

VALORACIÓN GENERAL

En el ámbito político, el 2008 fue un año de calma relativa, después de las arduas jornadas electorales de 2006 y 2007. El país registró cambios importantes de política pública, a raíz de la entrada en vigencia de la agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC-CA). No obstante, la coalición de fuerzas que permitió la aprobación de esa agenda en el Congreso fue insuficiente para avanzar consistentemente en materias distintas a las del Tratado, como ha sido la tónica en los últimos años.

El análisis del 2008 arroja un balance heterogéneo con respecto a las aspiraciones del fortalecimiento democrático. Al tiempo que es posible hablar de avances en la promoción de los valores del desarrollo humano mediante la política exterior, algunos acontecimientos internos evidenciaron un retroceso en esos mismos valores, particularmente en materia de transparencia y rendición de cuentas. También fue relevante en el período la acción de las instituciones de control horizontal encargadas de velar por el debido proceso y la legalidad, al igual que el vigoroso papel que desempeñaron los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil para asegurar la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Se aprueba reforma electoral

Por tratarse de un hecho político destacado, el Decimoquinto Informe toma nota de que, al momento de su redacción, la Asamblea Legislativa había aprobado la tan esperada reforma electoral.

La nueva legislación moderniza las reglas del juego y busca corregir defectos y debilidades que abrían portillos para actuaciones deshonestas en la operación y financiamiento de los partidos políticos. En el capítulo 5 se sintetizan las principales modificaciones introducidas y se identifican los temas de la propuesta original del Tribunal Supremo de Elecciones que fueron eliminados por el Congreso (cuadro 1).

Reforma electoral

Se otorga rango legal a la jurisdicción electoral, cambian algunas funciones del TSE y las regulaciones sobre financiamiento.

Cuadro 1 (página 263 del Informe)

Cambios en el Código Electoral según temas seleccionados

Tema	Modificado (sí o no)	Cómo se modifica
Circunscripciones electorales	No	
Número de diputados	No	
Carrera parlamentaria	No	
Fórmula para la asignación de curules	No	
Voto preferente	No	
Forma de gobierno	No	

Tema	Modificado (sí o no)	Cómo se modifica
Jurisdicción electoral	Sí	Se otorga rango legal a la jurisdicción electoral, que agrupa el conjunto de resoluciones que tienen como objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico-electoral. Entre ellas una de las más importantes es el recurso de amparo electoral, creado anteriormente vía decreto.
Funciones del TSE	Sí	Se crean el Registro Electoral, que llevará el registro de los partidos políticos, y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.
Financiamiento público y privado	Sí	Se incorpora un régimen económico de los partidos políticos, con el cual se busca eliminar los defectos que contenía el Código anterior. En lo que respecta al financiamiento público, se restituye la figura del financiamiento anticipado y se otorgan fondos estatales a partidos que compitan en elecciones municipales; además se reduce el monto global que aporta el Estado. En cuanto al financiamiento privado, se endurecen los controles (auditorías, cuenta bancaria única y prohibición de administración paralela de donaciones privadas). Además se prohíbe la contribución de extranjeros, los aportes depositados en el exterior y las donaciones de personas jurídicas.
Otros temas		En materia de sanciones se incorpora el título "Ilícitos electorales", en el que se hace una mejor clasificación de los delitos en este ámbito. Además se modifican algunas penas por estos delitos. También se incluye un capítulo sobre contravenciones electorales. Asimismo, se implementa el voto en el extranjero y la paridad de género en la conformación de las papeletas y los órganos internos de los partidos políticos.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con base en el expediente legislativo nº 14.268, aprobado en segundo debate el 11 de agosto de 2009.

Diputados proceden de pocos cantones

Aprovechando que el 2008 no fue un año electoral, el Informe realizó una indagación especial acerca de la representación política en el país, específicamente sobre la procedencia geográfica de las y los diputados electos en los últimos cuatro comicios. Se partió del supuesto de que una concentración en un reducido número de zonas otorga ventaja a las comunidades de esos lugares, pues les es más fácil canalizar sus demandas y obtener recursos para atender sus necesidades, en detrimento de otras áreas que, de esta forma, quedan en desventaja.

La investigación arrojó tres resultados interesantes. En primer lugar se observó una alta concentración geográfica: más de la mitad de los diputados y diputadas electos entre 1994 y 2006 (121 de las 228 plazas disponibles) eran originarios de diez cantones. En efecto, el 53% procedía de los cantones centrales de San José, Cartago, Heredia, Puntarenas, Alajuela y Limón, así como de Escazú, San Carlos, Montes de Oca y San Ramón, que en conjunto representan un 20% del padrón electoral (cuadro 2).

Representación en Asamblea Legislativa

**El 53% de las y los
diputados electos entre
1994 y 2006 provenía de
cantones centrales.**

Cuadro 2 (página 264 del Informe)

Diputados según origen cantonal. 1994-2010

Cantón	Diputados	Promedio de electores (4 elecciones)	Porcentaje de diputados	Porcentaje de población	Diferencia
San José	30	212.964	13,2	9,7	3,5
Cartago	12	80.780	5,3	3,7	1,6
Escazú	12	30.653	5,3	1,4	3,9
Heredia	11	63.435	4,8	2,9	1,9
San Carlos	10	61.978	4,4	2,8	1,6
Puntarenas	10	60.049	4,4	2,7	1,6
Montes de Oca	10	35.989	4,4	1,6	2,7
Alajuela	9	129.033	3,9	5,9	-1,9
San Ramón	9	39.521	3,9	1,8	2,1
Limón	8	49.709	3,5	2,3	1,2

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*,

En segundo lugar, se constató que 29 de los 81 cantones del país (36%) no han tenido representantes directos en la Asamblea Legislativa. Los cantones de menor desarrollo humano, generalmente de regiones alejadas y ubicados sobre todo en Limón, Puntarenas y la zona fronteriza con Nicaragua, son los que han designado menos diputados originarios, lo que coincide, a su vez, con un menor interés en acudir a votar en las elecciones legislativas.

En tercer lugar se determinó que el bipartidismo del período 1994-2002 generó una distribución de escaños legislativos más equitativa territorialmente, que la configuración multipartidista posterior. Este comportamiento se debe al hecho de que, para atraer una proporción importante del caudal electoral, los partidos recurrieron, principalmente pero no de manera exclusiva, a la selección de candidatos en zonas más pobladas y de mayores recursos, como los cantones cabecera de provincia.

En síntesis, la procedencia geográfica de los representantes políticos costarricenses muestra altos niveles de concentración en determinadas regiones. Las zonas con menor cantidad de legisladores originarios muestran bajos niveles de desarrollo humano y una participación electoral inferior a la media nacional.

Zonas con menor cantidad de diputados muestran bajos niveles de desarrollo humano.

Nuevos intentos por emplear el referéndum por iniciativa ciudadana

La experiencia del referéndum abrió nuevos espacios de la vida política a la participación ciudadana. Aunque los vacíos, omisiones y debilidades en las normas que regulan el referéndum generaron un alto grado de controversia, a la fecha de edición del Decimoquinto Informe no se tenía conocimiento de propuestas ingresadas a la corriente legislativa para corregir los defectos de esa normativa.

Desde la entrada en vigencia de la ley sobre el referéndum se han presentado 17 solicitudes ciudadanas, de las que han prosperado solamente tres, incluida la del TLC. Más de la mitad de esas iniciativas (diez) se dio durante el 2008. Una característica común de las solicitudes autorizadas por el TSE para la recolección de firmas, es que las tres fueron impulsadas por grupos opuestos a

proyectos de ley: el TLC-CA, el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales y la unión civil entre personas del mismo sexo (cuadro 3).

Cuadro 3 (página 267 del Informe)

Solicitudes de consulta popular presentadas al TSE, según tema. 2008

- Proyecto de ley sobre de la unión civil entre personas del mismo sexo (3 solicitudes).
- Proyecto de ley sobre la proclamación de la neutralidad de Costa Rica y la prohibición de la fabricación de armas en territorio nacional.
- Reforma de los artículos 11, 107 y 110 de la Constitución Política, relacionados con los temas de responsabilidad de empleados públicos ante la ley, reelección de diputados y la imposibilidad de los diputados de aceptar otro cargo en el Poder Ejecutivo, salvo cuando se trate de un ministerio.
- Creación del Instituto Costarricense de Reciclaje.
- Propuesta para equilibrar los derechos de las víctimas con los de los delincuentes.
- Establecimiento de la pena de muerte para los asesinos, violadores pederastas, pedófilos y cualquier otra depravación sexual contra la víctima.
- Derogatoria de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas.
- Celebración de una Asamblea Nacional Constituyente.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con información del Tribunal Supremo de Elecciones.

Aumenta la producción de leyes

En términos del número de leyes promulgadas, los tres períodos legislativos de la administración Arias Sánchez transcurridos hasta ahora muestran un repunte significativo con respecto a las tres legislaturas correspondientes de la Administración anterior. Los proyectos aprobados pasaron de 167 a 211. Sin embargo, las leyes impulsadas por el Ejecutivo como proporción del total aprobado fue similar entre ambos gobiernos: 31% en el anterior y 35% en el actual 8 (cuadro 4).

Cuadro 4 (página 268 del Informe)

Leyes aprobadas por iniciativa, primeras tres legislaturas, últimas dos administraciones

	Iniciativa del Ejecutivo		Iniciativa del Legislativo		Total leyes
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	
Arias	74	35	137	64	211
2006/2007	18	24	57	76	75
2007/2008	17	37	32	63	49
2008/2009	39	45	48	55	87
Pacheco	53	31	114	68	167
2002/2003	27	36	48	63	74
2003/2004	18	28	44	72	61
2004/2005	8	26	22	73	30
Total	127	34	249	66	376

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de Asamblea Legislativa.

En las tres legislaturas analizadas, el Ejecutivo no consiguió impulsar algunos proyectos que consideró altamente relevantes, según las prioridades que estableció en su Plan Nacional de Desarrollo y en la campaña electoral. Entre ellos destacan la creación de los ministerios de la Producción y de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, la elevación del financiamiento para la educación pública y la reforma tributaria. Esto sugiere la existencia de un problema de conducción política del Gobierno para lograr la aprobación de sus iniciativas.

Tardanza en el trámite parlamentario.

El trámite del 40% de las normas aprobadas excedió los dos años.

Las normas aprobadas durante el 2008 requirieron entre menos de 1 y 88 meses para tramitarse, lo que incorpora un rango bastante amplio de variabilidad (cuadro 5). Sin embargo, la distribución de frecuencias muestra que solo una cuarta parte de las leyes se tramitó en un año y que el 34% de ellas necesitó entre uno y dos años para ser promulgado. El 40% de las normas aprobadas durante el 2008 excedió los dos años en su tramitación.

Cuadro 5 (página 271 del Informe)

Clasificación de las leyes según duración en meses para su aprobación. 2008-2009

Meses	Leyes	Porcentaje	Total acumulado
Hasta 1	2	2,6	2
De 1 a 3	4	4,6	6
De 3 a 4	1	1,2	7
De 4 a 6	3	3,5	10
De 6 a 12	12	13,9	22
De 12 a 18	12	13,9	34
De 18 a 24	17	19,8	51
De 24 a 30	11	12,8	62
De 30 a 36	6	7,0	68
De 36 a 42	7	8,1	75
Más de 42	11	12,8	86

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación.*

Además de esta tardanza, en las leyes aprobadas abundan los ejemplos de deficiencias de redacción, tramitación, solidez legal formal y de fondo. Las implicaciones pueden ser graves, ya que incluso podrían afectar la aplicabilidad de algunas normas, como sucedió con la recién aprobada Ley de Tránsito. Pareciera que el énfasis se ha puesto más en la construcción de mayorías capaces de apresurar el proceso legislativo, rechazando las apelaciones de las minorías, que en la búsqueda de consensos que tomen en cuenta a esas minorías.

Al igual que en años anteriores, la legislación aprobada en el 2008 fue pródiga en el reconocimiento de nuevos derechos y obligaciones, pero sin otorgar al Estado los recursos necesarios para ampliar sus funciones hacia los ámbitos respectivos. De las 87 leyes promulgadas solo 18 (21%) fueron dotadas de fuentes de financiamiento frescas.

Pocas leyes promulgadas cuentan con financiamiento fresco.

En términos comparativos, Costa Rica tiene un número de comisiones legislativas similar al de otros países (Uruguay, Portugal, Perú, Italia, Francia, España, Chile, Brasil y Argentina) pese a que estos tienen una cantidad significativamente mayor de diputados. Resulta evidente que las y los parlamentarios costarricenses sufren un recargo de tareas considerable.

Una función importante de la Asamblea Legislativa es el nombramiento de distintos cargos en la función pública (cuadro 6). Sin embargo, en distintas ocasiones la búsqueda de acuerdos para la designación de altos jerarcas públicos se ha tornado ardua, y ha provocado demoras que inciden negativamente en la gestión de las instituciones. Entre los ejemplos más recientes pueden mencionarse el nombramiento de un magistrado propietario de la Sala Constitucional y el de un miembro de la Junta Directiva del Banco Central. En el primer caso la ausencia es cubierta por un magistrado suplente, mientras que, en el segundo, el órgano directivo se ve imposibilitado de sesionar, por falta de quórum.

Cuadro 6 (página 273 del Informe)

Nombramientos de altos cargos en la Asamblea Legislativa

Cargo	Procedimiento	Revocatoria
Magistrados titulares de la Corte Suprema de Justicia	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación con mayoría de no menos de dos terceras partes de los miembros.	
Magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia	Veinticinco personas escogidas de una lista de cincuenta candidatos presentada por la Corte Suprema.	
Contralor y Subcontralor		Por votación no menor de dos terceras partes de los legisladores.
Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes	Concurso público de antecedentes con atestados valorados por Comisión de Nombramientos y selección mediante votación de mayoría absoluta de los diputados presentes.	
Directores del Banco Central de Costa Rica	Votación de mayoría absoluta.	
Procurador General	Si la Asamblea no ratifica dos proposiciones sucesivas de personas diferentes, el Consejo de Gobierno puede designar libremente.	Con ratificación de la Asamblea si ésta hubiese ratificado el nombramiento.
Reguladores General y Adjunto de los Servicios Públicos (Aresep)	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	
Superintendencia de Telecomunicaciones	Si en un plazo de treinta días a partir de recibidos los expedientes la Asamblea no expresa objeción, los nombramientos se tendrán por ratificados.	

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación.*

Creciente inseguridad y cambios significativos en materia de victimización

En el 2008 el INEC incluyó por segunda vez en la Encuesta de Hogares un módulo sobre victimización, lo que permitió una comparación de resultados con la primera medición, realizada en 1997. Los hallazgos son preocupantes: por una parte, el aumento en el número de hogares victimizados es de tal magnitud que, lo que en 1997 representaba un “techo” en esta materia, hoy puede considerarse un “piso”. Por ejemplo, el porcentaje más alto de hogares victimizados en 1997 fue el de la Región Central, que registró un 17,8%; en el 2008, el porcentaje más bajo correspondió a la Huetar Norte, con un 18,6%. Por otra parte, cambió el tipo de delito más frecuente. En 1997 el delito de mayor incidencia era el robo en la vivienda, seguido por el robo o asalto fuera de la vivienda. En el 2008 esa relación se invirtió (cuadro 7).

Inseguridad crece
Mayoría de hogares victimizados son de la región Central: 17,8% en el 2008.

Cuadro 7 (página 274 del Informe)

Distribución porcentual de los hogares victimizados y denunciantes, por tipo de delito

Hogares victimizados y tipo de delito	Incidencia			Denuncia		
	1997	2008	Diferencia	1997	2008	Diferencia
Hogares victimizados	15,0	28,0	13,0	37,7	32,1	-5,6
Delito						
Robo en la vivienda	7,9	7,2	-0,7	38,5	29,0	-9,5
Robo o asalto fuera de la vivienda	3,3	11,1	7,8	28,9	26,6	-2,3
Robo de carro	0,5	0,8	0,3	73,6	77,6	4,0
Robo dentro del carro o partes del carro	1,0	4,4	3,4	29,7	29,9	0,2
Robo de moto o bicicleta	0,7	2,6	1,9	26,2	21,5	-4,7
Intento de robo	2,4	6,0	3,6	28,7	14,2	-14,5

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con datos de las Encuestas de Hogares, INEC.

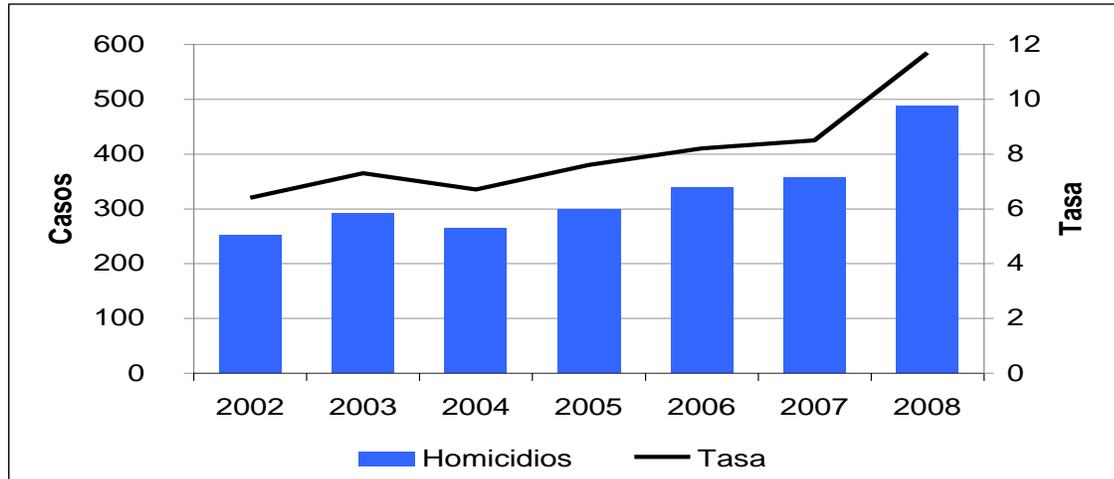
Incrementos en las tasas de delitos contrastan con ciertas mejoras en la administración de la justicia

En el 2008 continuó la tendencia de incremento en la demanda ciudadana por servicios judiciales reportada en Informes anteriores. Dos de las áreas más dinámicas fueron las materias penal y penal juvenil. Esta última registró el mayor incremento porcentual del año (cerca de un 22%), con un alza de 2.052 denuncias. Con ello quedó interrumpida la estabilidad que había mostrado este indicador en el período 2005-2007, cuando el número de denuncias netas permaneció casi invariable (en alrededor de 9.350).

En materia penal el aumento se originó mayoritariamente en delitos que pueden considerarse como “no convencionales”, en especial los relacionados con el consumo y la posesión de drogas. No obstante, también forma parte de este resultado un preocupante incremento de los homicidios dolosos, que ocasionaron 131 casos y 143 víctimas más que en el 2007, un crecimiento del 37% y el 39%, respectivamente. También es importante señalar el aumento de 6% registrado en los homicidios por encargo o “sicariato”, lo que refuerza la clara tendencia ascendente observada en los últimos años en este tipo de delito (gráfico 1).

Aumentan denuncias en materia penal juvenil (22%)

Gráfico 1 (página 275 del Informe)
Homicidios dolosos y tasa de víctimas
 (tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación.*

El incremento de los homicidios dolosos fue especialmente grave en la provincia de Limón, donde se contabilizaron 101 víctimas de homicidio, lo que equivale a dos personas muertas por semana; la tasa por 100.000 habitantes creció por quinto año consecutivo, y pasó de 9,2 en el 2003 a 25,1 en el 2008. También en San José han aumentado los homicidios en forma sostenida desde el 2005, de modo que la tasa por 100.000 habitantes ha pasado de 8,2 a 14,9.

Grave aumento de homicidios dolosos en Limón

Tasa por 100.000 habitantes creció por quinto año consecutivo, y pasó de 9,2 en el 2003 a 25,1 en el 2008.

Costa Rica sufre el aumento de la actividad delictiva asociada al narcotráfico, a raíz del fortalecimiento de las medidas de seguridad y las mayores dificultades para introducir drogas ilícitas a los Estados Unidos. Como muestra de ello, el decomiso de distintos tipos de drogas registra un fuerte incremento a partir del 2006 (cuadro 8) y lo mismo sucede con la cantidad de detenidos por posesión y trasiego de estupefacientes.

Aumento de actividad delictiva asociada al narco

Decomiso de drogas registra fuerte incremento a partir de 2006.

Cuadro 8 (página 275 del Informe)
Decomiso de drogas por tipo según año. 1990-2008

Año	Cocaína (Kilos)	Marihuana (Kilos)	Heroína (Kilos)	MDMA^{a/} (tableta)	Crack^{b/} (piedras)
2000 ^{c/}	5.871	1.140	8	195	64.998
2001 ^{c/}	1.749	2.887	20	557	58.948
2002	2.995	729	62	83	100.381
2003	4.292	1.779	121	1.341	80.579
2004	4.545	2.967	68	1.622	85.393
2005	7.030	1.584	51	138	134.540
2006	23.330	2.454	88	5.968	179.080
2007	32.435	4.786	17	19.021	135.691
Total	90.300	19.116	436	29.039	899.802

a/ 3.4-metilendioximetanfetamina. Cada dosis equivale a una tableta.

b/ Una piedra de *crack* pesa aproximadamente 0,15 g.

c/ En el 2000 y 2001 se decomisaron 1.046 y 277 tabletas de LSD (Dietalamida de ácido lisérgico), respectivamente.

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, con información del Instituto Costarricense sobre Drogas, el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía de Control de Drogas y la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

Más plazas de jueces

Otro avance del 2008 fue un incremento significativo en la cantidad de plazas de juez: 101 nuevas posiciones. Este crecimiento fue superior al de los tres años anteriores. Con ello, los 918 jueces en plazas ordinarias existentes al finalizar el 2008 superaron en casi 200 a los que había hace tan solo cuatro años y representaron el doble de los asignados hace una década (1997).

Más jueces

En el 2008 se crearon 101 nuevas plazas para un total de 918 puestos.

Esta edición del Informe incluye un ensayo del ex presidente de la Sala Constitucional, Dr. Luis Fernando Solano, sobre el devenir de la Sala al cumplirse el vigésimo aniversario de su creación. Ese trabajo se presenta íntegramente en el capítulo 7, correspondiente a la sección “Debates para el desarrollo”, y es una reflexión personal, inédita y calificada, que recorre varias de las actuaciones, implicaciones y desafíos de la Sala Cuarta.

Rendición de cuentas: protagonismo de las instituciones de control

En el 2008 algunas acciones del más alto nivel del Poder Ejecutivo demostraron falta de transparencia y dificultades para efectuar una adecuada rendición de cuentas. Entre ellas destacan la desviación de recursos provenientes de donaciones a la contratación de asesorías, la venta de bonos de deuda pública a la República Popular China en forma secreta, en términos que no trascendieron sino hasta meses después de su formalización y, por último, la ausencia de controles externos en la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS).

Falta de transparencia

Desviación de recursos provenientes de donaciones.

Venta de bonos de deuda pública en forma secreta.

Ausencia de controles externos en la DIS.

El factor común en estos casos fue la opacidad en la actuación del Gobierno, que generó un conflicto entre éste y las instancias de control. Esto lleva al *Informe Estado de la Nación* a valorar como negativos los resultados del 2008 en la aspiración de rendición de cuentas, en particular en lo referente a los principios de publicidad y transparencia en el sector público.

Sin embargo, en esta materia no todo fue negativo, dado que las instituciones de control horizontal se activaron en respuesta a las circunstancias descritas, y en atención a las demandas de la ciudadanía sobre diversos asuntos. Al sentirse afectados por iniciativas del Poder Ejecutivo, diversos grupos combinaron el uso de la protesta social con el acceso a las instituciones de control. Así, el proyecto de construir un acueducto en Sardinal de Guanacaste motivó la intervención de la Procuraduría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, mientras que la situación en torno al desarrollo minero en Crucitas de San Carlos involucró al Ministerio Público y la Sala Constitucional.

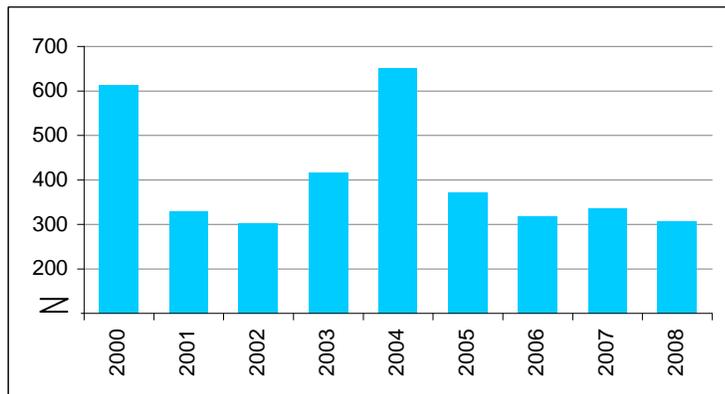
Siempre en el ámbito de las instituciones de control horizontal, cabe señalar que en el 2009 la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) cumple quince años de trabajo en favor de los derechos de los y las habitantes, hecho relevante que es destacado en el Decimoquinto Informe. Aunque en las sucesivas ediciones de esta publicación se ha dado seguimiento al quehacer de la DHR, a través, por ejemplo del número de denuncias presentadas anualmente ante la institución, en esta oportunidad se solicitó a la propia Defensoría una ponencia detallada sobre su trabajo y los logros alcanzados, en el marco del decimoquinto aniversario de su creación. Ese documento se reseña brevemente en el capítulo 5, y puede ser consultado en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Acciones colectivas y movilización social

En Costa Rica, con importantes variaciones a lo largo del tiempo, las expresiones organizadas de la ciudadanía han sido una constante en la vida política. En la presente década, el 2008 fue uno de los años en que se registró un menor número de acciones colectivas y, en ese sentido, se apartó de un comportamiento que ha sido típico en épocas recientes: que el tercer año de un período de gobierno coincida con un “pico” de movilización ciudadana (como ocurrió en 2000 y 2004) (gráfico 2)

Gráfico 2 (página 284 del Informe)

Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación

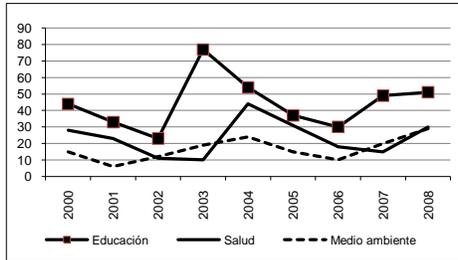


Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Han surgido nuevos ejes de conflictividad relacionados con educación, salud y, en particular, el medioambiente. En efecto, las acciones colectivas en este ámbito llegaron a su punto más alto de los últimos ocho años y confirmaron su tendencia ascendente desde el 2006. Los reclamos más frecuentes fueron por el uso del recurso hídrico, la calidad y cobertura de los servicios públicos, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación (gráfico 3).

Acciones colectivas
Educación, salud y medio ambiente encabezan movilizaciones ciudadanas

Gráfico 3 (página 284 del Informe)
Acciones colectivas reportadas por los medios de comunicación, según tema



Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

La movilización de comunidades y organizaciones de la sociedad civil en contra de proyectos avalados por el Ejecutivo configuró una importante oposición extraparlamentaria al Gobierno, tal como ilustran los casos de la minería en Crucitas y el acueducto de Sardinal. En ambos la movilización social se valió de protestas y denuncias para detener acciones del Estado consideradas perjudiciales por miembros de las respectivas comunidades.

También en ambos casos se trató de grupos heterogéneos, que combinaron la acción de asociaciones de base comunal con la de organizaciones nacionales e incluso de partidos políticos, y explotaron, mediante un creativo repertorio de métodos contenciosos, el carácter contradictorio del discurso que sustentaba esos proyectos. Paralelamente, los movimientos complementaron su acción de protesta con el uso de instrumentos de control horizontal y de rendición de cuentas existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

En la formulación de los proyectos no hubo procesos de consulta que incorporaran las preocupaciones de las comunidades en las que esas iniciativas se desarrollarían. Esta falta de transparencia motivó fuertes cuestionamientos en cuanto a los intereses involucrados, lo que a su vez generó desconfianza y, por último, una férrea oposición.

La ciudadanía no se aleja masivamente de la política

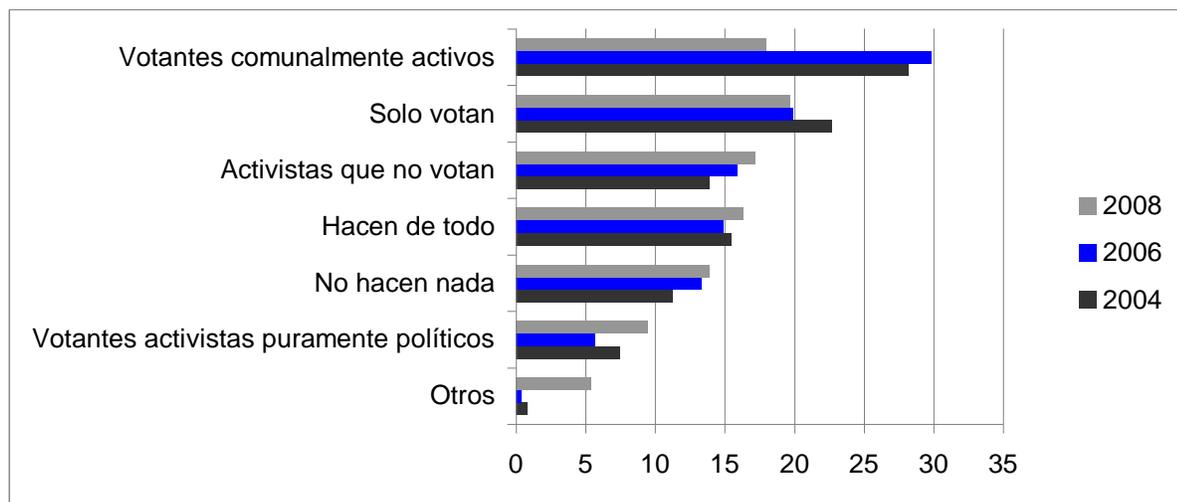
El apoyo de la ciudadanía a los valores y principios en que se sustenta la democracia implica reconocer la autoridad de quienes han sido designados para adoptar decisiones que involucran al conjunto de la población, dentro de un marco de libertades públicas y de respeto al derecho ciudadano a la petición y rendición de cuentas.

Esto es lo que se conoce como apoyo difuso a la democracia. Según la edición del 2008 del *Barómetro de las Américas*, en este aspecto Costa Rica se mantuvo estable con respecto a la medición del 2006, y el apoyo a la democracia sigue siendo alto desde una perspectiva internacional.

Además, la proporción de ciudadanos que participan en la vida social y política del país no ha sufrido grandes cambios en los últimos años, aunque sí se observa un aumento en la proporción de personas que no votan, así como un incremento significativo en el peso del grupo que podría caracterizarse como “votantes comunalmemente activos” (gráfico 4).

Gráfico 4 (página 286 del Informe)

Modos de participación social y política de la ciudadanía. 2004, 2006 y 2008
(porcentajes)



n=1.500

Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. Con la colaboración de Róger Bonilla del Centro Centroamericano de Población de la UCR y con base en las encuestas Lapop 2004, 2006 y 2008.

Mayor protagonismo de Costa Rica en la escena internacional

El 2008 fue un año de gran relevancia para el posicionamiento de las iniciativas de la administración Arias en el ámbito de las organizaciones multilaterales. El 1º de enero Costa Rica inició su tercera participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un acontecimiento central en las relaciones multilaterales del país. En los primeros meses de esa gestión la delegación nacional abogó por la defensa y promoción de los derechos humanos, la reivindicación de la protección de los derechos civiles y la lucha contra la impunidad y el armamentismo. La labor de Costa Rica también se distinguió por el impulso a la Corte Penal Internacional, así como a resoluciones sobre conflictos de importancia en la agenda política global. Además propuso reformas a los procedimientos y mecanismos de votación a lo interno del Consejo de Seguridad.

Costa Rica ha adoptado una posición equilibrada sobre el tema de Oriente Medio, que se aparta de la sostenida en su participación en el Consejo de Seguridad diez años atrás. Al comparar su actuación con la de 1998, se observa un mayor contenido y más “proactividad”, una actitud menos complaciente con las posturas de algunas potencias globales y un mayor balance con respecto a los países protagonistas del conflicto.

En Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Costa Rica aboga por derechos humanos y lucha contra la impunidad y el armamentismo

El acercamiento con Asia siguió siendo una de las prioridades de la política exterior durante el 2008. Algunos pasos concretos fueron la apertura de la embajada en Singapur, el fortalecimiento de las embajadas en Tokio y Seúl, la gestión para el establecimiento de una oficina de la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) en China y el cabildeo para el ingreso del país al Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Con respecto a Oriente Medio, Costa Rica asume actitud menos complaciente ante posturas de algunas potencias globales.

La profundización de relaciones políticas, comerciales y de cooperación con la República Popular China concentró gran parte del esfuerzo diplomático. Los recién establecidos lazos diplomáticos alcanzaron su punto máximo en el 2008, especialmente con la visita de Estado del presidente Hu Jintao al país, primera de su género en la historia de la región centroamericana. No obstante estos avances, debe señalarse que el acercamiento a China ha permeado aspectos medulares de la postura costarricense en política exterior. Un claro ejemplo es la posición frente a la situación del Tíbet, en la que Costa Rica parece haber moderado su lenguaje diplomático, en una actitud de mayor cautela ante los intereses chinos.

También destacó en la política exterior impulsada en el 2008 la reactivación de mecanismos de cooperación y diálogo político a través de las comisiones binacionales mixtas.

Además hubo un cambio significativo en las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela, ante la cual el país adoptó una posición más pragmática, centrada en las gestiones diplomáticas para su incorporación a la alianza Petrocaribe y evitando las confrontaciones de años anteriores.

Política, comercio y cooperación acercan a China y Costa Rica

Sala Constitucional: la mayor reforma política de los últimos veinte años

Esta edición del Informe incluye un ensayo del ex presidente de la Sala Constitucional, Dr. Luis Fernando Solano, sobre el devenir de la Sala al cumplirse el vigésimo aniversario de su creación. Ese trabajo se presenta íntegramente en el capítulo 7, y es una reflexión personal, y calificada, que recorre varias de las actuaciones, implicaciones y desafíos de la Sala Cuarta.

La reforma de la jurisdicción constitucional en 1989, que dio origen a la Sala Constitucional, constituye sin duda la reforma política más importante realizada en Costa Rica en las dos últimas décadas. Cuatro características del esquema que los legisladores adoptaron para este Tribunal marcan de manera definitiva el papel que la Sala desempeña en la vida nacional: en primer lugar, su carácter de tribunal especializado de la jurisdicción constitucional; segundo, sus amplias competencias; tercero, la plena libertad que concede a las personas para acudir a ella sin pasar por la vía administrativa, y cuarto, la introducción de un nuevo criterio de lo que puede considerarse como "lo constitucional".

A partir de 1990 la cantidad de asuntos ingresados a la Sala ha crecido año tras año, salvo ligeras disminuciones en 1998 y 2003; el 2008 fue el período que registró la mayor entrada: 17.972 casos, un promedio de casi 1.500 mensuales.

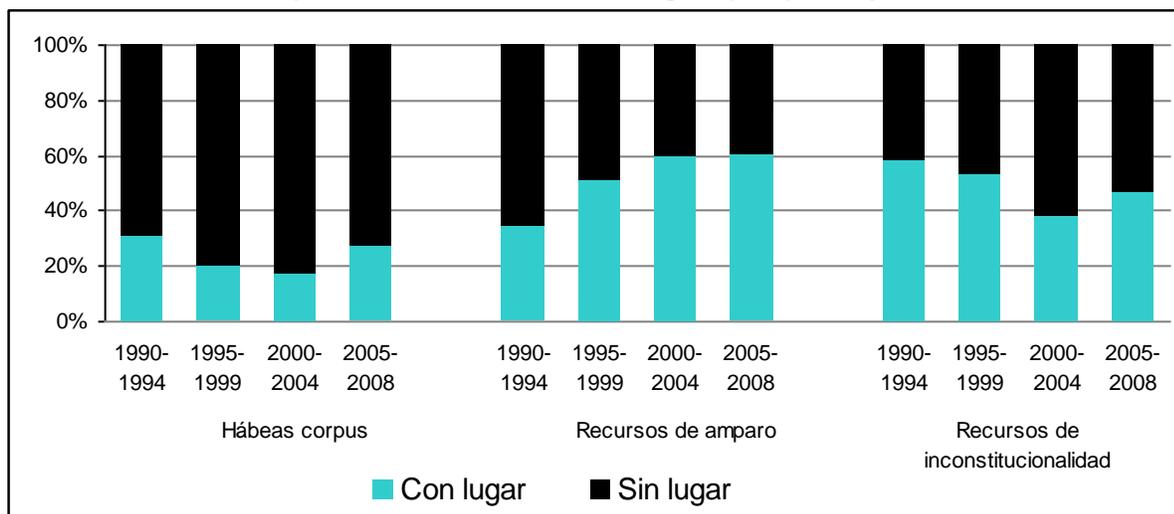
Sala Constitucional recibió en el 2008 la mayor entrada de casos: 17.972.

El crecimiento de casos ingresados se encuentra estrechamente ligado a los recursos de amparo, cuya representación porcentual dentro del total ha ido en constante aumento. Mientras en la década

1990-1999 tres de cada cuatro casos entrados lo eran por ese motivo, en el período 2005-2008 fueron nueve de cada diez. En los años 2007 y 2008 el promedio mensual de recursos de amparo osciló entre 1.300 y 1.350.

Tanto el tipo de recursos, como el tipo de sentencia (con lugar y sin lugar) muestran variaciones importantes (gráfico 5).

Gráfico 5 (página 280 del Informe)
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional, según quinquenio y voto



Fuente: *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.

Por otra parte, la creación de la consulta legislativa de constitucionalidad ha colocado a la Sala en el centro de las discusiones del Parlamento, por el impacto político que puedan tener sus decisiones. Su amplia independencia le ha permitido incluso fallar con severidad contra el Poder Judicial, al punto que algunos han señalado que la Sala se ha convertido, en el uso de sus potestades, en un nuevo poder del Estado, o que cumple un rol de Senado en un típico esquema bicameral. No es de extrañar entonces que, al finalizar la primera década del siglo XXI, desde distintos sectores y con variadas posiciones, se plantee la conveniencia de revisar la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y que se hayan presentado al menos veinticinco propuestas en ese sentido.

Diversos sectores plantean necesidad de revisar Ley de la Jurisdicción Constitucional

Entre otras cosas, se señala la necesidad de cambios funcionales en la organización de esta jurisdicción, para atender la creciente demanda por sus servicios, de delimitar algunas de sus atribuciones, revisar su relación con el Poder Judicial y modificar las reglas de nombramiento de las y los magistrados.

Un conjunto de casos relevantes en materia constitucional, de gran cobertura mediática y trascendentales para la vida nacional, es analizado por el ex magistrado Solano en el capítulo 7 del Informe, e ilustra el camino transitado por la Sala en estos veinte años.