

CLAVES EPISTEMOLÓGICAS SOBRE LA SEGURIDAD: ESTRUCTURAS Y POSIBILIDADES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ronald Rivera Alfaro

Universidad Nacional, Costa Rica¹

RESUMEN: La conducción exitosa de las políticas públicas sobre seguridad está determinada por la orientación epistemológica que operacionaliza la intervención estatal en un mundo polisémico, siendo la integración para la acción de los sectores locales, nacionales e internacionales parte del nuevo tratamiento que se debe asumir para contrarrestar los esquemas de riesgos y amenazas; a partir de allí hemos colocado nuestra atención en visibilizar la estructura del discurso sobre seguridad que se han implementado en la sociedad costarricense gracias a la adopción de su política pública sobre seguridad.

PALABRAS CLAVE: seguridad, inseguridad, epistemología, dimensiones, estructura discursiva.

ABSTRACT: The successful conduct of security politics is determined by epistemological orientation that operationalized of state intervention in a polysemous world , with integration to the action of the local sectors, national and international part of the new treatment must take to counter the schemes of risks and threats, from there we put our attention on visualize the structure of the discourse on security that have been implemented in Costa Rican society through the adoption of its public policy on security.

¹ Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional, Magister en Derechos Humanos y Educación para la paz de la Universidad Nacional de Costa Rica. Editor de la Revista Perspectivas Rurales del Programa Regional en Desarrollo Rural, académico de las Maestrías en Desarrollo Comunitario Sustentable y Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Costa Rica

KEYWORDS: security, insecurity, epistemology, dimensions, discursive structure.

Fecha de recepción: 26 de enero de 2015.

Fecha de aprobación: 11 de junio de 2015.

Indagar sobre la seguridad como un derecho clave para convivir pacíficamente (Solórzano, 2009:17) necesita de un resquebrajamiento de las posiciones clásicas, autoritarias y lineales de las ciencias sociales y de las ciencias jurídicas, es decir, necesita de un *respiro* epistemológico donde los hechos fundantes de convivencia y sociabilidad constituyan un impensar (López, 2002) de las disciplinas y del orden disciplinario que ha enclaustrado la seguridad como reclusión, defensa, contraataque e individualismo.

En este sentido, la seguridad -sin importar su adjetivación- pierde su potencial político, jurídico y social cuando su andamiaje epistemológico recae sobre el discurso represivo cuasi-militar², que inspecciona e instaura la impotencia y angustia social ante la creciente criminalidad.

Asimismo, la consecuente objetivación y cosificación que el método clásico (de primer orden) ha desarrollado en las ciencias sociales, como consecuencia hipertrofiada, la llamada intraducibilidad³ de los hechos sociales -positivismo lógico- y con ello la reducción del mundo social a principios mínimos del lenguaje lógico-matemático (Roitman, 2006:261) y en consecuencia inmediata, la valoración de un “país seguro” se regirá, exclusivamente, por los índices de

² En Costa Rica, muy frecuentemente se vocifera el “mito” de ser un país de paz, contrario a los esfuerzos “descarados” de ciertas autoridades políticas que pretenden generalizar un clima de “miedo”, escalón siguiente del actual estado policiaco. (*La lógica del miedo se ampliará más adelante, específicamente cuando se hable de gobernabilidad y represión*).

En relación con otros países de la región centroamericana, por ejemplo, en Costa Rica se reconoce estadísticamente la cifra de 4 asesinatos por cada cien mil habitantes, caso contrario de El Salvador, donde el número supera las 117 víctimas. (PNUD, 2007).

³ “La separación disciplinaria, en medio de sus virtudes, además de provocar problemas de incomunicación llegó a afectar el conocimiento profundo de la propia realidad que pretendía comprender y cambiar” (González Casanova, 2004:23).

homicidios, hurtos, violaciones, agresiones y omisiones contra la ley, en contraste con el mandato constitucional de hacer justicia. Desde esa perspectiva, la construcción exitosa de la seguridad se basa entonces en las sentencias y condenas del poder judicial y deja por fuera las construcciones inmedibles, contingentes, de solidaridad, reciprocidad y educación para la paz que surgen en la cotidianidad.

La absorción de la seguridad como reclusión y pérdida de libertad tiene, como citas previas, un *continuum* lineal que articula situaciones de violencia-delito con la estabilidad e incremento de las redes criminales, un aumento en las tasas de delincuencia (de bagatela, del crimen organizado y de cuello alto, por ejemplo) y un solapado determinismo jurídico.

Esa construcción de la seguridad se puede enfrentar desde una perspectiva diferente, en la cual los aportes enfocados desde el paradigma emergente de la complejidad, aceptados por la comunidad científica, es decir, admitidos como un patrón o modelo que permite explicar el fenómeno social –(González Casanova (2004), Reynoso (2007), García (2006), Morin (2003), Hinkelammert (2003), Santos (2003)–, más las teorías críticas de Derechos Humanos –(Herrera Flores (2005) y las ciencias de la incertidumbre –(Roitman, 2004)–, proveerán un marco crítico para la *valoración y redimensión epistemológica* de la seguridad que supere su versión degradada y simplista, vista solo desde el espectro discursivo de la inseguridad.

ATISBOS PRAGMÁTICOS

En el contexto costarricense de principios del siglo XXI se ha evidenciado un incremento de la percepción de inseguridad (Solórzano, 2008:36) respaldada por discursos extremistas de impotencia y angustia ante la criminalidad. La mayoría de estas elocuciones poseen fines coyunturales, principalmente en tiempo de elección presidencial. Para muestra lo que sucedió en la campaña electoral del año 2010 con la idea de “mano fuerte” contra la delincuencia expuesta por el candidato del partido Movimiento Libertario, Otto Guevara Güier,

quien presentó como tema trascendental la inseguridad del país en términos burlescos al señalar que andar “chingo” (desnudo) sería la única vía posible para no ser víctima de la criminalidad (robo, asalto).

Por otro lado, las apuestas pre-gubernamentales -propuestas de planes de gobierno- nos muestran diagnósticos apocalípticos de declaratorias de “estado de emergencia” y de “no alcahuetear⁴ a ningún delincuente”, como únicas salidas para salvar nuestra democracia; así, la resonancia de estas disertaciones se basaba en apoyar la idea de inseguridad absoluta trasladada al colectivo nacional, el cual busca mecanismos de alejamiento y encierro para disminuir las posibilidades de ser objeto de algún delito.

En este sentido, una parte de las estrategias que la población costarricense ha desarrollado para adquirir resguardo y auxilio es el uso de la seguridad privada. Al respecto, el Ministerio de Seguridad ha corroborado estadísticamente un incremento significativo de solicitudes de licencias para laborar por parte de empresas de seguridad privada y de agentes de seguridad privada con carnés vigentes reportados.

Con respecto a la cantidad de empresas privadas con licencia vigente desde el 2006 al 2010, el Centro de Documentación Institucional (CEDI) del Ministerio de Seguridad Pública tiene registradas 489 empresas en 2006, con 20362 agentes de seguridad, y un incremento de 601 empresas en 2007, pero con un menor número de agentes (19620); el mismo fenómeno se dio en 2008, con 722 empresas y 18857 agentes, lo cual induce a pensar, en hipótesis en la especialización del servicio de seguridad privada con agentes más especializados y, por lo tanto, distribuidos en más agencias. Sin embargo, el 2009 se vuelve al aumento del número de empresas (803) y agentes (20632), mientras que en 2010 surgen 869 empresas con el elevado número de 24782 agentes, hasta llegar a principios de 2011 con 877 empresas, y 25112 agentes de seguridad.

Pero el incremento de las licencias vigentes de empresas de seguridad privada no ha sido gratuito, ya que el alza en el número de homicidios durante los

⁴ El término alude a la inoperancia del Ministerio de Seguridad Pública y del Poder Judicial a la hora de implantar y sancionar con leyes más rigurosas la criminalidad en todas sus formas. La idea de no alcahuetear (pasar por alto, no hacer nada) contiene el argumento de “cero tolerancia”.

últimos cinco años, registrados y publicados al 2008, según la prensa internacional es la más alta: de 369 en 2007 a 512 en 2008, con un incremento del 37% (Prensa, 2008) acompañado de un aumento directamente proporcional de las ganancias de las empresas de seguridad privada:

(...) todavía está muy lejos de los índices de criminalidad que registra Honduras, con 58 homicidios por cada 100.000 habitantes, El Salvador (52), Guatemala (48), Belice (32), Panamá (19) y Nicaragua (13), los costarricenses están cada día más preocupados por esta violencia que afecta sobre todo a la ciudad de Limón, en el Caribe, y a San José y sus alrededores.

En Limón se contabilizaron 101 asesinados, pasando a tener una media de 25,1 homicidios por cada 100,000 habitantes, frente a los 9,2 que tenía en 2003, mientras que San José pasó de 8,2 homicidios en 2005 a los 14,9 del año pasado (Prensa, 2009)

No obstante, el [*Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*](#), del PNUD, deja bien claro que el panorama costarricense actual es contradictorio, pues existe una injerencia policial mayor, junto con un incremento en la cantidad de personas afectadas por diversas manifestaciones de violencia en relación con el siglo anterior y los primeros años del siglo XXI. Las propuestas estatales para combatir las expresiones criminógenas a lo interno del país son insuficientes o están mal encaminadas, ya que se da relevancia a las políticas sobre seguridad en el entendido de que son la expresión última del problema, sin establecer o colocar en tela de duda las estrategias y alcances de lo hasta ahora propuesto.

Por lo tanto, sobre las respuestas estatales es necesario analizar las razones de índole histórico-social que respaldan el aumento de la cantidad de policías en cada delegación, sin que este hecho vaya acompañado de su profesionalización, aun y cuando desde 1993, con la reforma a la *Ley General de Policía*, expediente N° 17545, la formación de la nueva policía debe, legalmente, tener una tendencia eminentemente civilista, e introducir el control comunal dentro

de las funciones policiales. De igual manera, queda la duda de lo que la reforma definía como profesional, sus atestados básicos y posibilidades en el ejercicio de su labor. El último intento por profesionalizar un escuadrón de policías se llevó a cabo en marzo de 2011, con una inversión cercana, según el periódico *La Nación*, a los 511 millones de colones.

GUÍA DE ANÁLISIS

Teniendo en cuenta que el objeto de estudio son los nudos epistemológicos presentes en las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, el recorte de la realidad se hará en el plano textual del documento como unidad de análisis, desarrollado en los periodos presidenciales de Oscar Arias, 2006-2010, de Laura Chinchilla, 2010-2014. Las implicaciones metodológicas en la estructuración de la realidad la haremos desde el principio de la **disposición de sus elementos (seguridad ciudadana) por niveles de organización (políticas públicas) con dinámicas propias (ámbito jurídico) pero interactuantes entre sí** (García, 2007:80)

El sistema de codificación que aquí proponemos se basa, en primera instancia, en el acomodamiento categorial de la política pública sobre la seguridad y la inseguridad en Costa Rica, donde los conceptos o palabras claves se transforman sistemáticamente en unidades que permiten una descripción precisa de las características epistemológicas y metodológicas del texto.

Los componentes del análisis de contenido, las reglas de codificación y el sistema de categorías para la implementación de inferencias se basarán en la frecuencia, el orden y la contingencia con que el texto fue emitido. Así, la codificación o transformación y descomposición del texto permite su representación en dimensiones no numéricas producto de un análisis multivariado de factores para determinar las variables más importantes del texto y relacionar los textos agrupados en el sistema de categorías que más adelante describiremos.

Por tanto, el análisis de factores logra constituir la estructura discursiva de la política pública en una **matriz de datos** conformada por una lectura del texto

completo, donde se seleccionan los conceptos más importantes y de mayor uso, sistematizados en una tabla y ponderados por frecuencia de apariciones. Esto permite analizar la estructura de las interrelaciones entre un gran número de conceptos. Utilizando esta información se calcula un conjunto de dimensiones latentes que buscan explicar dichas interrelaciones y para ello la escogencia de los conceptos es determinada por el mismo texto.

Con el diseño de cada dimensión se va a instituir un marco categorial donde se crea una red semántica de intereses sobre la lógica operacional de la seguridad como parte de un proceso de inferencia donde cada concepto incide en cada una de las otras dimensiones, lo cual determina un registro de los enunciados macro del sistema de categorías expuestos por la misma política y así poder llegar a encontrar el camino que devele los nudos epistemológicos que han decaído sobre este péndulo interpretativo.

ESTRUCTURA SISTÉMICA DEL DISCURSO SOBRE SEGURIDAD-INSEGURIDAD

Los discursos sobre la seguridad y la inseguridad han sido fuente de interpretaciones y narraciones históricas que concatenan conceptos que van -principalmente- desde la criminología, la política criminal y el discurso jurídico penal, los cuales, a su vez, han creado una plataforma epistemológica de legitimidad en clave de cumplimiento irrestricto de la ley y han establecido las bases materiales de los imaginarios sociales sobre la seguridad.

Es así como el asentamiento discursivo de un conjunto epistemológico ordenado sobre la base del castigo y la vigilancia, provee de un orden registral que alinea la seguridad y la inseguridad por medio del pensamiento dominante o imperante en el espectro político y jurídico global, siguiendo de esta manera las formas básicas de control de los mecanismos de regularización de los comportamientos sociales desde el materialista propio del siglo XVII.

Sobre este tema versaré, a modo de un primer acercamiento, en el análisis estructural discursivo tanto de la seguridad como de la inseguridad, y su

comportamiento como un sistema que entrelaza estas concepciones en un **péndulo interpretativo que se balancea en una mezcla de intereses políticos y matices sociales punitivos que da prioridad a la inseguridad.**

Este análisis se demostrará a partir de datos del Poder Judicial que se han registrado en la primera década del siglo XXI, más el análisis estructural de la política pública de los gobiernos de Oscar Arias, periodo 2006-2010, y el gobierno de Laura Chichilla, periodo 2010-2014.

DIMENSIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD

El mecanicismo científico que ahonda en la previsibilidad de los hechos y en el orden estructural de la simultaneidad de los acontecimientos (número de quejas de los usuarios ingresadas al Ministerio Público, tasa de denuncias por delito, tasa de víctimas por homicidio, tasa de criminalidad, tasa de delincuencia, etc.) convergen en el enfoque estructural-funcionalista de principios del siglo XX, producto del modelo racional moderno que ha encaminado el conocimiento humano hacia la necesidad de una explicación más simple de lo que se supone es el derecho a la seguridad y el combate a la inseguridad.

A partir de esto, la mescolanza de “discursos generales”⁵ sobre la seguridad y la inseguridad se mimetizan en contradicciones internas que determinan la funcionalidad de los mecanismos encargados de la seguridad⁶ (política pública, Fuerza Pública, OIJ, Tribunales de Justicia) y dan prioridad al discurso jurídico

⁵ Podemos citar la doctrina de la seguridad nacional y su fuerte componente militar a partir de la defensa territorial y soberanía política, o bien adentrarnos en los discursos regionales sobre seguridad democrática y la visión integracionista que sobrepone medios de control relativos a la adopción de medidas generales como la Carta de la OEA, sin un sustento real de efectividad fuera de la diplomacia y las relaciones internacionales.

⁶ Según el POLSEPAZ, “Uno de los principales obstáculos que ha enfrentado el país para responder a esta demanda ciudadana y para enfrentar los problemas asociados a la inseguridad, es la ausencia de una política

integral, coherente, evaluable y sostenible en el sector. Así lo ha expuesto la Contraloría General de la República (2010), según la cual, pese a que las administraciones que gobernaron el país durante los últimos lustros incluyeron el tema de la seguridad ciudadana en sus planes nacionales de desarrollo y tomaron diversas medidas para encararlo, no consiguieron una reducción significativa de la delincuencia ni del sentimiento de inseguridad, ni aseguraron la continuidad de los programas elaborados y aplicados” (PNUD, 2010:5).

penal con carácter populista penal que legitima *a priori* un modelo o pensamiento sobre seguridad.

Este problema de rumbo sobre la concepción (epistemológica) de la seguridad y su desembocadura pragmática se evidencia en la crítica que realiza Zaffaroni al decir que “aunque resulte difícil imaginarlo -dada la interdependencia recíproca de los extremos configuradores de la racionalidad- podría pensarse en un discurso jurídico-penal que, pese a estar antropológicamente fundado y respetado la regla de no contradicción, no fuese racional porque su realización social fuese imposible o totalmente diferente de su programación” (Zaffaroni, 1998:22).

De allí que la coexistencia de la irracionalidad de lo racionalizado del discurso sobre seguridad presente en los enfoques de mano dura y populismo punitivo, de gran acogida por parte de los gobiernos en América Latina⁷, no se agota en sus enunciados ni en su **coherencia interna** (funcionamiento del sistema) sino, por el contrario, se deben asumir los enunciados de la “dogmática” penal y someterse, desde un enfoque alternativo, a un escrutinio epistemológico de la seguridad como convivencia pacífica⁸. Así, la pluralidad y la complejidad de los distintos grados de interdefinibilidad (García, 2007:22) entre la seguridad y la inseguridad estarían determinadas por un método que se alejaría de la certidumbre de los hechos cuantificables con la intención de visualizar los desajustes, contradicciones y ambigüedades de la doctrina meramente lógica (Russell en Ayer, 1986:58) del discurso penal, como parte de los nudos epistemológicos que desnudan los conceptos y proposiciones de carácter científico de una sintaxis lógica del lenguaje penal y sus límites.

La crítica a este *sofocamiento epistemológico* da la posibilidad de revertir los discursos falseando sus primeros postulados, al entender el proceso de

⁷ Para ejemplificar la adopción de estos enfoques se pueden mirar las políticas sobre seguridad en México y Guatemala donde la cantidad de muertes y la sobrepoblación en las cárceles son un claro ejemplo de la ineficacia de estas medidas.

⁸ El magistrado de la Sala Segunda de Costa Rica, Rolando Vega, declaró en el periódico *La Nación*, el día 26 de junio de 2012, “la necesidad de cambio en el Poder Judicial”. Al parecer desde su óptica como funcionario público, “la administración de justicia... no conseguirá hacer los ajustes necesarios si sigue actuando como lo ha venido haciendo hasta ahora...el intento de reforma encuentra resistencia entre los funcionarios, acostumbrados a hacer las cosas según prácticas históricas cuyo producto es indefendible” (*La Nación*, 2012).

creación de pensamiento como la ejecución de un método cuya posibilidad existe por la dependencia de los acontecimientos -hechos, propiedades- determinados empíricamente y que no necesariamente remiten al fundamento real de la seguridad que es la convivencia pacífica, lo cual dejaría como contingentes los sinsentidos de una interpretación y ejecución laxa del sistema penal y su discurso jurídico-penal, tal y como se puede comprobar con el abarrotamiento del sistema penitenciario y la nula presencia del sistema de adaptación social.

Es así como nuestra intención es abrir la comprensión de la seguridad alejada del condicionamiento y supuesta innegabilidad de la represión y sanción como placebos de orden y estabilidad social. Esto puede abrir los espectros comunicacionales con otras áreas disciplinarias consideradas rígidas o extremadamente esquemáticas como han sido el caso de la política criminal o la criminología no crítica.

PRELUDIO DE LA ESTRUCTURA DISCURSIVA SOBRE INSEGURIDAD: PERIODO 2006-2010

El remozamiento del discurso sobre seguridad e inseguridad en el periodo 2006-2010 se direcciona según las propuestas teóricas del PNUD, específicamente lo dictado por el Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2005 titulado: “Venciendo el temor, (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica”, donde se plantean los postulados teóricos de la seguridad humana y el enfoque de derechos como la consigna correcta por la cual se debe apostar en los años siguientes, la cual desembocó en el Programa Nacional de Seguridad, donde se encuentra imbuida la Política Nacional e Integral de Seguridad.

La lógica inductiva del informe muestra con alguna certeza la correlación entre estilos de vida, desarrollo de capacidad e inseguridad, en el sentido de pérdida del ejercicio de sus libertades fundamentales. Para ello se hace acopio de los componentes de la seguridad humana y de los factores asociados a la inseguridad como: (a) la percepción de inseguridad y los espacios noticiosos de

los medios de comunicación, (b) factores urbanísticos, de crecimiento espacial y deterioro de los espacios públicos y (c) el consumo de drogas lícitas e ilícitas.

Si bien estas propuestas no siguen un patrón operativo ni conceptual claro sobre la seguridad y la inseguridad, se muestra cierto interés en amalgamar ciertos esquemas preventivos tradicionales con focos de lucidez epistemológica dirigidos a la redimensión pragmática de la seguridad como un derecho humano.

La diversidad de enfoques y alcances que se muestra en la paleta discursiva del PNUD se puede interpretar como un esfuerzo por validar el tratamiento que cada componente de la seguridad humana requiere, aun y cuando se necesite, por razones fácticas y conceptuales, un orden en el discurso y con ello un proceso de avance continuo para el entendimiento del sistema seguridad-inseguridad.

Este referente teórico fue el que utilizó el gobierno de Oscar Arias Sánchez para mostrar lo que iba a ser su gestión en el tema de la seguridad y la inseguridad. Su preponderancia en el imaginario social y en la agenda política cambió después del año 2007, cuando la tensión política en el país disminuyó al ser aprobado vía referéndum el TLC, y daba respuesta, según el discurso oficial, a las tensiones históricas de la pobreza y la exclusión.

El punto de interés radicaba, subyacentemente, en el ingreso de capitales extranjeros al país a partir de la aceptación sacra del libre comercio, y con ello una pluralidad de intereses que se sostenían en argumentaciones exageradas e inclusive falsas de la realidad nacional. Esto patrocinó una argumentación *ad baculum* sobre la inseguridad, donde la puesta en marcha del modelo de desarrollo basado en la introducción de capital extranjero no sufriera más contratiempos; de allí que la retórica burocrática desde la dinámica de la globalización ha utilizado el concepto de ingobernabilidad como primera causa, refundida en una estructura convencional que pretende legitimar las acciones comerciales que el gobierno trata de desarrollar.

Sin embargo, es importante aclarar que el alcance generado por la propuesta del gobierno de Arias se limitó, por voz propia, a implementar

únicamente las “acciones orientadas a optimizar el uso de los mecanismos y potestades legales e institucionales que el actual marco jurídico y legal ofrece” (MIDEPLAN, 2007:2), siendo así una bifurcación obligada del Plan Nacional de Desarrollo el tema de la seguridad y la inseguridad, mostrándose a la vez débil con respecto a los demás temas o ejes de ejecución del gobierno.

DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA INTEGRAL Y SOSTENIBLE DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PROMOCIÓN DE LA PAZ SOCIAL (POLSEPAZ)

La estructura discursiva de la seguridad remite a varias formaciones sociales -relaciones vecinales, relaciones estatales, relaciones comerciales- e institucionales que bifurca el camino hacia la complejidad organizada del sistema seguridad-inseguridad. En el POLSEPAZ, la propuesta está basada en cuatro líneas de acción: (1) prevención, (2) atención y protección, (3) control y (4) reparación y reintegración, las cuales responden a un diagnóstico que evidencia como factores desencadenantes de la inseguridad la “desigualdad de ingresos, la deserción escolar, la mala convivencia vecinal, la crispación y fracturas en las relaciones interpersonales y, la alta desconfianza entre las personas y la limitación de posibilidades de recreación” (PNUD, 2010:16-18), aunadas a mecanismos sociales instituidos para su contención.

Otros factores que determinan las líneas estratégicas de la política pública y la orientan a combatir áreas específicas de la inseguridad a partir del imaginario colectivo son el “temor creciente en la población y persistencia de las “violencias próximas” (PNUD, 2010:18), con un incremento sustancial en la tasa de victimización.

Según datos del Módulo de Victimización de la Encuesta de Hogares (EHPM) del 2008, 27,9% de los hogares del país reportaron haber sido víctima de al menos un delito durante los últimos doce meses, valor que en 1997 era del 15%. (PNUD, 2010:19)

La base o matriz que determina la evolución de la inseguridad ciudadana en el “último lustro ha sido fuertemente impactada por un aumento en la presencia de las drogas, lo que remite a varios fenómenos que deben diferenciarse pero que también guardan relación entre sí: el narcotráfico, la venta de drogas en el mercado local y el consumo de drogas” (PNUD, 2010:23). De esta manera, las drogas ilícitas vendrían a ser el factor que articula y justifica el incremento y grado de expansión de los demás factores de la delincuencia, tal y como lo expresa la misma política pública al determinar que el “mayor incremento en los partes policiales confeccionados por la Fuerza Pública durante el periodo 2003 al 2009 se registró en las infracciones a la de Ley de Psicotrópicos, con 75.905 aprehensiones, lo que representa el 53,7% de las aprehensiones realizadas durante el año” (PNUD, 2010:22).

Sobre este modo de relacionar hechos y determinar ejes centrales, Rolando García afirma que los sistemas complejos se comportan como “totalidades” compuestas de subsistemas. Esos subsistemas, a su vez, están conformados por elementos funcionales que entran en un juego azaroso de interdefiniciones con otros elementos de los subsistemas de la totalidad organizada; por ejemplo, los factores que engarzan la doctrina de la seguridad ciudadana desde el método clásico de investigación científica no permiten establecer/evidenciar el nexo entre dimensiones que salen de su pragmatismo político, aunque estos mismos límites de acción son los que van a determinar los primeros cortes conceptuales en el entendimiento de la seguridad como sistema, principalmente si el objetivo de este capítulo es la *formulación sistémica* de la seguridad.

EL CRIMEN ORGANIZADO COMO RETÍCULA DE LA SOCIEDAD ORGANIZADA

Potencialmente, la dimensión del macrocrimen y las redes criminales determinan el carácter global de la inseguridad y con ello la necesidad de tomar en consideración las dimensiones organizadas de la sociedad y sus relaciones con

las demandas particulares. De esta manera, las políticas públicas sobre seguridad asumen esta particularidad y la someten a consideración dentro de sus líneas estratégicas como parte sustancial de las formas de organización social, de modo que los conjuntos organizados, de manera distinta y múltiple, comprueban la inclusión de relaciones de dominio y vigilancia como resistencias propias del mismo sistema, donde la criminalidad es parte de los procesos contingentes contra derecho.

Bajo esta tónica que denuncia Zaffaroni, se deja por fuera el **control urbano de la exclusión social** -es decir, la seguridad humana- la cual aparece como un componente fundamental en el balance sobre el impacto de los procesos de globalización en la seguridad e inseguridad local, pero que en la dimensión global parece orientarse más hacia “una profundización de contradicciones violentas entre los propios excluidos” (Zaffaroni, 2007), donde las estrategias globales para combatir el crimen son a su vez estrategias que incluyen y excluyen las formas locales de seguridad.

Como ejemplo de tales estrategias en Costa Rica, sale a la luz pública en 2010 la *Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social*, con la intención de orientar la actuación del Estado en materia de seguridad ciudadana y promoción de la paz social para que se asuman procesos de construcción y “afianzamiento de la paz y de una convivencia de calidad” (PNUD, 2010:3)

Los niveles de control policial a lo interno de los países latinoamericanos han sido modificados por la lógica global de inseguridad y control fronterizo, mientras que la importancia extrema que se le dedica a la delimitación territorial y a la observancia de su población, como deberes propios del Estado, ha sido transgredida por discursos hegemónicos que auguran un cambio en la geopolítica mundial por la adopción de casos paradigmáticos que han trastocado un supuesto principio general de imposibilidad lógica en términos popperianos, y que vendría a aceptar la guerra preventiva como una medida global contra la inseguridad, por lo tanto, estaríamos hablando de un **perpetuum bellum** legal para los Estados, pero ilegítimo en su orientación.

Al menos en la última década, el advenimiento de este nuevo orden mundial guiado por el *perpetuum bellum* viene a determinar el crimen organizado como la principal causa del esquema global de inseguridad, y de allí que se jerarquice y oriente toda política pública en relación con el tratamiento de este problema.

En lo que respecta a Costa Rica, la conformación de esta dimensión está determinada por los conceptos: redes criminales, crimen organizado, delito y Estado, los cuales entran en un juego de interrelaciones que afianza y delimita su potencialidad en relación con las otras dimensiones sustraídas de la política pública actual.

[Vale aclarar que] Esta primera dimensión, en términos operativos, es la de mayor importancia en el POLSEPAZ. Su conformación está vinculada por la adherencia de las labores estatales en relación con el combate contra el crimen organizado y las redes criminales. Estos dos conceptos están íntimamente relacionados por su corpus semántico, lo cual da cabida y prioridad a un tipo de delito, el delito de carácter transnacional con implicaciones nacionales y locales.

DEMANDA CIUDADANA

La demanda se funda en la capacidad de denuncia y las posibilidades estructurales del sistema de administración de justicia de dar vía al proceso; al mismo tiempo -en su dimensión funcional-, la estructura judicial debe velar por el cumplimiento irrestricto de los deberes del Estado y, por otro, mantener un clima de paz y de convivencia entre la sociedad. Esto sobrepone una doble función en el plano regulatorio, más una tercera en el plano represivo.

En el diagnóstico que dio origen al POLSEPAZ, se señala la débil capacidad del Estado para prevenir y controlar el crimen y garantizar la convivencia pacífica (PNUD, 2010:26). Sobre este punto, la demanda de la ciudadanía con respecto a la concepción que se le da a la seguridad ciudadana y a la justicia se ha truncado, ya que “las demandas ciudadanas en esta materia no han podido ser satisfechas apropiadamente, en virtud de que el conjunto de políticas planteadas no han tenido un impacto efectivo, integral y sostenido sobre

la tendencia alcista del fenómeno criminal y de la percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos” (González Casanova, 2004:72).

La demanda de seguridad en la sociedad actual es propia de una estructura piramidal donde se exigen derechos y respuestas a un poder con capacidad de contestación⁹; de otra manera, la *demanda de* seguridad sería inútil o al menos no cobraría respuestas a órganos encargados de tutelar ese derecho. La legítima demanda, o sea la impostergable relación jerárquica entre los gobiernos y la sociedad civil, acarrea una respuesta jurídicamente compatible con el ordenamiento jurídico nacional e internacional, ya que de otro modo la demanda y la respuesta serían ilegales o fuera de derecho, específicamente en armonía con el ordenamiento jurídico internacional de los Derechos Humanos. Esa respuesta contiene derechos creados y ratificados por organismos internacionales y sus países parte -ONU, OEA- que a su vez –el derecho ratificado y entrado en vigencia- fungen como condición inapelable para garantizar “la libertad, la justicia y la paz en el mundo” (*Declaración Universal*, 1948).

DENUNCIAS Y TENDENCIAS

[En este sentido] Las estadísticas del Poder Judicial de los últimos doce años con respecto a la administración de justicia describen un incremento en los casos ingresados a las oficinas judiciales de prácticamente el doble, siendo las denuncias de tipo penal las de mayor acogida con 249 625 casos en el año 2010 (Poder Judicial, 2012) seguidas por las denuncias en materia civil con 139 502 casos (Poder Judicial, 2012).

De lo anterior se infiere el tipo de delito cometido y su desembocadura en un proceso penal, lo que da pie a una relación de formas de poder punitivas que se centran “en la figura del autor” (Anitua, 2005:9) y el uso de justificaciones duales como “comportamiento desviado” (Anitua, 2005:9) para justificar la sanción.

⁹ En una breve descripción del sistema encargado de velar por la seguridad ciudadana y la justicia penal en Costa Rica, se dice que no existe una verdadera coordinación entre la policía, la administración de justicia y las instituciones penitenciarias; además, “la asignación de responsabilidades en el campo de la inseguridad resulta insuficiente para atender la totalidad de los factores de vulnerabilidad que originan la violencia” (PNUD, 2010:26).

De allí que el sistema judicial, aún y cuando es un concepto central en el funcionamiento del sistema seguridad-inseguridad, se limita a concentrar por grupos cuantitativos los tipos de delito y posibles sanciones cometidas; en consecuencia, la red de esta dimensión converge en la operacionalización del sistema judicial con respecto a la funcionalidad del sistema democrático.

Esta seguridad es determinada por su cercanía con la participación ciudadana, ya que influye en los demás componentes, siendo la ciudadanía el elemento que se conforma a partir de la influencia de la trilogía “seguridad, sistema democrático y participación”. De allí que la demanda de la ciudadanía acuda, según las estadísticas del Poder Judicial, al sistema penal tanto como el medio privilegiado para la resolución de controversias, como el mecanismo de sanción y reprimenda de todo delito.

Sin embargo, con este tipo de relación en red proveniente de la estructura discursiva del POLSEPAZ no se podría abordar un esquema claro de lo que significa seguridad, aunque sí se puede concretar la interdependencia de los sistemas democrático y judicial por medio de los otros componentes. De esta forma, el funcionamiento del sistema democrático se basa en la participación ciudadana, y ésta a su vez fija la relación con la seguridad, por lo que la participación en el proceso de la demanda por seguridad abona y conecta el sistema judicial con el sistema democrático.

SOBRE LA SANCIÓN Y EL ORDEN JUDICIAL

El uso abusivo del sistema penal ha hecho prescindir de la totalidad de la discusión. En el caso particular, Zafarroni dicta la presencia de dos nudos problematizadores al respecto: 1) la coherencia interna del discurso jurídico-penal y 2) su valor de verdad en cuanto a la operatividad social (Zafarroni, 2007:20).

Sobre el primero, se involucra una falsedad de la justicia a partir de la sanción como principio rector, lo que revierte su verdadero sentido de realidad al suponer prioritaria la pena y no los lazos de convivencia y buena vecindad. Esto debe ser resuelto sin negar la subsistencia de la positivización en el plano

normativo de estándares de conducta permitidos, pero no puede esquivarse bajo el plano de la verdad a partir del no cumplimiento de la norma y la pena como respuesta.

Resulta claro que se niega la coherencia interna del discurso jurídico-penal cuando se esgrimen argumentos tales 'como "así lo dice la ley", "lo hace porque el legislador lo quiere", etc. (Zaffaroni, 2007:21)

Sobre el segundo punto, está íntimamente relacionado con el primero, dado que la dogmática (es decir, el cuerpo racional plasmado como ley), requiere una legitimidad como *verdad* con respecto a la realidad donde se aplica; de allí que la adecuación de un medio como el derecho penal se convierta siempre en un fin en sí mismo, acaparando la operacionalización de los tribunales como estándar del buen funcionamiento.

A partir de estos nudos que se presentan, es clara la incapacidad de resolver por medio de la vía judicial el problema de la inseguridad, más aún si esta se somete al escrutinio discursivo de la legalidad como la operatividad del sistema penal.

Esta convicción de creer lo que es mejor para todos radicaría, desde nuestra óptica sobre la seguridad, en un sostenimiento desmedido de la costumbre, lo que podría acarrear una hiperinflación de actitudes y sesgos que conllevaría al desgarramiento de acciones que ya no son tan efectivas como lo eran antes. De allí que el procedimiento tenga como techo los tribunales de justicia en un caso abierto, admitido y con vía libre para sancionar, si fuera el caso, lo que caracterizaría la labor de la ciudadanía como protagonista que da inicio al procedimiento y cuya mirada se centra en la interconexión entre la inseguridad y los tribunales.

No obstante, el desmedro de la participación ciudadana se evidencia al ser el único punto de acción que se lleva a cabo de forma individual o grupal y que deja por fuera las organizaciones comunales encargadas de proteger los espacios compartidos y los procesos de mediación y arbitraje ante conflictos evitables, los que hacen que la participación no sea del todo real sino un simple depósito de

quejas ante la institucionalidad especializada que se ve atiborrada de casos que pueden transcurrir por otras vías.

AXIOLOGÍA DE LA SEGURIDAD-INSEGURIDAD

La axiología del sistema seguridad-inseguridad está integrada por dos grandes conceptos (convivencia pacífica y cultura de paz), conectados por la institucionalidad encargada de la seguridad (Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Paz). En este sentido, el modelo de gestión del POLSEPAZ muestra cómo se conforma el plano organizacional a partir de “la suma y articulación de los esfuerzos de la institucionalidad nacional y local y de los sectores público y privado, y concede especial relevancia al plano comunitario” (PNUD, 2010:4).

Igualmente, la relación indirecta entre la cultura de paz y la convivencia pacífica se puede visualizar cuando se liga el concepto de desarrollo humano y paz social al corpus sustantivo de la política pública, lo cual le confiere un grado de funcionamiento a la lógica gubernamental en su quehacer real. Lo anterior también da por un hecho el desarrollo de una cultura de paz basada en la educación y el espacio comunitario.

Esto determina el modelo de gestión del POLSEPAZ, dado que la estructura funcional sustenta un área específica en este tema denominada “construcción de redes locales para comunidades sin miedo” (PNUD, 2010^a:69). Esto, a su vez, expide una estrategia ligada a la participación ciudadana -que vendría a ser el punto de encuentro con las dimensiones anteriores- que apuesta por la **capacidad de los grupos organizados para incidir en la disminución de los factores de riesgo de violencia y fortalecer los factores de protección** (PNUD, 2010^a:69).

El riesgo se constituye en el puente no visible que relaciona la sensación de miedo y desconfianza de la sociedad con respecto a los actos criminales y la respuesta estatal (incluida la prevención del delito). De allí que los factores de riesgo y amenaza a la seguridad ciudadana se ven envueltos en un proceso de

enervamiento de la alarma social; tal como lo plantea Alfredo Chirino, “los escenarios de amenaza y de riesgo generan, injustamente, la esperanza de que el derecho penal se puede convertir en un medio de reducción de riesgos” (Chirino, 2010).

En consecuencia, la llamada sociedad del riesgo -asumiendo sus múltiples interpretaciones- está inmersa en el “debate político criminal sobre el derecho penal de la sociedad del riesgo” (Díez, 2005:3), de modo que la sociedad moderna del riesgo acarrea dos grandes vacíos que afectan la confianza de la persona que busca protección y seguridad: por un lado, la generación de nuevos riesgos de afectación colectiva “producto de nuevas actividades humanas... colaterales de la puesta en práctica de nuevas tecnologías en muy diversos ámbitos sociales; tales riesgos resultan de difícil anticipación y suelen basarse en fallos en el conocimiento o manejo de las nuevas capacidades técnicas” (Díez, 2005:3-4); y por otro, los laxos criterios de distribución de riesgos que no satisfacen la demanda y exigencias de imputación de responsabilidad por parte de la institucionalidad correspondiente, todo lo cual desemboca en desconfianza y miedo.

Finalmente, con la estructura de la dimensión 4 se pueden inferir los grados de centralidad de conceptos que definen la seguridad y la inseguridad desde la lógica de la política pública, por lo que ha quedado claro que esta última dimensión, con la conexión subyacente del riesgo, es la que ha difundido un exagerado sentimiento de inseguridad.

VINCULACIONES Y

Las dimensiones de la seguridad-inseguridad en la política pública han determinado que la participación ciudadana es el concepto que indica con mayor frecuencia la aparición de un nodo; es decir, es la punta de lanza que articula las dimensiones por medio de su incumbencia en la conformación de las redes.

De allí que el instrumental sociopolítico en el ejercicio de la ciudadanía se basa en la defensa de su propio “bienestar” sin importar la omisión o transgresión

de otros derechos; la hipertrofia de la individualidad, la desaprehensión y la desarticulación de redes sociales de convivencia, aunadas a la lógica burocrática del Estado, refuerzan este ideal a partir de la reducción de las políticas sociales para el control de la criminalidad como la escueta reducción en el número de delitos.

Es así como los intentos por prevenir el delito y ampliar la gama de derechos pasa, muy frecuentemente, por la recurrencia a judicializar las formas de convivencia social sin desmeritar la certeza jurídica, pero con un incremento del sistema penal y lo que esto conlleva.

La compleja red de subjetividades y colectividades sociales es fuente de creación constante de la cultura jurídica, siendo la pluralidad de intereses del accionar comunitario el principio rector del derecho a la seguridad. De esta manera, la judicialización de los conflictos debe subsumirse a la conciliación y la mediación, como etapas previas, más aún si se consideran los costos del proceso y la lentitud de los plazos en la reparación del daño.

Lo cierto del caso es que (a) la ineficiencia administrativa, (b) la incapacidad de prestar servicios de calidad, (c) el deterioro de su legitimidad, (d) las contradicciones partidistas sin sentido país, (d) el advenimiento de estrategias -políticas y económicas regionales y globales sin contextualizar los impactos sociales, ambientales y culturales-, y (e) el populismo punitivo, desarticulan los esquemas reales de aprehensión de sentido de realidad que se subsumen, en el caso particular de la seguridad, a esquemas represivos sin apuntalar con claridad su hecho fundante: la convivencia pacífica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Ayer, A.J (compilador) (1986). **El positivismo lógico**. México: Fondo de Cultura Económica.

Chirino, Alfredo (2010). El derecho penal “moderno” y la política criminal en Costa Rica hoy. En: **Colecciones Derecho y Justicia 2009**. Disponible

en: <http://www.poderjudicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/%20actuales/documents/publicaciones/ColeccionesDerechoYJusticia2009.pdf>. Recuperado el 14 de junio de 2012.

Díez, José Luis (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. En: **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**. Disponible en: <http://criminnet.ugr.es/recpc/>. Recuperado el 14 de junio de 2012

García, Rolando (2007). **Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria**. Buenos Aires: Editorial Gedisa.

González Casanova, Pablo (2004). **Las nuevas ciencias y las humanidades. De la Academia a la Política**. México: Anthropos Editorial.

González Casanova, Pablo y Marcos Roitman Rosenmann (coords.) (2006). **La formación de conceptos en ciencias y humanidades**. México: Siglo XXI.

MIDEPLAN (2007). **Contrato con la Ciudadanía. Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito**. San José, Costa Rica.

Mora, Henry y Franz Hinkelammert (2008). **Hacia una economía para la vida. Preludio a una reconstrucción de la economía**. 2da edición. San José: Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Morin, Edgar (2003) **Introducción al pensamiento complejo**. Disponible en: <http://www.edgarmorin.org/Default.aspx?tabid=93>. Barcelona: Gedisa.

PNUD-CR (2007). **Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana: 2006**. San José: PNUD.

PNUD (2010). **Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social / PNUD**. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD (2010^a). **Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano Informe sobre Desarrollo Humano para América Central**. IDHAC.

Poder Judicial (2012). **COMPENDIO DE INDICADORES JUDICIALES 2006 – 2010**. San José: Departamento de Planificación – Sección Estadística.

Prensa (2009). **Costa Rica registra tasa de homicidios más alta de su historia**. Disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2009/11/10/internacionales/7441>. Recuperado el 16 de marzo de 2011.

Reynoso, Carlos (2006). **Complejidad y el Caos: Una exploración antropológica**. Buenos Aires: Búsqueda.

Roitman Rosenmann, Marcos (2003). **El pensamiento sistémico. Los orígenes del social-conformismo**. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Santos, Boaventura de Sousa (2003). **Crítica a la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia**. Bilbao: Desclée de Brouwer

Solórzano, Norman J. (2007). **Crítica a la imaginación jurídica. Una mirada desde la epistemología y la historia del derecho moderno y su**

ciencia. San Luís Potosí: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma.

Zaffaroni, Eugenio Raúl (1998). **En busca de las penas perdidas deslegitimación y dogmática jurídico-penal.** Buenos Aires: Sociedad anónima editora comercial, industrial y financiera.

_____ (2007). **Globalización y crimen organizado.** Conferencia de clausura de la Primera Conferencia Mundial de Derecho Penal, 22 de noviembre de 2007. México, Guadalajara, Jalisco: Asociación Internacional de Derecho Penal (AIDP).