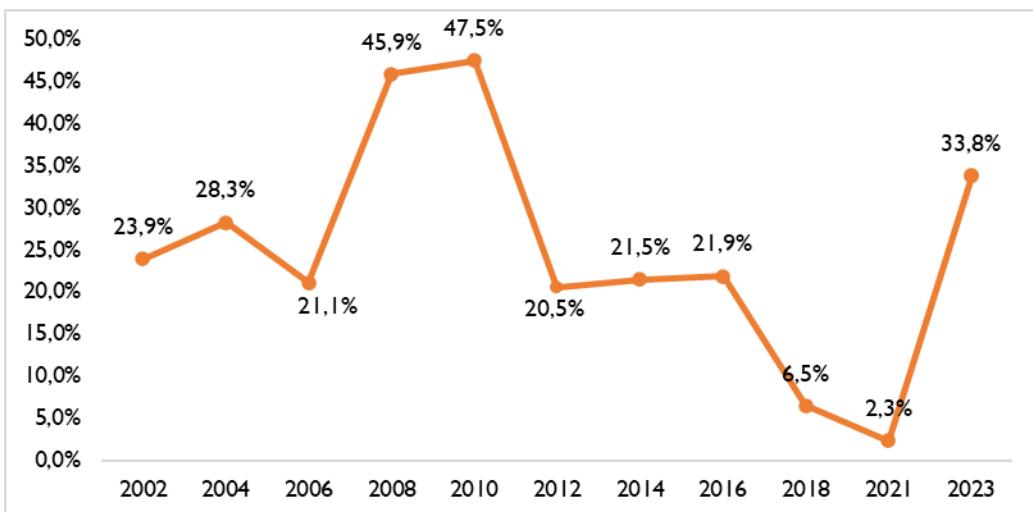
Antes de su elección, Solís había abogado por políticas holísticas de seguridad pública para enfrentar el creciente poder del crimen organizado. Por ejemplo, Solís destacó el problema que plantea la marginación de la juventud urbana, argumentando que las escuelas deben estar en el centro de los esfuerzos de prevención. Abogó por invertir en educación primaria para mejorar las tasas de retención y los resultados educativos, con el objetivo de proteger a más jóvenes del posible reclutamiento por parte de grupos criminales (Solís y Aravena 2008, 140). Solís también destacó el papel de las oportunidades laborales para facilitar la reinserción de los menores infractores en la sociedad y señaló el problema del acceso juvenil a las armas ligeras.

Al finalizar su mandato, Solís reconoció que la seguridad pública seguía siendo un problema, ya que Costa Rica reportó un máximo histórico de 603 homicidios en 2017. Como afirmó Solís, “Durante los últimos años ha habido un aumento significativo en el tráfico de cocaína desde Sudamérica... Esta situación ha producido un fenómeno de narcotráfico a pequeña escala en Costa Rica, evidenciado por el aumento desproporcionado

de los delitos violentos entre los carteles locales de la droga”³. A pesar de este telón de fondo, el crimen y la inseguridad pasaron a un segundo plano en las elecciones presidenciales de 2018, ya que los votantes centraron más atención en los asuntos económicos, la corrupción y los derechos LGBTQ.

De hecho, como ilustra la Figura 7, cuando se les pidió que identificaran el problema más apremiante que enfrentó el país en 2018, la mayoría de los costarricenses señalaron preocupaciones económicas y solo el 6% citó preocupaciones de seguridad. Este es un marcado contraste con respecto a 2012, cuando el 42% de los encuestados destacó preocupaciones de seguridad, o incluso a 2016, cuando el 22% identificó la seguridad como el principal desafío. La Figura 7 muestra que los problemas relacionados con la “seguridad” (por ejemplo, crimen, violencia, tráfico de drogas, etc.) aumentaron como el problema más importante que enfrenta el país entre 2004 y 2010 del 29% al 48% de los encuestados. De 2012 a 2018, la seguridad disminuyó del 42% a un mínimo del 6%, y durante la pandemia de COVID, las preocupaciones sobre el COVID y sus impactos económicos eclipsaron las relacionadas con la seguridad. Sin embargo, a medida que aumentaron las tasas de delitos violentos en 2023, la preocupación pública por la seguridad aumentó drásticamente y el 33,8% identificó la seguridad como el problema más grave que enfrenta el país.

Gráfico N°7: Percepción de que la seguridad es el problema más grave que enfrenta el país (2002 – 2023) %



Fuente: Barómetro de las Américas LAPOP

Carlos Alvarado Quesada, también del Partido Acción Ciudadana, ganó la presidencia en 2018. A diferencia de su oponente en las primarias, Fabricio Alvarado Muñoz, Alvarado no se centró mucho en el crimen y la seguridad pública en su campaña, tal vez debido a las tendencias en la política pública documentadas en la Figura 7. La delincuencia y la seguridad ciudadana no ocuparon un lugar destacado en la plataforma de su partido, aunque sí enfatizó la importancia de fortalecer el poder judicial para mejorar la seguridad pública. Al igual que sus predecesores, Alvarado sí reconoció el problema del crimen

³ Como se cita en el *Tico Times*, 3 de mayo de 2018.

organizado, particularmente el narcotráfico y la proliferación de armas. Sin embargo, los observadores advirtieron que Alvarado no tenía un plan coherente para abordar el crimen organizado, a pesar de la evidencia producida por agencias costarricenses que vinculaban los crecientes índices de inseguridad con la presencia de grupos criminales organizados y el tráfico ilícito (Asmann 2018)⁴. Alvarado ha propuesto frenar el poder de los grupos criminales organizados mediante la promulgación de medidas de control de armas más estrictas para restringir el acceso a las armas de fuego, aunque nuevamente, estas medidas han sido recibidas con escepticismo debido a preocupaciones sobre su viabilidad y eficacia. También se ha identificado el decomiso de activos como una forma de atacar al crimen organizado; sin embargo, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) a menudo ha tenido dificultades para mantener y vender los activos incautados (Pechinski 2021). Alvarado destacó la necesidad de mejorar la infraestructura y la capacitación de la policía, aunque esta última propuesta fue recibida con escepticismo dados los recientes cambios para acortar la capacitación policial bajo su predecesor.

Alvarado sí mantuvo el foco en medidas preventivas para fortalecer la seguridad ciudadana, aunque sus propuestas carecieron de detalles específicos. En 2019, Alvarado sí destacó la necesidad de mejorar la seguridad en las zonas fronterizas, especialmente en la Región Huetar Norte (donde se ubica la zona fronteriza con Nicaragua), enfocando así la política migratoria en la prevención y regulación del flujo de migrantes extranjeros hacia el país (Arguedas, Beita, Rodríguez, Umaña y Vaca 2020).

El presidente Rodrigo Chaves Robles fue elegido presidente en 2022 y enfrentó una crisis de seguridad que empeoraba. El discurso del presidente Chaves representa una ruptura clara con sus predecesores. Para combatir la inseguridad, él ha defendido leyes más duras y castigos más fuertes, y cuando la asamblea legislativa o el poder judicial han enfrentado sus propuestas por preocupaciones de constitucionalidad, legitimidad, y eficacia, el presidente Chaves ha contestado con la condenación de estas instituciones. El presidente Chaves ha anunciado que le gustaría charla con el presidente salvadoreño Bukele sobre el tema de la seguridad (entre otros) (Rosales 2024).

Para hacer frente a la tasa de homicidios más alta en la historia de Costa Rica y a los enfrentamientos cada vez más violentos entre grupos criminales organizados en ciudades portuarias como Limón, su gobierno propuso diez nuevas políticas de seguridad, que priorizaron medidas como aumentar las penas de prisión, ampliar la capacidad de los fiscales para acusar a menores y otorgar a las autoridades el poder de revocar la ciudadanía a ciudadanos naturalizados condenados por delitos relacionados con las drogas (Martínez 2024, Woolston y Fernández 2024). Estas políticas representan una ruptura con la tradición anterior de Costa Rica de equilibrar las medidas punitivas con políticas que abordan las causas subyacentes del crimen. Encima, especialistas en la seguridad del país han criticado fuertemente las propuestas de presidente Chaves, notando que los planes del presidente no tienen muchos detalles concretos ni de largo plazo, especialmente sobre el

⁴ En 2017, la Comisión Interinstitucional sobre Seguridad Ciudadana y Condiciones de Vida (COMESCO) publicó un informe sobre la proliferación de actividades criminales organizadas en Costa Rica, y las implicaciones de esto para la gobernabilidad democrática y la seguridad ciudadana.

financiamiento (Participantes 2 y 3). Tampoco, critican que no hacen lo suficiente para abordar el problema de la escasez de policía patrullando en la calle e investigadores judiciales, ni para una amenaza a la salud pública – el crecimiento del mercado de fentanilo (Chacón Soto 2023). Varios miembros del gobierno y la sociedad civil expresaron sus preocupaciones (en forma anónima) que el presidente Chaves está intentando concentrar el poder político en el poder ejecutivo, debilitando las protecciones institucionales para la separación de poderes.

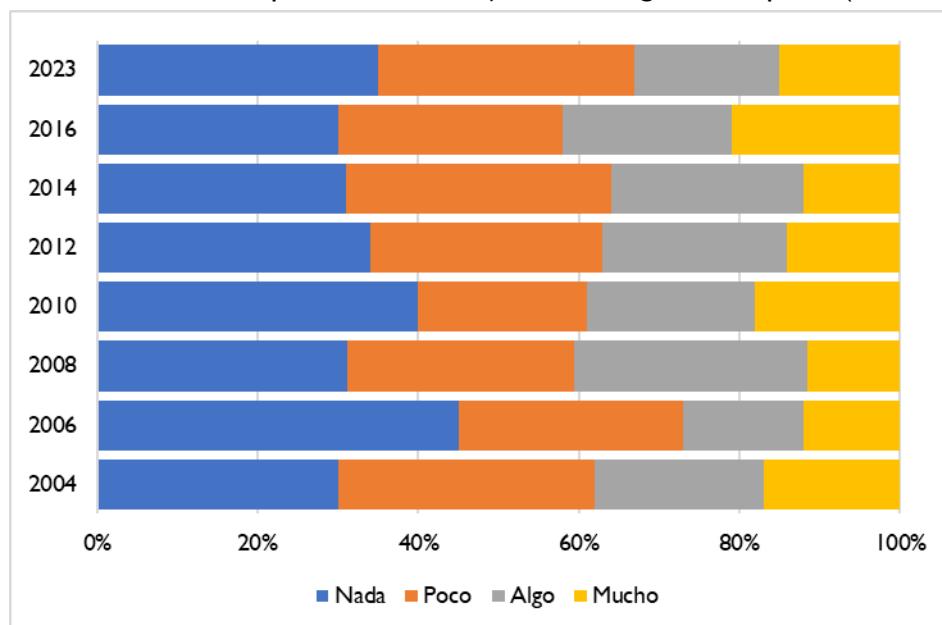
A pesar de estas preocupaciones, entre el público el presidente Chaves es muy popular, y su discurso sobre la seguridad publica explica parte de esta popularidad. En 2023, LAPOP incluyó una pregunta sobre la opinión pública hacia el trabajo de Chaves Robles: “Hablando en general acerca del gobierno actual, ¿diría usted que el trabajo que está realizando el presidente Rodrigo Chaves Robles es...?: (1) Muy malo (péssimo) (2) Malo (3) Ni bueno, ni malo (regular) (4) Bueno (5) Muy Bueno.” En esta encuesta, 54,2% tenían evaluaciones positivas del trabajo de Chaves Robles. Cuando la encuesta nacional de CIEP preguntó en 2023, “¿Cómo califica la gestión del presidente Rodrigo Chaves? (5) Muy buena (4) Buena (3) Regular (NO LEER) (2) Mala (1) Muy mala”, 63,2% calificaron la gestión del presidente Chaves positivamente.

En contraste, las instituciones que han intentado frenar las propuestas de Chaves tienen menos apoyo público. La opinión pública hacia la Asamblea Legislativa, por ejemplo, ha sido decisivamente negativa durante el mandato del presidente Chaves (CIEP 2023). El presidente Chaves ha culpado a la Asamblea Legislativa y al Poder Judicial por su percibida incapacidad para enfrentar la crisis de inseguridad, criticando a la Asamblea por no aprobar leyes más severas y al Poder Judicial por no aplicar las leyes existentes con mayor rigor. Muchos costarricenses dudan de la capacidad del sistema de justicia para responsabilizar a los criminales. Como muestra la Figura 8, los niveles de confianza en la capacidad del sistema de justicia para castigar a los delincuentes no han cambiado significativamente desde 2004, a pesar de una caída en 2006. En general, existe solo una tibia creencia de que los delincuentes serán sancionados por el sistema de justicia, lo que indica que, en medio de la actual ola de criminalidad, los costarricenses muestran escepticismo sobre la eficacia de su sistema de justicia en esta dimensión. Esta falta de confianza en el sistema de justicia puede abrir espacio para la implementación de políticas de mano dura, aunque de forma limitada. Hoy día, la mano dura en Costa Rica se manifiesta en intentos de reformar las leyes hacia normativas y castigos más estrictos contra los delincuentes. Hay críticas muy fuertes al sistema judicial por su incapacidad de administrar justicia de manera equitativa y a la Asamblea Legislativa por no promulgar leyes más estrictas y por frenar el trabajo del presidente. Debido a las percibidas debilidades de las leyes y del sistema judicial, se percibe que esta forma de mano dura podría evitar la clásica “puerta giratoria”, donde los criminales entran y salen de la cárcel con impunidad.

Sin embargo, las percepciones muy positivas del presidente, mezcladas con las percepciones negativas de la Asamblea y el Poder Judicial, así como la frustración con la delincuencia, abren la puerta a la pérdida de la capacidad de rendir cuentas y de protegerse contra el abuso del poder ejecutivo. De igual forma, la presencia de una retórica anti-

inmigrante abre un espacio de oportunidad para potenciar un discurso ciudadano de castigo hacia este grupo de población.

Gráfico N°8: Confianza que el sistema de justicia castigará al culpable (2004 – 2023)



Fuente: Barómetro de las Américas LAPOP

CONCLUSIÓN

El excepcionalismo costarricense en términos de vigilancia y seguridad pública se puede entender considerando varios factores clave. En primer lugar, la Constitución de 1949 otorgó un papel expansivo a la policía, pero la mejora en la vigilancia y seguridad pública se logró mediante inversiones simultáneas en políticas de bienestar social durante el siglo XX. Cuando los niveles de desigualdad son más bajos, la policía no suele actuar como guardia fronteriza entre clases socioeconómicas, lo que tiende a promover prácticas policiales más igualitarias. Además, estas inversiones en bienestar social, especialmente en educación y atención médica, abordan muchas de las causas fundamentales de la criminalidad durante el siglo XX. Por lo tanto, durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX, la criminalidad en Costa Rica tendió a ser baja y la policía tuvo los recursos para mantener el orden público de manera efectiva.

Sin embargo, los cambios tanto a nivel nacional como internacional han alterado este status quo. Internamente, Costa Rica ha experimentado cambios significativos debido a la perturbación económica. La brecha de ingresos ha crecido durante los últimos 30 años mientras la inversión estatal en los servicios sociales ha bajado. Hoy día Costa Rica tiene niveles de desigualdad bastante altos. A nivel internacional, el país se ha visto cada vez más atrapado en prósperos mercados ilícitos, lo que ha elevado los niveles de criminalidad por encima de lo que la policía ha mantenido tradicionalmente.

En Costa Rica, hay apoyo para la mano dura, pero en forma limitada. Para la mayoría, la mano dura significa una reformulación de las leyes hacia normativas y castigos más estrictos contra los delincuentes. También se ha mostrado una disposición a concentrar más poder en el presidente y disminuir el contrapeso de las otras instituciones. Las percepciones muy positivas del presidente, combinadas con las percepciones negativas de la Asamblea y el Poder Judicial, así como la frustración con la delincuencia, abren la puerta a perder la capacidad de rendir cuentas y protegerse contra el abuso del poder ejecutivo. De igual forma, la presencia de una retórica anti-inmigrante abre un espacio de oportunidad para potenciar un discurso ciudadano de castigo hacia este grupo de población.

REFERENCIAS

- Arguedas, Maria, Beita, Jorge, Rodríguez, Fredy, Umaña, Jorge & Vaca, Margarita (2020). Crisis migratoria en Colombia y Costa Rica: una visión desde el análisis de sentimientos. *Revista Humanidades*, 10(2) Julio-Diciembre.
- Asmann, Parker. 2018. "Costa Rica's Next President Lacks Plan to Tackle Rising Insecurity." *InSight Crime*, April 2, 2018. <https://insightcrime.org/news/brief/costa-rica-next-president-lacks-plan-tackle-rising-insecurity/>.
- Bargent, James and Sofia Liemann. 2016. "US Aid Package Aims at Growing Criminal Threat in Costa Rica." *InSight Crime*, August 25, 2016, <https://insightcrime.org/news/brief/us-aid-aims-at-growing-criminal-threat-in-costa-rica/>.
- Barómetro de las Américas. 2023. Encuesta Nacional de Costa Rica. LAPOP.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) 2023. Proyecto "Estudios de Opinión." Universidad de Costa Rica, Unidad de Opinión Pública y Participación Electoral.
- Chacón Soto, Vinicio. 2023. "Exviceministro de Seguridad Álvaro Ramos: En política de seguridad, Chaves 'está demostrando una incompetencia extraordinaria.'" Semanario Universidad. <https://semanariouniversidad.com/pais/en-politica-de-seguridad-chaves-esta-demostrando-una-incompetencia-extraordinaria>.
- Clavel, Tristan. 2017. "Costa Rica to Send Barely Trained Police Officers on the Streets." *InSight Crime*, January 31, 2017, <https://insightcrime.org/news/brief/costa-rica-send-barely-trained-police-on-streets/>.
- Dammert, Lucia and Mary Fran T. Malone. 2006. "Does It Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America." *Latin American Politics and Society*, 48(4): 27-51.
- Eijkman, Quirine A.M. 2007. *We Are Here to Serve You! Public Security, Police Reform and Human Rights Implementation in Costa Rica*. Antwerpen: Mortsel.
- Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana en Costa Rica (ENSCR). 2022. Informe de Resultados. InfoSegura, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica (PNUD), USAID.
- Ford, Alessandro. 2022. "Costa Rica's Limón Province Becomes Murder and Drug Trafficking Center." *InSight Crime*, May 23, 2022. <https://insightcrime.org/news/costa-ricas-limon-province-becomes-murder-and-drug-trafficking-center/>
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP). 2004-2023. "AmericasBarometer 2004-2023." Latin American Public Opinion Project (LAPOP). <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2004.php>

Malone, Mary Fran T. 2019. "Fearing the Nicas: Perceptions of Immigrants and Policy Preferences in Costa Rica," *Latin American Politics and Society* 61(1): 1-28. <http://dx.doi.org/10.1017/lap.2018.57>.

Malone, Mary Fran T., Lucía Dammert, and Orlando Pérez. 2023. *Making Police Reform Matter in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Martinez, Alonso. 2024. "Las 10 iniciativas ahora deberán recibir el aval de los jefes de fracción del Congreso para agilizar su trámite." *Delfino*, <https://delfino.cr/2024/01/estos-son-los-10-proyectos-para-combatir-la-inseguridad-que-acordaron-los-supremos-poderes>.

Moya, Sergio. 2012. "Los Procesos de Formación Policial en Costa Rica: Avances y Desafíos Pendientes." *Ciencias Económicas* 30, no. 1: 255-272.

Parkinson, Charles. 2013. "Costa Rica Arrests Illustrate Rise in Trafficking, Consumption." *InSight Crime*, October 23, 2013. Available at: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/drug-offences-make-up-80-of-costa-rica-arrests>.

Pechinski, Ashley. 2021. "Costa Rica Struggles to Profit from Sale of Narco-Assets." *InSight Crime*, September 13, 2021. <https://insightcrime.org/news/costa-rica-struggles-profit-sale-narco-assets/>

Riesenfeld, Loren. 2015. "\$4.2 Bn Laundered in Costa Rica Every Year." *InSight Crime*, <https://insightcrime.org/news/brief/4-2-bn-laundered-in-costa-rica-every-year-official/>.

Rosales, Daniel. 2024. "Chaves quiere hablar con Bukele sobre seguridad, integración y comercio." *Revista Summa*, 18 del julio, 2024, <https://revistasumma.com/chaves-quiere-hablar-con-bukele-sobre-seguridad-integracion-y-comercio/>.

Solano, Johel. 2017. "Crisis migratoria en Colombia y Costa Rica", crhoy.com, 21 de noviembre, <https://www.crhoy.com/nacionales/delinquientes-extranjeros-manchan-de-violencia-el-2017/>.

Solís Moreira, Julio. 2014. "Gestión Política de las Reformas Policiales en Centroamérica, la situación de Costa Rica." In *Seguridad Ciudadana en América Latina*, edited by Alejandra and Romina Nespolo, 64-69. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

Solís, Luis Guillermo and Francisco Rojas Aravena (eds). 2008. *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago: Editorial Catalonia.

Villarreal Fernández, Evelyn. 2023. Violencia en Costa Rica: análisis desde los Informes Estado de la Nación. San José: Estado de la Nación.

Woolston, Sam and Beatriz Vicent Fernández. 2024. “As Security Crisis Deepens, Costa Rica Struggles.” InSight Crime, 20 de febrero 2024. <https://insightcrime.org/news/as-security-crisis-deepens-costa-rica-struggles/>