
“Todo lo sólido se desvanece en el aire”: violencia, criminalidad y políticas públicas en República Dominicana¹

“All that is solid melts into air”: Violence, crime and political policies in the Dominican Republic.

Lilian Bobea²

Resumen

El siguiente artículo hace un análisis de la trayectoria reciente y la situación actual de la criminalidad violenta en el contexto dominicano y una interpretación analítica de las diferentes estadísticas existentes referentes a los diferentes niveles de inseguridad y a las iniciativas gubernamentales ejecutadas con el fin de reducir el impacto de la criminalidad violenta en República Dominicana. Subsiguientemente, tomando en cuenta referentes externos que han sido exitosos en los espacios latinoamericanos y caribeños, se sugieren componentes que podrían posibilitar estrategias viables para la prevención y control de la criminalidad común y compleja en el país.

Palabras clave: violencia, criminalidad, políticas públicas, estadotropismo, resiliencia.

Abstract:

The following article make an analysis of the recent history and current situation of violent crime in the Dominican context and an analytical interpretation concerning the existing statistical data available addressing the different levels of insecurity and the existing governmental initiatives that were implemented to reduce the impact

¹ En reconocimiento póstumo a Marshall Berman (1940-2013)

² Dominicana, socióloga. Tiene un PhD en *Utrecht University* y un M. A. en *Binghamton University*. Es profesora de sociología en *Bentley University*, Massachusetts. Correo electrónico: bobea_1@hotmail.com

of violent crime in Dominican Republic. Subsequently, considering external references of successes that has happened in the Caribbean and Latin America spaces, suggested components could enable viable strategies for the prevention and control of common and complex criminality in the country.

Keywords: violence, crime, public policy, statetropism, resilience.

Introducción

Es posible que la lapidaria metáfora que en el Manifiesto comunista usara Carlos Marx para enfatizar el poder del sistema capitalista de transformar el *Ancien régime* constituya actualmente un cliché. Sin embargo, todavía mantiene su poesía y pertinencia. El caso es que esta figura literaria viene muy a la mano para explorar la manera en que la criminalidad actual y la violencia asociada a ella han logrado también transformar viejos sistemas e interacciones sociales. Estas dinámicas han coadyuvado a la emergencia de órdenes sociales alternativos que contestan el supuesto control monopólico, en el ejercicio de la violencia legal, que Max Weber entendió como idiosincrático del Estado. Para el caso que nos ocupa, pocas alegorías describen mejor lo elusivas que pueden ser las políticas públicas en República Dominicana, en especial aquellas orientadas a impactar fenómenos macroestructurales, tales como la desigualdad, la pobreza y, por sobre todo, la inseguridad ciudadana.

En lo que sigue presento, en primer lugar, un rápido perfil de la trayectoria reciente y la situación actual de la criminalidad violenta en el país. En segundo lugar, apporto una interpretación analítica documentada de las iniciativas gubernamentales desarrolladas en la última década y puestas en marcha a nivel nacional para minimizar los impactos de esta criminalidad violenta. En tercer lugar, tomando en cuenta algunos referentes externos considerados exitosos en América Latina y el Caribe, sugiero algunos componentes que posibilitarían el eventual desarrollo de una estrategia viable de prevención y control de la criminalidad común y compleja en el país.

Esta exploración amerita una premisa aclaratoria: pese a la tendencia de “importar” modelos estratégicos al escenario dominicano —algo muy reiterado por los hacedores de políticas públicas—, mi visión al respecto es menos entusiasta. Aun reconociendo el incuestionable beneficio

de contar con experiencias fructíferas en otros países, considero fútil intentar replicar extemporáneamente iniciativas que se han gestado en otros contextos sociales y políticos muy diferentes entre sí y respecto del dominicano.

Sin desmeritar los aportes referenciales de las experiencias agotadas en países y ciudades como Nicaragua, Costa Rica, Chile, Brasil, Medellín, Bogotá y, más recientemente, Jamaica, las cuales han coadyuvado a una reducción de los índices de criminalidad en esos países, considero esencial, sin embargo, partir del entendimiento histórico y sociológico de nuestra realidad social, política e institucional como un prerrequisito para la transformación.

Lo dicho no oblitera el beneficioso insumo de las lecciones aprendidas en los países donde se han implementado iniciativas de políticas públicas en el ámbito de la seguridad. De hecho, en cada uno de los ejemplos mencionados se han obtenido resultados positivos por muy diferentes razones, los cuales se vinculan a la infusión simultánea de capacidades institucionales, a altos niveles de profesionalización de sus sistemas de seguridad y justicia, a la consistente y significativa inversión en el ámbito socioeconómico, a la continuidad transgubernamental, a alianzas e inclusiones estratégicas de actores y prácticas mejoradas, así como a un acercamiento holístico e integral a la problemática de la inseguridad ciudadana.

Sin embargo, un elemento común a todos los casos considerados exitosos ha sido la voluntad política. Esta voluntad política cristaliza en varios vectores muy concretos: 1) presupuestos adecuados y enfocados (Medellín y Colombia); 2) capacidad de coordinación interinstitucional (todos los casos citados); 3) inclusión de actores estratégicos claves (Nicaragua); 4) visión estratégica de largo plazo (Chile); 5) Institucionalización de los procesos orientados a garantizar continuidad (los ejemplos más consistentes son los de las alcaldías de Bogotá y Medellín); 6) flexibilidad para adaptar las estrategias operativas a los cambios de patrones de la criminalidad (Brasil, con las UPP)³; 7) provisión de insumos críticos, tales como inteligencia criminal, tecnología, formación constante del capital humano técnico-profesional (Chile y Nicaragua); y 8) entendimiento del entorno y aprendizaje rápido de lecciones pasadas.

³ Las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) son de reciente implementación en las favelas de Río de Janeiro. Constituye un modelo —que está armándose lentamente— de “policiamiento”, acercamiento, inversión social y promoción de la participación ciudadana. Aún es muy temprano para evaluar sus impactos, pues el desempeño de las UPP es ambiguo y tiene aspectos críticos no resueltos.

Dichos esfuerzos se resumen en un concepto desarrollado por ambientalistas norteamericanos e importado recientemente por los científicos sociales: *resilience*, término que hace referencia a la capacidad de respuesta positiva y contestataria ante un estímulo negativo. *Resilience* es más que sobrevivencia, es aprendizaje pragmático traducido en acción colectiva reactiva, lo cual, como en el caso reciente de Jamaica, ha posibilitado que sectores afectados por eventos dramáticos consoliden una capacidad de respuesta y presión social frente a las elites gubernamentales. Dicha capacidad se orienta a transformar prácticas que van en detrimento del interés social. En este sentido, sería más apropiado referirse a varios de los acercamientos estratégicos aplicados en diversos países en años recientes, los cuales han trascendido el acercamiento atemporal y descontextualizado a casos o problemas para más bien dar cuenta de procesos. Desafortunadamente, no hay aquí espacio para cubrir esta demanda, por lo que intentaré integrar algunos elementos de estos acercamientos más adelante, cuando presente mis observaciones a las experiencias de políticas de seguridad en el país.

El parteaguas de la criminalidad en República Dominicana

Coincidiendo con la transición democrática de finales de los años setenta y con su inconsistente consolidación en las décadas sucesivas, República Dominicana experimentó un declive sustancial de la calidad y de la percepción que la mayoría de los dominicanos tenía sobre el estado de la seguridad pública en el país. Estos cambios se reflejaron cuantitativa y cualitativamente; primero de manera gradual y luego, entre los inicios y mediados de la década del 2000, dramáticamente, cuando la tasa de homicidios pasó de 12.5 muertes por 100,000 habitantes en 2001, a 25.2 en 2004, manteniéndose más o menos constante durante un período en el que la tasa global para América Latina se situaba en un promedio de 10 homicidios por 100,000 habitantes (UNODC, 2011). Es decir, en los años sucesivos, República Dominicana pasó a ocupar un sitio intermedio en cuanto a la condición de inseguridad, con una direccionalidad ascendente respecto al resto de América Latina y el Caribe (LAPOP 2011)⁴. En lo relativo a la percepción de inseguridad (inseguridad subjetiva), los índices de 58 por ciento en 2006, 39 por ciento en 2008 y 44 por ciento en 2012 (LAPOP, 2011) constituyen indicadores indirectos del estatus cíclico de la inseguridad que padecen los ciudadanos dominicanos frente a la violencia criminal y ciudadana y al descalabro institucional y la falta de respuestas consistentes del

⁴ La tasa de homicidios en América Latina y el Caribe para el 2011 era de 15 por 100,000 habitantes, mientras que la de República Dominicana se mantenía por encima de 22 por 100,000.

Estado dominicano. Ciertamente, la inseguridad que perciben los ciudadanos no es el único indicador a tomar en cuenta, ya que, como suele suceder en el resto del hemisferio, los índices de percepción de inseguridad tienden a ser —con muy pocas excepciones (como en el caso de Chile)— más altos que las tasas reales de victimización o lo que en el ámbito criminológico se conoce como inseguridad objetiva. El aumento y diversificación de la victimización, el incremento de denuncias, los cambios en la rutina de vida de los transeúntes y en las dinámicas de socialización intravecinales, el abandono de los espacios públicos por parte de antiguos usuarios y la preocupación por el auge de las pandillas en los barrios constituyen otros tantos indicadores aproximativos de la inseguridad objetiva y subjetiva.

Esta trayectoria plantea de entrada dos cuestiones. En primer lugar, ¿qué factores explican la irrupción y la consolidación de una tasa media-alta de la criminalidad en el país?; y en segundo lugar, ¿de qué tipo de criminalidad estamos hablando?

En lo que respecta a la primera interrogante, y como es ya un viejo lugar común el reconocimiento de los factores socioestructurales que efectivamente mantienen el statu quo de una sociedad altamente desigual y segregada como la dominicana⁵, voy a concentrarme más bien en algunos factores institucionales y contextuales que interpelan los supuestos avances de la modernidad democrática dominicana y que

⁵ Ver el informe del PNUD sobre el desarrollo humano en República Dominicana: Desarrollo Humano, una cuestión de poder. Santo Domingo: Oficina de Desarrollo Humano, 2008. También: Lilian Bobeá. Violencia y seguridad democrática en República Dominicana. Santo Domingo: FLACSO, 2011. Entre estos factores estructurales cabe mencionar la transformación del modelo de desarrollo económico de los años 80 y 90, que modificó la estructura social del país. Como explican Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán en su artículo “Patrones de integración a la economía global” (2001: 2), en términos demográficos esto significó que mientras en 1970 todavía el 54.7% de la población económicamente activa (PEA) se ocupaba en la actividad agrícola, para el año 2000 este porcentaje cayó al 16%. Asimismo, la participación de la PEA en actividades industriales pasó del 14% en 1970 al 24% en el 2000 (lo que incluye las zonas francas), mientras que la PEA ocupada en el sector servicios pasó, para los mismos años, del 31% al 60%. Estos nuevos renglones, que demandaban una mano de obra más especializada que la que solía emplear el modelo agroexportador, crearon un patrón de inserción laboral excluyente que afectó a los sectores con menor nivel educativo. Y esto último resultó ser un factor determinante, dado que para inicios del 2000 el 18% de la población dominicana era analfabeta y el 45% no había completado el nivel primario. Pero además, el proceso de liberalización que acompañó la transición democrática propulsó el achicamiento de las capacidades administrativas estatales y de buen gobierno. Estas tendencias delinearon así una “modernización” económica, política e institucional truncada que aún mantiene el divorcio entre las expectativas sociales y el contrato social augurado por el nuevo régimen y que no contribuye particularmente a mejorar el bienestar social de las mayorías. Para muchos dominicanos, la modernidad consistió en haber dejado de ser agricultor sin llegar a tener otro trabajo digno y fijo, mientras que el Estado rindió su control de la economía al sector privado sin haber desarrollado insumos adecuados a una sociedad cada vez más urbana y transnacionalizada.

refuerzan el carácter sistémico de dichas deficiencias. Sostengo que estos condicionantes fomentan procesos de adaptación y normalización de la violencia y de prácticas ilícitas, lo cual, a su vez, acentúa el desencanto ciudadano por las políticas públicas implementadas o proyectadas. Entre estos factores precursores del auge que experimentó la criminalidad en el país a mediados de la década del 2000, destaco brevemente los siguientes:

En primer lugar, la reiterada autonomía de sectores burocráticos policiales, militares y judiciales, asociados a la criminalidad organizada. ¿Cómo se desarrolló esta tendencia? Mi interpretación es que en el nuevo contexto de liberalización económica se agudizó la desagregación y la informalidad de funciones dentro del Estado moderno, al tiempo que sectores burocráticos de este se *autonomizaron*, especialmente en los ámbitos de la policía, las fuerzas armadas y la justicia, lo que posibilitó que parte de sus funcionarios y agentes establecieran vínculos lucrativos con redes de la criminalidad organizada. En el ámbito político, durante el periodo predemocrático, cuando el enemigo definido por el Estado era la izquierda militante, muy pocos casos hubo de fraternización entre órganos estatales y actores insurgentes. En contraste, en los tiempos actuales, tanto a nivel nacional como local, se ha ido articulando una gobernabilidad alternativa de carácter violento y criminal que toma ventaja de las debilidades del Estado y establece relaciones simbióticas entre actores criminales privados e institucionales. El hecho de que los sucesivos gobiernos no reaccionaran contra estas tendencias tuvo el efecto de “institucionalizar” prácticas ilícitas y corruptas, lo que ha dado margen para que, de un lado, se hayan creado virtuales espacios sin ley en el territorio de lo local y dentro del propio Estado. Paralelamente, se constituyeron y consolidaron entidades criminales enquistadas ya en la lógica administrativa de la política, la economía y la sociedad dominicana al amparo de la nueva estructura de oportunidades que ofrecía el narcotráfico.

En segundo lugar, este proceso fue reforzado por la reinserción del país en la economía ilícita internacional, que ahora se enmarca en una cartografía *criminogénica* mucho más compleja⁶. A nivel macroeconómico, las actividades del narcotráfico han proyectado un perfil paralelo y consistente con el nuevo modelo de desarrollo del país, que se caracteriza por el hecho de que las fuentes de riquezas provienen básicamente del

⁶ Esta complejidad a la que me refiero es la conversión del corredor del Caribe como zona de tránsito y creación de mercados locales de drogas, armas y personas. En el mundo del narcotráfico se han producido cambios sustanciales en las estructuras organizativas, las modalidades operativas y los actores involucrados, los cuales han transformado sustancialmente la narcoempresa en la región.

sector externo y de la oferta interna de servicios. Dado que el país no es productor de droga, su fortaleza radica en la generación de redes de distribución y de una nueva división del trabajo que ha provocado el surgimiento de una nueva subclase y de nuevos nichos de vinculaciones informales que cada vez más tienden a institucionalizarse. Además de implantar un nuevo esquema de acumulación ilícita y criminal del que se beneficiarían actores públicos y privados bien posicionados, la emergencia de la criminalidad compleja y organizada que hace énfasis en el narcotráfico ofrecería a miles de personas una fuente precaria pero alternativa de sobrevivencia (especialmente a los más afectados por la crisis de desempleo y desabastecimiento), así como también una consistente fuente de acumulación ilícita para los emergentes sectores de clase media-alta y alta.

En tercer lugar, los fenómenos descritos han impactado en los arreglos estatales y sociales vigentes, ya que han promovido la conformación y el reforzamiento de órdenes sociales alternativos, los cuales he caracterizado como *ecosistemas transgresores*⁷. También han promovido una creciente reorientación de la criminalidad compleja hacia el Estado, fenómeno este que he denominado en otro momento *estadotropismo*⁸.

La interacción de ambos fenómenos se intensificó en años recientes, especialmente cuando el país pasó a formar parte, de modo más consistente, del circuito de la economía ilícita internacional a través del flujo ilegal de drogas controladas, el lavado de activos y la integración de otras variantes anómicas, como son el auge de los secuestros, los ajustes de cuentas (sicariatos), los “tumbes” de mercancías ilícitas y el armamentismo desregulado. Estas modalidades de criminalidad más compleja se desplegaron concomitantemente con la reafirmación de lo que podría considerarse como la criminalidad común, que gravita en torno a los delitos callejeros, la violencia pandilleril y la cultura violenta de carácter doméstico, intracomunitario, de género e intrageneracional.

⁷ Los *ecosistemas transgresores* (ET) constituyen un constructo socioespacial de interacciones entre agentes y agencias lícitas e ilícitas, organizadas y oportunistas que establecen relaciones simbióticas funcionales como forma de negociar poder y beneficios. Los ET involucran a una serie de instituciones, actores y actividades formales e informales, lícitas e ilícitas, las cuales promueven la violencia instrumental, especialmente en frágiles y vulnerables ámbitos urbanos. Pese a ello, los ET también distribuyen ciertos beneficios en los ámbitos donde operan, por lo que logran cierto nivel de respaldo social. Estos ET cristalizan territorialmente a través de intercambios y arreglos entre actores desregulados como las pandillas, los delincuentes menores y grupos criminales, por un lado, y políticos, burócratas, policías, fiscales y jueces, por el otro.

⁸ La noción de *estadotropismo* es un neologismo que introducimos aquí y que ha sido elaborado a partir del concepto de heliotropismo, que se refiere a la orientación de algunas plantas respecto a la luz solar. Hay dos tipos de tropismo: el positivo y el negativo; el primero se orienta hacia la luz, el segundo se aleja de ella.

Paralela a esta violencia plural, se exacerbó la violencia institucional, expresada en el uso extralegal e hiperbolizado de la violencia policial contra los sectores más vulnerables, como respuesta clásica a problemas muy complejos que se gestan en el país.

A lo anterior se añadió el mayor acceso a fuentes de ingresos ilícitos por parte de sectores burocráticos articulados al poder en diferentes niveles: desde el agente que patrulla en las calles, el funcionariado intermedio (fiscales, jueces), hasta altos niveles burocráticos en la jerarquía estatal (militares, funcionarios de alto rango, congresistas). El juego entre todos estos elementos potenció la criminalidad compleja, la violencia y la inseguridad articulada con ella. El Estado, dividido contra sí mismo y presionado para actuar contra la delincuencia, desató su violencia institucional contra sectores empobrecidos y otros sindicados como delincuentes. De ahí que la nueva época “democrática” se caracterice por altos niveles de violencia institucional privada y pública.

Finalmente, frente a este complejo panorama de *autonomización* de agentes criminales públicos y privados, la ausencia de una estrategia política nacional de seguridad democrática no hizo más que perpetuar el patrón de desorganización estatal. Hasta el año 2005, cuando el gobierno encabezado por Leonel Fernández Reyna puso en marcha por primera vez el Plan de Seguridad Democrática, los ciudadanos y gobiernos dominicanos carecían de una directriz política que respondiera a las transformaciones mencionadas en el ámbito de la seguridad pública y que no descansara exclusivamente en la represión. Como era de esperarse, las expectativas que planteó el Plan de Seguridad Democrática fueron proporcionalmente superlativas en comparación con el nivel de deterioro institucional y la desconfianza que los dominicanos habían acumulado frente a las capacidades del Estado de proveer seguridad de manera proba e imparcial. Como se refleja en el gráfico siguiente, el aumento percibido de la inseguridad y la corrupción pública y privada tuvo efectos macrosociales y políticos que han afectado también la confianza en la democracia dominicana.

Al día de hoy, y pese a los resultados mixtos que produjo el PSD (los cuales no se pueden analizar en detalle por falta de espacio), la crisis de institucionalidad se manifiesta incluso en la incapacidad del Estado de controlar la cobertura y calidad de los servicios sociales que presta, aspectos que en el ámbito de la seguridad se traducirían en una oferta preventiva y correctiva adecuada y oportuna. En adición a la mencionada precariedad de las políticas públicas vigentes, el mayor obstáculo que se

ha dado en el escenario actual ha sido la pírrica capacidad regulatoria y de coacción del Estado, incluso respecto a sus propias instancias de control, tal y como reflejan, en el cuadro siguiente, las altas tasas de ejecuciones extrajudiciales y la predominancia de muertes provocadas por armas de fuego.

Gráfico No. 1: Apoyo al sistema y percepciones de inseguridad en República Dominicana.

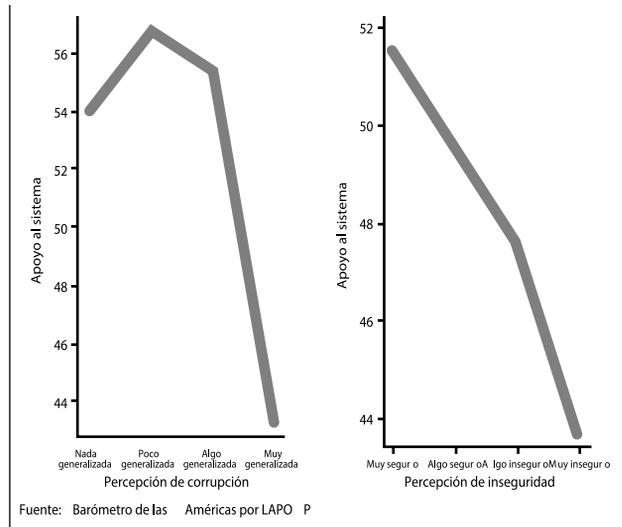


Gráfico 84. Apoyo al sistema y percepciones de delincuencia y corrupción en República Dominicana

Fuente: *Cultura política de la democracia en República Dominicana y en las Américas, 2012 (LAPOP)*, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/dr/DomRepublic-2012-Report.pdf>

Tabla No. 1: Tendencias de la violencia criminal en República Dominicana (2008-2011) (Tasas, cantidad de muertos por cada 100,000 habitantes)

Tasas Eventos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasas Nacionales de Homicidios	26.41	23.56	22.07	25.14	24.94	25.012	5.10
Tasa Homicidios D.N.	43.24	31.51	31.85	29.62	28.25	35.71	29.12
Tasa Homicidios Santiago de los Caballeros	28.63	20.15	19.16	24.62	23.56	20.74	19.33
Muertes provocadas con Armas de Fuego	19.491	7.43	16.11	18.60	17.341	7.46	17.16
Muertes Provocadas por la Policía	4.08	3.24	3.61	4.08	3.54	2.63	3.08

Fuente: *Elaboración propia, basada en datos de la Procuraduría General de la Republica y el Departamento de Cartografía y Estadísticas de la Policía Nacional.*

Habiendo explicado los factores que considero más relevantes en la irrupción de la violencia en el país, resulta fundamental colegir, a partir de ellos, la caracterización de dicha criminalidad. Como muestran los datos aportados más arriba, la criminalidad compleja actual en República Dominicana se destaca por su perfil urbano (ver Tabla No. 1), empresarial, transnacional y, como ya se dijo, *estadotrópico*.

Urbanización de la violencia

En la última década, la violencia criminal organizada se concentró esencialmente en las zonas metropolitanas, como indican las tasas consistentemente diferenciales de homicidios del Distrito Nacional y Santiago de los Caballeros frente a las tasas nacionales reflejadas en la tabla anterior. En adición a la espacialidad de los homicidios, la victimización y el abuso policial también asumieron un rostro urbano. Esto tiene su explicación en la creciente concentración demográfica en las ciudades, que para los últimos dos años, 2011-2012, ha alcanzado a reunir el 70 por ciento de la población, lo que favorece la concentración de la demanda, y por ende, la proliferación de micromercados ilícitos y la oferta de servicios correlacionados⁹. Similarmente, la localización de servicios (portuarios, bancarios, financieros) en los centros y periferias urbanas facilita la recepción, el almacenaje y la circulación de mercancías ilícitas y constituye un estímulo adicional a esta orientación espacial de la criminalidad. El efecto inmediato de esta violencia fue la reordenación del espacio social y temporal entre los actores privados violentos y criminales y los actores públicos corruptos y desregulados. En el medio de ambos se situó el ciudadano ordinario que experimentaba concomitantemente procesos de adaptación/tolerancia y de resiliencia. En el caso de los barrios marginados, por ejemplo, el riesgo y el miedo que experimentan cotidianamente los moradores al verse atrapados en el fuego cruzado de las pandillas o entre estas y la policía contrasta con el recurso a esos mismos actores violentos para resolver problemas que el Estado ha sido incapaz de solucionar. Estas dinámicas fomentan un tipo de respuesta individualista que afecta la interacción social intra-societal y que diluye formas tradicionales de control social y previos parámetros valorativos. Dichos cambios, a su vez, reformulan los órdenes sociales previos recreando los ya mencionados ecosistemas transgresores. El efecto reordenador de la criminalidad se observa en la demarcación que establecen los múltiples puntos de droga como ámbitos de riesgo que definen las fronteras dentro de los vecindarios, mientras las redadas e

⁹ Datos del Banco Mundial, "Población Urbana como porcentaje del total". <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

irrupciones policiales demarcan los límites de estos vecindarios respecto al resto de las zonas residenciales, algo que aísla aún más las zonas más empobrecidas y sobreexpuestas a la criminalidad.

En lo relativo al carácter empresarial de la nueva delincuencia, esta se sustenta en: a) la competitividad a veces violenta y otras veces intimidante; b) la articulación de recursos económicos y de acceso a instancias de poder político; y c) una división del trabajo desigual en la que los beneficios tienden a concentrarse en pocas manos, mientras los riesgos financieros y físicos son asumidos por los detallistas. Su carácter expansivo y fragmentario, así como su flexibilidad para renovarse, se refleja en la opinión de estos entrevistados:

“Antes habían dos o tres que se conocían, tenían más poder, pero ahora hay más. “Tú los ves, ahora hay muchos, con menos poderes.”¹⁰ “Siempre va a haber alguien que haga el relevo.”¹¹

La criminalidad compleja, manifiesta en la narcoempresa en el país, descansa en el flujo permanente de mercancías, información y servicios ilícitos a través de un doble sistema operativo: por un lado, redes que interconectan nudos geográficamente, y por otro lado, redes de relaciones sociopolíticas que articulan a individuos bien posicionados y/o conectados dentro del sector público y privado con una miríada de intermediarios, detallistas, consumidores e informantes en los ámbitos locales. Ambos tipos de redes funcionan simultánea e interdependientemente.

La afluencia de droga que entra y que se queda en el territorio dominicano para retribuir los servicios ilícitos prestados por agentes criminales ha robustecido las microrredes de distribución y venta al detalle en las zonas urbanas (y crecientemente en las zonas periurbanas). Consecuentemente, también ha aumentado la violencia competitiva y el porcentaje de muertes violentas asociadas a las actividades narcóticas, pasando éstas de constituir el 3 por ciento del total de muertes en el Distrito Nacional para el 2006 a representar el 22 por ciento en el 2009.¹² Estas muertes fueron el producto de enfrentamientos entre competidores, ajustes de cuenta, ajusticiamientos extrajudiciales de sospechosos cometidos por la policía y altercados bajo la influencia de las drogas.

¹⁰ Entrevista a dirigente político, diciembre 2009.

¹¹ Entrevista a agente policial de alto rango, Santo Domingo, Diciembre 2009.

¹² Datos de la Procuraduría General de la República, reporte anual “Razones de muertes violentas”, años 2006, 2007 y 2008.

Por otro lado, en la medida en que la respuesta abrumadora del Estado ha descansado en la criminalización del consumo y en la aplicación de medidas punitivas, la criminalidad se ha aprovechado de esas respuestas simplistas y reactivas desplegadas por los gobiernos. Como resultado de estas dinámicas, en la misma proporción en que ha aumentado la actividad narcótica también se ha incrementado la inseguridad asociada a las drogas. Mientras que en el año 2006 el 29% de los ciudadanos expresó preocupación por el agravamiento del problema de las drogas en el país, en el 2008 el narcotráfico fue percibido por el 43% de los capitalinos como uno de los cinco problemas más serios que afectaban al país (LAPOP 2010).

Sin embargo, el redimensionamiento de la violencia en estos escenarios urbanos no explica por sí solo el papel que cumplen los diversos actores, especialmente los menos visibles. De hecho, el poco discernimiento respecto a dichos actores ha derivado en la criminalización de los elementos más débiles y menos influyentes de la empresa predatoria, así como en la impunidad y discrecionalidad frente a los mayores responsables. Esto me lleva a referir, por último, al carácter *estadotrópico* de la criminalidad compleja que experimenta República Dominicana.

Recapitulando. El entroncamiento de la criminalidad compleja en el país fue potenciado por: a) la autonomía de segmentos de la burocracia estatal rearticulados ahora, desde diferentes niveles, a múltiples actividades criminales; b) la emergencia de una pluralidad de actores violentos y criminales; y c) la ausencia de una estrategia política de seguridad ciudadana y humana que fuese capaz de enfrentar efectiva y oportunamente las crisis y el carácter sistémico de la criminalidad.

También ha sido esencial el carácter sistémico que ha asumido la interacción entre lo formal institucional y lo informal parainstitucional en años recientes, lo que ha generado un escenario en el que los servidores públicos de bajo, medio y alto nivel se transan con actores criminales: les encubren sus acciones ilícitas y les proveen de protección a cambio de beneficios pecuniarios o de otro tipo. A este fenómeno lo he denominado criminalidad estadotrópica. Por “estadotrópica” quiero referir la criminalidad que es funcionalmente atraída hacia el Estado como instrumento de articulación, protección y beneficios. De esta suerte, en lugar de confrontarlo, la nueva criminalidad busca establecer alianzas con segmentos “cimarrones” del mismo. Y a medida que la criminalidad es reconstituida por los insumos que ofrece el Estado, concomitantemente el Estado es reconstituido en esa vertiente criminógena.

Este concepto sintetiza de modo gráfico la peculiaridad del proceso por el cual el Estado se vuelve un instrumento explotado por la economía criminal, al tiempo que sus instituciones encargadas de combatir la criminalidad y la violencia (la policía y la justicia) son las más afectadas por tales actividades. Estas alianzas socavan los intentos de reformar las agencias estatales de seguridad y la justicia e impiden, consecuentemente, la implementación de políticas públicas efectivas. En resumidas cuentas, en lo que respecta al comportamiento de la criminalidad en el país, lo preocupante en términos de trayectorias y tendencias no ha sido tan sólo el aumento de las tasas e índices de homicidios y delitos, sino además el cambio que se produjo en las modalidades de criminalidad. Aquí hemos intentado explicar esta transformación en términos contextuales, espaciales y de época.

La respuesta estatal: ¿dónde estuvimos y hacia dónde vamos?

Como se documenta en la sección anterior de este artículo, la nueva criminalidad replanteó términos de los viejos formatos de la delincuencia común, por lo que desbordó la capacidad de respuesta proveniente de la sociedad y del Estado. Esto ameritaba un replanteamiento adecuado de las estrategias estatales ante los nuevos escenarios. De esta suerte, la puesta en marcha en el 2005 del Plan de Seguridad Democrático fue el primer intento explícito de formulación y ejecución de una política estratégica de seguridad ciudadana en el país. Iniciativas previas, desarrolladas por anteriores gobiernos, consistieron en procesos de reingeniería social de algunos ámbitos institucionales tratados aisladamente. En esta categoría caben los intentos fallidos de reforma policial desplegados durante el gobierno de Hipólito Mejía (2001-2004), los cuales incluyeron la reforma del Código Procesal Penal, sin duda importante, pero que no fue implementada sino hasta más adelante y aun así con serias limitaciones hasta el día de hoy.

En el nuevo contexto estratégico, que a los fines de la seguridad se sitúa entre 2004 y 2010 y que incluye el momento actual como un tercer periodo, la recursividad de viejos esquemas operativos condicionó prácticamente desde el principio sus niveles de efectividad. Entre los obstáculos más críticos que enfrentó el PSD habría que mencionar: 1ro) la resistencia, desde prácticamente todos los niveles burocráticos de la institución policial, a acoger una reforma institucional de carácter estructural, orgánico y misional; 2do) las dificultades tangibles para establecer un liderazgo civil plural e integrado, comprometido con el plan; 3ro) la desorganización del Estado, que llegaba al punto de

imposibilitar la coordinación interinstitucional de áreas críticas como el sector de la justicia, trabajo, inversión social y educación, entre otras, consideradas imprescindibles para garantizar la integralidad de la estrategia; y 4to) la exclusión de actores clave de la sociedad civil, particularmente del sector privado/empresarial y de los propios sujetos ciudadanos a quienes el plan no sólo debía beneficiar, sino también adecuarse constantemente. Asimismo, el aprovechamiento planificado de los recursos materiales y humanos proporcionados por la cooperación de la comunidad internacional.

En el idioma inglés existe una frase muy coloquial que dice “Been there, done that” (“He estado allí y ya he hecho eso”). Considerando la pertinencia de analizar experiencias pasadas para proyectar escenarios potenciales, presento a seguidas un cuadro comparativo de dos estrategias tal y como fueron y han sido concebidas e implementadas en el país: El Plan de Seguridad Democrática, puesto en marcha por la administración de Leonel Fernández (2005-2010), y el Plan de Seguridad Ciudadana (2013) que implementa actualmente el presidente Danilo Medina.

Para este análisis he elaborado 10 indicadores que me permiten comparar rápidamente ambas propuestas. Estos indicadores son:

INDICADORES/ VECTORES	PLAN DE SEGURIDAD DEMOCRATICO PSD	PLAN DE SEGURIDAD CIUDADANA PSC	OBSERVACIONES	REFERENTES TEORICOS/ PRAGMATICOS
Objetivos	<p>General: “Contribuir a la reducción de la violencia y criminalidad en el territorio nacional, a través de intervenciones integrales, transversales y participativas”(*)</p> <p>Pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Fortalecimiento institucional de la PN (Profesionalización y modernización; policía comunitaria) · Desarrollo estrategias de reducción y prevención del crimen organizado · Proteger y responder a víctimas de violencia y delincuencia · Restitución Confianza ciudadana en capacidades del Estado de proveer seguridad. <p>Ejes: todos asociados a la reestructuración de la institución policial.</p>	<p>General: “Fomentar la convivencia pacífica en las comunidades, facilitando los medios y recursos para mejorar sus condiciones de vida”(**)</p> <p>pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> Prevenición · Persecución delito · Principios de Fortalecimiento Institucional en gestión política criminal y seguridad Ciudadana <p>Ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Fortalecimiento capacidad institucional 2) Prevención-Disuasión y atención al riesgo 3) Fortalecimiento PN 4) Persecución Penal 	<p>Ambos planes conciben la seguridad como una condición deseada de bienestar individual y colectivo, factible de alcanzar, si se encararan los factores causales de inseguridad desde una perspectiva multidimensional, y multisectorial y se tratan las condiciones situacionales que amenazan la seguridad. Las políticas de seguridad deben asumirse desde una perspectiva holística, integral, inclusiva, oportuna y trascendente.</p>	<p>Teorías de bienestar social y sobrevivencia. Sostienen la necesidad de abordar factores estructurales de la violencia y la criminalidad y sus relaciones con las políticas de inversión social y desarrollo.</p>

<p>Estrategia/ Acercamiento</p>	<p>1) Intersectorialidad 2) Interface Ciudadanía/Estado 3) Acercamiento local (sectores de bajos recursos y áreas marginadas, principalmente urbanas) 4) Propósito: Estabilizar barrios Método: Intervenir localmente en comunidades socialmente vulnerables y de alta conflictividad: Programa “Barrio Seguro” Propiciar la ruptura de la ausencia del Estado en las comunidades excluidas, para crear en lo inmediato oportunidades para el ejercicio de los derechos ciudadanos y su Incorporación a la estrategia nacional de desarrollo. “Crear la confianza con la presencia sostenida de las instituciones del Estado, en poblaciones excluidas y lograr de las comunidades su participación organizada.</p>	<p>1) Intersectorialidad 2) Sinergia Ciudadanía/Estado 3) Estrategia Local, Método: Intervenir localmente en comunidades con alto nivel de conflictividad: Programa “Vivir Tranquilo” “Programa “Vivir Tranquilo” “Fomentar la convivencia pacífica en comunidades con alto índice de conflictividad, facilitándole a los habitantes medios y recursos para mejorar sus condiciones de vida 4) Propósito: Estabilizar Barrios Conflictivos Aprendizaje: evitar desplazamiento criminalidad (efecto derrame ocasionado por intervenciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> · PSD, Acercamiento local canalizado vía “Barrio Seguro”. En el PSC el modelo es “vivir Tranquilo. · PSD, Gestión social concentrada en Ministerio de Interior y Policía. · PSCAprendizaje localización “Programa Vivir Tranquilo” en la Dirección de Gestión Social (DGS) · Localización en DGS <p>posibilita mejor direccionalidad de los recursos, es consistente con el enfoque preventivo; prioriza la inversión y el urbanismo social como recursos de transformación espacial y relacional; reconoce el carácter socio-económico y político de la criminalidad</p>	<p>Acercamiento conceptual sobre urbanismo social premisa: el mejoramiento del entorno social y la provisión de infraestructura coadyuvan la seguridad preventiva, (ejemplos Medellín, Río de Janeiro, Chile) Presume que la inversión estatal en áreas desventajadas restablece el compromiso del estado con la ciudadanía y facilita la participación comunitaria</p>
<p>Operacionalidad (recursos y capacidades)</p>	<p>Instrumentos: Centralizado en el Ministerio de Interior y Policía. Ley Orgánica Policía Nacional</p>	<p>Instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Articulado desde la Presidencia. · Ley Orgánica del Ministerio Interior y Policía · Leyes (Extinción de Dominio. · Reforma Código sistema Protección Niños/ Niñas/Adolescentes · Reforma CPP · Más énfasis en la descentralización y los gobiernos locales <p>Incorporación en la Estrategia Nacional de Desarrollo de largo plazo Asignación presupuestaria (la autora desconoce los volúmenes)</p>	<p>Entre los aspectos más relevantes que distinguen la operatividad de ambas propuestas destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Su localización administrativa. El PSD estuvo más centrado en el Ministerio de Interior y Policía, mientras el PSC en el Ministerio de la Presidencia. La coordinación Inter-institucional con el PSD fue prácticamente imposible dada la inexistencia de un plan estratégico de desarrollo nacional, contrario a la actual administración que cuenta con La Estrategia Nacional de Desarrollo. Sus ejes incluyen seguridad <p>· PSD</p> <p>Pírrica e inconsistente asignación presupuestal</p>	<p>Propuestas teórico-pragmáticas de reformas del sector de la seguridad y la justicia. Dicho acercamiento parte de la premisa que la gobernabilidad solo se alcanza a través del fortalecimiento institucional, la construcción de confianza entre los actores y la creación de espacios de sinergia.</p>

Coordinación	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana Tipo de coordinación, muy centralizada y acotada	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana Supervisión directa bajo la dirección del Ministro de la Presidencia.	PSD. Serias dificultades para lograr la coordinación inter-institucional. Excesivo protagonismo y competencia entre ministros. PSC. Explícita orientación hacia la coordinación y la cogestión, corresponsabilidad administración gobierno seguridad. Mayor fluidez en la coordinación.	Referente conceptual son los análisis y estudios sobre gobernabilidad y buen gobierno, que enfatizan en la planificación estratégica y en la optimización de recursos
Inclusión	Limitada más a los participantes directos; mas acotadas para ONGs, sector empresarial	Proclividad a integrar coordinadamente el sector público, municipalidades, Legislativo y Gob. Central y establecer sinergias entre estos y el capital social de las comunidades locales, instituciones locales informales y ampliación de la participación ciudadana	Aprendizaje: Existe en el país un razonable capital social (ONGs) con conocimientos y presencia constante en los barrios. Estos deben ser considerados aliados activos en el proceso de planificación, monitoreo y demanda por rendimiento de cuentas.	Acercamientos conceptuales sobre empoderamiento y fortalecimiento capital social parten de la premisa de la relación proporcionalmente inversa entre capital social y violencia.
Flexibilidad/adaptabilidad	Flexibilidad limitada. Se mantuvo la concentración administrativa en los estamentos nacionales. Dificultad para descentralizar	Muestra más proclividad hacia la descentralización administrativa, con la inclusión de actores y autoridades locales (municipalidades)	PSD. Integración problemática del tratamiento de la criminalidad compleja (narcotráfico) en contexto seguridad ciudadana.	
Resiliencia	Pocas oportunidades para asimilar los aprendizajes y adaptar las metodologías.	Incorporación énfasis explícito en Disuasión y Atención al riesgo. Propuesta uso de instrumentos que promueven participación,	Aprendizaje: respecto a la dinamicidad de la criminalidad y la violencia, los sujetos afectados aprenden a adaptarse, sea tolerando o encontrando nuevas estrategias de enfrentamiento. Hay resiliencia negativa (linchamientos) y positiva (negociación).	Teorías de Resiliencia, adaptación y acción colectiva, teorías y prácticas de redes sociales
Cooperación Autónoma	Se apresuraron procesos de formación y fortalecimiento de capital social orientado a la cogestión. El cuerpo de voluntarios tendió a politizarse y perder credibilidad entre comunitarios	Se espera que el plan ofrezca insumos para que surjan liderazgos renovados y que los procesos de participación no sean políticamente acotados.	Aprendizaje: a cooperación autónoma ofrece un espectro más amplio de acción y un repertorio de prácticas que pueden ser transmitidas trans-generacionalmente	Teorías que sustentan la conformación de espacios de oportunidades para el aprendizaje mutuo a través de la sinergia entre actores y prácticas
Sinergia	Tanto los sectores sociales como estatales terminaron replicando esquemas tradicionales de interacción: demandas al Estado, oferta desde el Estado. Poco espacio de poderes intermedios como las autoridades locales	Si se promueve tal y como está planteado en la estrategia la participación activa de los municipios en la gestión local de la seguridad, se pueden fomentar espacios de sinergia	En el país existen experiencias previas de participación responsable en la co-gestión como los presupuestos participativos, las mesas de seguridad ciudadana, las cuales son referentes relevantes	

<p>Resultados proyectados</p>	<p>Una policía transformada (no realizado) Un estado legitimado ante la ciudadanía (mantiene condición precaria) Disminución de la criminalidad violenta (las tasas están al mismo nivel que cuando arrancó el PSD)</p>	<p>Manejo adecuado del gobierno de la seguridad Fortalecimiento capacidad institucional Fortalecimiento de la seguridad preventiva y disuasiva Atención a áreas de riesgo Procesos más humanos de penalización y resocialización Manejo alternativo de conflictos como parte de una cultura de pacificación</p>	<p>La falta de continuidad es el mayor obstáculo para avanzar. Las políticas de seguridad deben trascender los intereses y agendas de los gobiernos y convertirse en políticas de Estado. Aprender de lo ya experimentado.</p>	
--------------------------------------	---	---	--	--

Fuente: Elaborado por Lilian Bobea a partir del análisis de los documentos conceptuales de los dos proyectos.

De vuelta al título de este artículo, desde mi perspectiva, la longevidad de las políticas públicas de seguridad depende más del enfoque en los procesos que en los problemas. Similarmente, la efectividad de una política determinada requiere tener en cuenta que los contextos (criminógenos) cambian a la velocidad con la que escribo este artículo. Estos cambios, a su vez, catalizan transmutaciones de los órdenes sociales, de los intereses de los actores, de sus modos de operación y de sus articulaciones, las cuales tienden a ser cada vez más sofisticadas e interconectadas. Por ende, las políticas no son perennes: como todo lo que parece sólido, también ellas se desvanecen en el aire. Siendo realistas, aún los casos paradigmáticos que hemos reconocido como exitosos hay que situarlos en su dimensión tangible, contextual e histórica.

De igual manera, hay que estar alerta sobre los falsos positivos o signos erráticos. Con ello me refiero a que, pese a que el liderazgo político y gubernamental es muy dado a celebrar pírricas victorias de reducción de puntos en las tasas de homicidios, criminalidad y violencia, dichas reducciones no necesariamente constituyen un indicador infalible de éxito. Muchas veces, la ausencia de violencia puede ser un indicador del despliegue de una criminalidad más vigorosa y mejor organizada, más orquestada y enquistada que caótica.

Con estas aseveraciones no estoy obliterando la veracidad e importancia de indicadores de impacto. De hecho, considero que tales indicaciones juegan un papel fundamental en lo concerniente a las motivaciones, las percepciones favorables de seguridad y el sentido de progreso, y por ende, en el restablecimiento de la credibilidad en las capacidades del Estado y sus políticas. Solo advierto sobre la necesidad de ir más allá de las señales de humo.

En un país hiperpresidencialista como es República Dominicana, las posibilidades de ejecutar a cabalidad lo planificado descansan mucho en la expresión manifiesta de una voluntad política robusta, sin

ambigüedades y vaguedades. Para que sea más inclusiva, se requiere que esa voluntad política se exprese en términos estatales, es decir, que involucre a todas las instancias públicas correspondientes y a los demás poderes (legislativo y judicial), así como al sistema de partidos. En esa misma tónica, los insumos de la sociedad civil deben estar garantizados a través sistemas participativos que incorporen directamente a los afectados por los problemas y por las políticas en el diseño, supervisión y evaluación de dichas políticas. Para que sea resiliente, es decir, para que tenga la capacidad de ajustarse a los cambios y prever más que reaccionar, debe descansar en el desarrollo de una tecnocracia con capacidades analíticas y de planificación adecuadas, con un manejo de recursos sofisticados y con disponibilidad para aprender de experiencias previas. Finalmente, para que sea duradera y consistente, dentro de los límites que ya he expuesto, se requiere consolidar y crear los espacios para que sigan formándose fuerzas sociales que continúen aspirando al logro de una mejor calidad de vida y que hagan sentir su voz potente y contestatariamente.

Referencias bibliográficas

Bobea, L. *Violencia y seguridad democrática en República Dominicana*. Santo Domingo: FLACSO, 2011.

UNODC. *Informe mundial sobre las drogas 2011*. Nueva York: Naciones Unidas, 2011.