

PAZ Y SEGURIDAD

# LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA A NIVEL NACIONAL:

Aprendizajes y Retos para República Dominicana

**Lilian Bobea**  
Febrero 2022



Desarrollar e implementar efectivamente estrategias nacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana sustentables ha devenido en uno de los desafíos más acuciantes que enfrentan gobiernos y sociedades.



Por un lado, la viabilidad de estas estrategias descansa en la factibilidad de ejecutar reformas institucionales, especialmente en el sector de la justicia criminal, las cuales en la mayoría de los casos de la región no resisten más postergación.



Por otro lado, sea que se trate de modelos diseñados desde "arriba hacia abajo" (top-bottom), o generados a partir de micro-experiencias locales (bottom-to-up), un reto fundamental se centra en el requisito de lograr consensos sociales y políticos.

PAZ Y SEGURIDAD

# LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA A NIVEL NACIONAL:

Aprendizajes y Retos para República Dominicana

Lilian Bobea  
Febrero 2022

En cooperación con:



# Contenido

Tratar, Error y Volver a Tratar.....	2
¿Más de lo mismo?.....	3
¿Es la Tercera la Vencida?.....	4
Crear y fomentar una nueva agencia policial-ciudadana.....	4
Continuidad y Ruptura de las Reformas institucionales en el Sector de la Seguridad Ciudadana en República Dominicana.....	5
Desafíos de conceptualización.....	5
Desafíos para implementar las reformas.....	6
Institucionalizar las transformaciones es apropiarlas.....	8
Una nueva carta de Ruta.....	8
La Educación Transformativa.....	9
Conclusiones.....	10

Desarrollar e implementar efectivamente estrategias nacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana sustentables ha devenido en uno de los desafíos más acuciantes que enfrentan gobiernos y sociedades en democracias consolidadas y emergentes.

Por un lado surge la cuestión siguiente: la viabilidad de estas estrategias descansa en la factibilidad de ejecutar reformas institucionales, especialmente en el sector de la justicia criminal, las cuales en la mayoría de los casos de la región no resisten más postergación. Consecuentemente, se asume que dichas reformas institucionales redefinen la naturaleza (integral), el alcance (inclusivo) y la consistencia (resiliencia sistémica) de las respectivas políticas de seguridad ciudadana implementadas. Esta interacción define una agencia simbiótica entre actores, dinámicas e instituciones que tiende con frecuencia a obliterarse, o cuando menos, a subestimarse.

Por otro lado, sea que se trate de modelos diseñados desde “arriba hacia abajo” (top-bottom), o generados a partir de micro-experiencias locales (bottom-to-up), un reto fundamental se centra en el requisito de lograr consensos sociales y políticos que viabilicen la permanencia en el tiempo de iniciativas y experiencias transformadoras prometedoras. Este desafío implica a mi juicio tres factores condicionantes: 1) el compromiso de la clase política y gobernante, 2) la legitimización progresiva de los actores involucrados, y 3) la institucionalidad que logren alcanzar las políticas y reformas implementadas.

En este trabajo se analiza la factibilidad del quehacer de políticas de seguridad nacionales, operando en contextos institucionales democráticos y sistemas caracterizados por sus limitadas capacidades de inclusión y representación; por sus tendencias centralizadoras, y a la vez fragmentarias; y por sus altos niveles de autonomía en lo relativo al rendimiento de cuentas y a sus consecuencias (accountability). Partimos de examinar en clave comparativa los esfuerzos de crear y establecer políticas de seguridad ciudadana en la República Dominicana desde los inicios del presente siglo, como una tendencia innovadora, pero rezagada, en el marco de la transición democrática que experimentó el país a inicios de los años 80.

## TRATAR, ERRAR Y VOLVER A TRATAR

Por restricciones de espacio y contenido nos limitaremos aquí a contextualizar los tres intentos de concepción e implementación de políticas nacionales de seguridad ciudadana que han tenido lugar en República Dominicana desde mediados del año 2000, con gradaciones diferentes de involucramiento e impacto de los tres factores anteriormente mencionados.

El primer ensayo surge durante el segundo mandato del presidente Dr. Leonel Fernández (2004-2008), como consecuencia de la crisis de credibilidad que experimentaba la sociedad dominicana respecto a la capacidad del sistema político-administrativo de proveer y garantizar la seguridad ciudadana a todos los niveles, especialmente entre los sectores de clase media del país. La ubiuidad del discurso de

la inseguridad se hizo manifiesta cuando el proceso de urbanización expansiva no logró contener más los sentimientos de desprotección, temor y vulnerabilidad como condiciones que hasta entonces sufrían de manera casi exclusiva los sectores socialmente marginados, de más bajos ingresos y alto riesgo sanitario, en las áreas metropolitanas y periurbanas del país.

Entre mediados del 1990 y el 2004 la percepción de inseguridad se incrementó escalonadamente, para el 51%, de los dominicanos en el 1997; para un 68% en el año 2001; para el 75% en el 2004; y para el 79% en el año 2006. La manifiesta inseguridad, factual y percibida, por diversos sectores sociales, y la presión social que ella generó en las calles y en los medios de comunicación justificó y produjo el *Plan de Seguridad Democrática* (2005-2009).

En sus primeros cuatro años, de corta vida, el PSD impactó la tasa de homicidios reduciéndola en por los menos tres a cuatro puntos, con un revés en el 2008, continuando su descenso en los años sucesivos. En la actualidad, la República Dominicana se sitúa en la escala del grupo de países en América Latina con los más bajos niveles de homicidios, entre 9 y 9.3 por 100,000 habitantes, de acuerdo con un reporte reciente de Insight Crime (2021) y del Observatorio de Seguridad Ciudadana de R.D. (2021).<sup>1</sup> Esto sugiere que la acción de introducir una perspectiva estratégica de largo plazo de abordaje de la seguridad ciudadana desencadenó una terapia de shock entre los actores institucionales competentes en el quehacer de políticas, que se reflejó negativamente en la trayectoria de la violencia homicida. También se produjo algún descenso en la tasa nacional de criminalidad, y en la percepción de inseguridad, la cual para el 2008 había descendido por debajo de los niveles del 2000. Pese a ello, más de la mitad de la población afirmaba todavía sentirse insegura (LAPOP, 2008). Durante los tres primeros años de arranque del PSD, la República Dominicana experimentó un ligero descenso en las tasas de victimización delictual, de 16.2% en el 2006 a 14.8% en el 2008, colocando al país entre aquellos con las tasas de victimización delictual más baja, por debajo de la mayoría de los países centroamericanos y algunos del Cono Sur.

Pese a esas tendencias positivas, hay que decir, que en el marco de la cultura política dominicana, este período refleja una práctica discursiva social segmentada, en la cual, la credibilidad de las instituciones estuvo medianamente cuestionada al parecer más por razones de eficiencia e inclusión que de probidad. Así, en una escala de 0 a 100, casi la mitad de los/las dominicanos/as (45.9.1%) le concedían legitimidad política a sus instituciones democráticas claves como el Gobierno Nacional, el sistema de justicia, el Congreso Nacional y los partidos políticos, (LAPOP, 2008:24) comparando ese sentir con países como Belice (56.2%) México (49.1%), Jamaica (48.7%), y aun Estados Unidos (48.1).

<sup>1</sup> P. Asmann and K. Jones Insight Crime's 2020 homicide Round – Up, 29 Ja. 2021, <https://insightcrime.org/news/analysis/2020-homicide-round-up/>. Observatorio de Seguridad Ciudadana, R.D. Informe Estadístico sobre Seguridad Ciudadana, marzo, 2021, <http://www.oscrd.gob.do/images/Informes/OSC-IE-038.pdf>.

Concomitantemente, la corrupción era percibida como un serio problema por un alto porcentaje de la población (79% en 2006 y 77.5% en 2008). En términos comparativos, el país se situaba entre aquellos con mayores porcentajes de percepción de corrupción de sus sociedades (74.5%), por encima de México y solo por debajo de Jamaica (85.6%) y Venezuela (79.9%) entre otros. Este comportamiento sugiere la disociación entre la tendencia aspiracional hacia el reforzamiento de la democracia como sistema de gobierno por un lado, y la relativa tolerancia hacia la cultura institucional transgresora.

En esa misma tónica, al menos la mitad de los/las ciudadanos/as expresaban durante este período un relativamente alto nivel de confianza en la capacidad de la justicia dominicana de castigar a los infractores de la ley y a criminales, colocando al país en una posición cimera con respecto al resto de los países latinoamericanos y caribeños. Los/las dominicanos/as también mostraban altos niveles de confianza en la capacidad de la policía nacional de capturar a los culpables de crímenes (48.9%), otorgando a la PND uno de los niveles más altos de credibilidad en la eficacia de su policía en la región. Sin embargo, el país se colocó en la escala más baja de confianza en la eficiencia policial entre países con niveles de confianza intermedio, avalada por solamente el 42%, de los encuestados por LAPOP (2008:71). Esta situación no fue óbice para que el 62% de los/las ciudadanos/as aceptaran reportar crímenes y actos de violencia y/o victimización ante la policía.

Lo importante a destacar aquí es que la confianza en la eficiencia, eficacia y probidad de la PND continuó siendo pírrica, como lo era también para el resto de la región, a pesar de introducción de la estrategia de seguridad, la cual contenía el componente primordial de la reforma policial. Dicho esto, no cabe dudas que el factor sorpresa fue un elemento que coadyuvó el exitoso arranque de la iniciativa, al introducir altas expectativas en la población en el ámbito de la innovación institucional.

## ¿MÁS DE LO MISMO?

El segundo experimento, el *Plan Integral de Seguridad Ciudadana* (2013-2020) surge en el contexto de una crisis de alternativas políticas en el país, en la cual el partido dominante, de la Liberación Dominicana llevó al poder al candidato Danilo Medina, (2012-2016) quien fungiera como ministro de la presidencia durante el Gobierno del presidente Fernández, y posteriormente su rival político en las elecciones de 2016-2020. La agudización de la lucha entre facciones coadyuvó una ruptura intra-partidaria que impactó el proceso de reciclaje de actores políticos en el poder.

En el 2013, la tasa de homicidios volvió a escalar a los niveles del 2004, situándose en 24.30 asesinatos por cada 100 mil habitantes. En este contexto, la reelección de Medina posibilitó la continuidad, en algunos casos acotada, de la previa política nacional de seguridad ciudadana. La nueva estrategia absorbió logros alcanzados en el modelo anterior dándole un carácter de mayor institucionalización a varias innovaciones importantes, entre ellas: el Sistema Integrado de Emergencias 911, el Plan de Seguridad Vial, la estrategia

policial de control de drogas, el fortalecimiento del Registro y Control de Armas y el Observatorio de la Violencia. También se formalizaron instancias de coordinación en el ámbito de la seguridad, tales como el Consejo Policial y de seguridad. Sin embargo, estas iniciativas carecieron de la capacidad muscular para hacer operativas las propuestas transformadoras y cristalizar los cambios.

La articulación de la sociedad civil al proceso transformador mantuvo un perfil relativamente bajo en la versión del Plan Integral de Seguridad (PIS), en contraposición con el modelo de integración promovido por el PSD, cristalizado en el desarrollo de diagnósticos comunitarios de seguridad; pilotajes de modelos de gestión local de la seguridad como lo fue Barrio Seguro; y mesas de trabajo con representantes comunitarios. En el esquema administrativa Danilista, la estrategia operativa "Vivir Tranquilo" se formuló como una iniciativa de fomento de la integración social en los ámbitos locales y de creación de capacidades colectivas de manejo y mediación de conflictos. Sin embargo, la práctica discursiva estuvo matizada más bien por la política prebendalista del gobierno, lo que produjo el diferimiento de cambios estructurales y sistémicos en el ámbito de la justicia social y la ciudadanía inclusiva.

Respecto al tipo de agencia implementadora de parte de los componentes de la estrategia, sostengo que prácticamente no se generaron cambios mayores en el *estatus quo ante*, especialmente en lo relativo a los altos niveles de autonomía de actores claves del proceso como lo fueron la policía y parte de los cuerpos castrenses en la continua militarización del orden público. En cuanto a la primera, durante este período se enfatizó un proceso de introspección policial que si bien produjo mejoras en el reforzamiento del *ethos* policial, no se tradujo necesariamente en cambios significativos actitudinales y de comportamiento en el ejercicio de la función policial, sobretodo en su articulación con sectores diversos de la sociedad civil. El indicador más relevante lo constituyó la consistente tasa de asesinatos de ciudadanos a manos de la policía, por lo menos hasta la última etapa del segundo período de gobierno del presidente Medina, esta vez bajo una nueva dirección policial de carácter más profesional, que introdujo cambios normativos y marcos regulatorios en el uso de la fuerza. Fue entonces cuando comenzaron a verse reducciones en el uso letal extrajudicial de la fuerza, pasando la policía de ser la responsable de 3 y 4 muertes por 100,000 habitantes en décadas previas, a 1-2 por 100,000 habitantes en los últimos años de la gestión de Medina. Al igual que pasara con el PSD, la nueva estrategia de seguridad fomentó una práctica discursiva reformista de carácter legalista, que se manifestó en el desarrollo de marcos normativos y legales, incluyendo la nueva Ley Orgánica de la PN, (No. 590-16) aprobada en el año 2016 que apuntalaba de nuevo la reforma policial. Para entonces, la tasa de homicidios logro descender a 14.81, por cada 100 mil habitantes.

La crisis de legitimidad de los actores continuó en descenso a lo largo de este período, agudizada por la alta victimización por corrupción denunciada por sectores de la ciudadanía, y que implicaba a miembros de la justicia, policías y militares. El bajo nivel de confianza de la ciudadanía en la PND se situó en un promedio de apenas 35.6% en el año

2016 (LAPOP, 2016), colocándose el país en la posición tope 27, de 29 países con las tasas de confianza más baja en sus policías. Asimismo, las tasas de criminalidad y victimización continuaron su trayectoria ascendente, si bien los homicidios se mantuvieron en descenso. Para el año 2016, la República Dominicana se colocó en la segunda posición de países con mayor percepción de inseguridad promedio en los lugares de residencia. La victimización por delincuencia aumentó en unos 10 puntos porcentuales con respecto a los cinco años previos (de 16.6% a 26.2%) situando al país en la sexta posición de mayor victimización por delincuencia.<sup>2</sup>

## ¿ES LA TERCERA LA VENCIDA?

Es este entonces el escenario en el que se enmarca el tercer intento de instaurar una política nacional de Seguridad en República Dominicana. La Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana, lanzada a mediados del 2021 por el actual presidente electo y candidato triunfante del Partido Revolucionario Moderno (PRM) en las elecciones de Julio del 2020, Luis Abinader, ha sido la punta de lanza de su candidatura y uno de los pilares de su plan de gobierno.

En momentos en los cuales más de un cuarto de la población declara haber sido víctima de delincuencia, República Dominicana se sitúa en la sexta posición de países que registraron mayores porcentajes de victimización. Esta situación es agravada por una percepción de inseguridad que afecta a un 32.5% de la población, situándose el país en el nivel más alto de inseguridad de los países de América Latina y el Caribe (LAPOP, 2018-19). Con apenas un 39.2% de la población que dice confiar en la policía (entre los más bajos de América Latina según LAPOP 2019), la propuesta estratégica de seguridad del presidente Abinader se enfoca precisamente en la agencia de coacción y prevención de la criminalidad, al priorizar la reforma institucional de la Policía Nacional Dominicana (PND).

## CREAR Y FOMENTAR UNA NUEVA AGENCIA POLICIAL-CIUDADANA

El concepto de “agencia” lo definimos aquí en función de la capacidad individual y colectiva transformativa que llegan a asumir y a ejercer actores críticos en el marco de los procesos de cambios orientados a enfrentar sistemáticamente las fuerzas estructurales que cooptan las transformaciones sistémicas socio-culturales institucionales necesarias para alterar el *status quo ante*.

En términos muy concretos esta formulación implica fomentar el mayor protagonismo (empoderamiento) de los sujetos beneficiarios de los bienes y servicios sociales que garantizan seguridad, tranquilidad, cooperación y armonía en el contexto de la realidad dominicana. Concomitantemente,

implica establecer claramente cuáles son las responsabilidades y acciones pertinentes, y qué actores críticos requieren ser constituidos, formados, transformados y fortalecidos, para generar y distribuir equitativamente esos bienes y servicios sociales.

La actual estrategia de seguridad ciudadana se define como integral, es decir, que en tanto qué política de Estado debe involucrar a todos los actores institucionales que de manera directa y tangencial producen, implementan y consumen políticas, acciones y servicios colectivos en el ámbito de la seguridad democrática. También propugna por una visión de convivencia pacífica, en un país donde la violencia cotidiana, no delincencial, sino más bien interpersonal, intra-comunitaria, y sobretodo doméstica es la causa principal de las muertes violentas, y la razón fundamental de la conflictividad letal.

Prácticamente desde el inicio de su gestión, el presidente Abinader ha sido muy vocal en su propósito de cristalizar una transformación institucional significativa de la PN, un cuerpo centralizado conformado por aproximadamente 40,000 agentes en diferentes rangos y funciones. También ha sido operativo; en su primer acercamiento al reto de implementar la estrategia de seguridad ciudadana el presidente Abinader estructuró una comisión de trabajo ampliada, constituida por profesionales de diversas áreas, responsable de identificar, analizar y rescatar las iniciativas existentes en el ámbito público institucional, de carácter normativo, legal, organizativo, formativo, desarrolladas a lo largo de la última década y media en el país. Esta decisión en sí misma supone un precedente significativo, el mensaje es claro: partir de lo que tenemos, tomar lo que sirve y lo que tiene un valor agregado estratégico, y descartar lo redundante.

Por un período de 8 meses estas subcomisiones revisaron las políticas institucionales, los modelos de gestión integral, de desarrollo humano, de comunicaciones estratégicas, de gestión cultural policial, de formación académica. Revisaron los manuales organizacionales, ocupacionales y operativos, así como los más de 345 protocolos de procedimientos, los reglamentos y normativas vigentes, los sistemas de planificación, disciplinarios, entre otros.

En adición a estos esfuerzos promovidos por profesionales nacionales, la nueva Estrategia de Seguridad también se ha beneficiado de insumos generados por actores internacionales. De la misma manera que en su momento lo produjo el Plan de Seguridad Democrática, el informe de evaluación diagnóstica de la estrategia de seguridad ciudadana generado por UNODC en 2021 constituye una línea basal fundamental para entender el estado de arte de las instituciones de coacción y distribución de justicia; identificar sus fortalezas y falencias, así como también las necesidades más perentorias; priorizar las transformaciones impostergables en los diferentes componentes del sistema de justicia criminal, y promover la articulación funcional de este sistema con el resto de la sociedad dominicana.

Este colosal esfuerzo de diagnosticar, contextualizar y sistematizar lo que existe posee un alto valor instrumental para la consecución del propósito de implementar y viabilizar la estrategia de seguridad nacional. Las experiencias más exi-

2 Rosario Espinal, Jana Morgan, et al. Cultura Política de la Democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/17, un Estudio Comparado sobre Democracia y Gobernabilidad, Vanderbilt University, 2017.

tosas de transformación institucional conocidas en el área de la seguridad ciudadana a nivel internacional son aquellas que parten de reconocer, analizar críticamente y disponer de iniciativas previamente implementadas en el propio país (y en otros países), aprender de las experiencias fallidas, y adaptar o reformular las propuestas asertivas desfasadas.

## CONTINUIDAD Y RUPTURA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL SECTOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN REPÚBLICA DOMINICANA

Parte de la literatura que enfoca en reformas institucionales coincide en destacar al menos tres grandes desafíos que acompañan las iniciativas de reformas: 1) Desafíos de conceptualización, 2) de implementación, y 3) de consistencia (Berman y Fox, 2016).<sup>3</sup>

### DESAFÍOS DE CONCEPTUALIZACIÓN

El cómo se diseña y se distribuye la oferta de seguridad coloca a muchos gobiernos en una disyuntiva que involucra priorizaciones, intereses y poderes. En su concepción estratégica, las diversas experiencias agotadas en República Dominicana, se acercaron a la naturaleza de la problemática de la inseguridad y convivencia de manera similar, y es importante destacar el mérito de por lo menos dos de ellas, de partir primero de diagnosticar la realidad social e institucional (el contexto) con miras a desarrollar objetivos de corto, mediano y largo alcance. Este proceso posibilitó el intercambio con los sujetos sociales receptores, hacedores y viabilizadores de iniciativas. Las consultas con la sociedad civil, tuvieron el doble objeto de levantar información para el diseño, incorporando saberes locales y especializados, a la vez que establecieron un diálogo que posibilitó algunos niveles de interacción entre agencias sociales, y de apropiación de contenidos en una perspectiva de co-producción. Ello creó una sinergia basada en expectativas que resultaron desafiantes al momento de la implementación.

También se incorporaron referentes y experiencias de diseño de políticas y reformas aprendidas en otros países del hemisferio. Con respecto a la reforma institucional del sistema de justicia criminal, el Plan de Seguridad Democrática se benefició de limitados pero importantes avances en el sector de la justicia y del sistema carcelario previamente encaminados en el país, sin embargo el tema policial demostró ser el área más resistente a los cambios. En ese momento, los esfuerzos se concentraron en los sistemas normativos/reglamentarios, de la estructura orgánica, organizativos y administrativos, no así en una dimensión más compleja, crucial, y que tiene gran potencial de ser incorporada en el actual nuevo momento de reestructuración, esto es, la cultura institucional.

La **cultura institucional** constituye el elemento vinculante entre la doctrina y práctica policial. Es a la misma vez el nudo gordiano de todas las transformaciones estructurales. La cultura institucional es a mi juicio el ADN de todo organismo operativo dentro del sistema de justicia criminal. Ella comprende códigos de comportamientos aprendidos, presunciones, rasgos actitudinales adquiridos y compartidos por los miembros de grupos, de instituciones sociales y organismos que posibilitan la adaptación a cambios, la diferenciación, y la sobrevivencia del grupo u organismo específico, de cara a otras entidades con las cuales esos organismos interactúan.<sup>4</sup> Es a través de la cultura institucional que se construye el Ethos ocupacional.

Las culturas institucionales, -especialmente las que alimentan a los cuerpos policiales- generalmente proyectan una connotación negativa, en la medida en que tienden a manifestarse más como un recurso de autoprotección y por ende, de resistencia de los miembros de frente a los cambios. Ellas tienden a generar subculturas de omertá, encubrimiento, secretismo y falsedad. Un ejemplo que viene bien al caso, lo es la tendencia de los sujetos de reforma policial a cooptar las reformas, a través de intentos de auto-reforma o contra-reforma. Dicho esto, las visiones más reformistas entienden que la cultura policial es un fenómeno que puede ser encarado y modificado.<sup>5</sup> Por ello, resulta crucial que en todo proceso de transformación, los promotores de cambios entiendan el rol que la cultura institucional y sus subculturas (informales) juega en el balance entre las posibilidades de cambios por un lado, y de continuidades por el otro. Este balance, se logra a partir de la elucidación de los alcances y objetivos más deseados, considerados impostergables, y de una fehaciente voluntad política-administrativa para alcanzarlos.

Siguiendo este hilo de cuestionamiento, es crucial valorar, al momento de evaluar del proceso de reestructuración institucional, si las reformas se redujeron solamente a regular procedimientos relacionados al comportamiento de los actores (cumplimiento de la norma) o si, en adición a ello, enfatizaron en la transformaciones actitudinales de sus miembros; es decir, si lograron internalizar a lo largo y ancho del cuerpo policial una visión de autocrítica pragmática, de ética funcional al compromiso de servir con justicia y equidad.

Este dilema plantea una cuestión existencial en el ámbito institucional. Si tomamos en cuenta por ejemplo los comportamientos y acciones relativos al uso excesivo e ilegal de la fuerza, a las prácticas corruptas, a la opacidad, y al exclusivismo que han permeado a una buena parte de nuestro sistema de justicia criminal, estas dinámicas resultan en última instancia más factibles de regular que el proceso de generar nuevos paradigmas valorativos que redefinan las tendencias actitudinales predominantes como son la falta de honestidad, el desprecio por la vida humana, la discursividades misóginas y racistas, el irrespeto a los derechos

<sup>3</sup> Greg Berman and Aubrey Fox (2016) Trial and Error in Criminal Justice Reform.

<sup>4</sup> Tom Cockcroft, (2013) Police Culture, Themes and Concepts, London: Routledge; Schein, E.H. (2004), *Organizational Culture and Leadership*, 3rd edn, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

<sup>5</sup> Loftus, B. (2010), 'Police occupational culture: classic themes, altered times', *Policing and Society*, 20 (1): 1–20.

humanos y a la dignidad de las personas. Lo segundo, es lo óptimo a lo que debe aspirar la reforma sustancial, y hay que estar claros que cambiar estas actitudes demanda un esfuerzo de introspección, que involucra a los procesos de reclutamiento, entrenamiento, supervisión, evaluación y regulación de sus miembros.

Este es el gran reto existencial que enfrenta la República Dominicana en su tercer intento de implementar exitosamente una estrategia nacional de seguridad ciudadana. Los necesarios cambios a favor de una cultura institucional constructiva en el caso de la institución policial deben expresarse en el acoplamiento entre las expectativas que tienen los usuarios del servicio -los ciudadanos- y los cambios actitudinales y de comportamiento que interioricen y practiquen los agentes responsables de hacer cumplir la ley, de garantizar los derechos humanos y constitucionales de los ciudadanos.

## DESAFÍOS PARA IMPLEMENTAR LAS REFORMAS

Si el desafío de conceptualizar políticas estratégicas de seguridad que conllevan reformas institucionales sistémicas constituye un ejercicio desafiante desde el punto de vista de los tres factores condicionantes que señalamos al inicio de este trabajo, no lo es menos la macro tarea de implementar dichos cambios. La implementación de reformas confronta múltiples obstáculos de tipo gerenciales, presupuestales, de liderazgo, de cooperación intersectorial y por último -y no por ello menos importante- políticos.

Miremos por ejemplo al componente operativo en la implementación de políticas; el factor habilitador de las mismas, lo constituyen una multiplicidad de actores que incluyen a las policías, las fiscalías, las instituciones burocráticas competentes en el ámbito de la seguridad ciudadana. Solamente en la dimensión de coacción y coerción, gobiernos y ciudadanos asumen la exclusividad que presuntamente tiene el Estado de proveer los servicios de seguridad y justicia. En la práctica, sin embargo es sabido que ya sea por omisión, o por comisión, los estados de la región, incluyendo el nuestro, han autorizado, delegado y diversificado su agencia.

Es a esto que David Bayley (2001) se refiere cuando afirma que la policía por sí sola no garantiza la prevención de la seguridad.<sup>6</sup> Esta condición de demanda no cubierta ha justificado la multilateralización del ejercicio y desempeño policial en la región. Es decir, el diferimiento por comisión o por omisión que hace el Estado de responsabilidades de sus organismos de seguridad y justicia a favor de agentes informales, lo que en sí plantea un problema pragmático de responsabilidades y rendimiento de cuentas ya formulado en otras ocasiones: ¿Quién custodia a los custodios?<sup>7</sup>

Este fenómeno de transferencia ha ido de la mano con la diversificación de la provisión de seguridad. Por un lado, esta tendencia se expresa en el país y en otros países de la región en la proliferación de formatos y mercados informales de oferta y provisión de servicios por parte de actores transgresores que regulan los espacios de convivencia cotidiana en áreas marginadas. Por otro lado, se cristaliza en la creciente privatización de la seguridad impulsada por compañías con fines de lucro, que en República Dominicana -como en el resto del Caribe y América Latina- se han expandido exponencialmente, elevándose el número de proveedores privados a una cantidad similar a la de los policías públicos.

La proliferación no regulada de compañías privadas de seguridad determinó que en el año 2003 se crease por decreto presidencial 1128-03, y bajo la dependencia del Ministerio de Defensa, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP), organismo responsable de regular, supervisar y autorizar la existencia y el desempeño de las empresas de seguridad privada en el país. Pese a la existencia de la SVSP, en el país no existe una ley de seguridad privada, lo que limita considerablemente la regulación del sector, especialmente en cuando a sus implicaciones en la esfera de la seguridad humana, y del respeto a los derechos humanos

En el año 2016, UNILIREC y DCAF reportaron la existencia en el país de aproximadamente 245 empresas de seguridad privada con un total de 35,000 agentes registrados que manejaban unas 14,000 armas.<sup>8</sup> Los gobiernos de la última década han buscado incidir en ambas esferas (oferta de seguridad y armamentismo), participando en la iniciativa de UNILIREC de establecer procedimientos de balística forense, destrucción de excedentes de material bélico incautado y armamento obsoleto, así como el control de armas y municiones por medio del registro de licencias. Para el actual gobierno, la regulación y control de armas continúa siendo crucial, especialmente porque aproximadamente el 50 por ciento de los homicidios ocurridos en el primer sexenio del 2020 en el país involucraron a armas de fuego, y en el caso de las muertes por conflictos interpersonales y riñas, el 76% de las fatalidades se produjeron también por medio de armas de fuego.

A pesar de los avances y el compromiso, la consistencia en la metodología, especialmente en reducción del armamentismo en el país, el tráfico de armas ligeras, y la regulación clara y transparente del sector privado de la seguridad continúan siendo retos para la presente administración.

Con respecto a la oferta privada de seguridad, el mismo informe reconoce que este nicho empresarial y su fuerza laboral encuentra oportunidades en un mercado de demanda de seguridad que ha sobredimensionado ya a la fuerza pública. Este desarrollo se hace eco de una tendencia global en expansión, con la incorporación de nuevas tecnologías, así como los procesos de securitización de la vida cotidiana. La abrumadora tendencia hacia la diversificación de la ofer-

6 David H. Bayley and Clifford Shearing (2001) *The New Structure of Policing: Description, Contextualization and Research Agenda*. National Institute of Justice.

7 Aquí se incluyen actores promotores de linchamientos, rondas, y vigilantismo social.

8 UNILIREC/DCAF (1916) *Armed Private Security in Latin America and the Caribbean; Oversight and Accountability in an Evolving context*, Executive Summary, Geneva.



ta de seguridad plantea retos en la forma cómo se gestiona el servicio, y se construye la autoridad; pero sobre todo, cómo se mantiene la legitimidad en la distribución de la justicia simbólica. Obliterar esta realidad sin duda ha creado tensiones en el pasado. Esas tensiones tienden a agravarse especialmente cuando los proveedores primarios de seguridad, los gobiernos, confrontan limitaciones en sus capacidades para responder a necesidades diferenciadas de los usuarios (comunidades, corporaciones y el propio Estado), pero sobre todo cuando no existen parámetros regulatorios, mecanismos de transparencia y delegación del poder claros.

El dilema fundamental que esta realidad le plantea al estado dominicano es cómo garantizar la seguridad de los/las ciudadanos/as en el marco de estos procesos de multilateralización de la seguridad a la que nos referimos anteriormente. Más aun si tomamos en cuenta la precariedad y ausencia de normativas nacionales, marcos regulatorios, mecanismos de monitoreo y regímenes de consecuencia en todo lo que tiene que ver con el accionar del personal involucrado y el flujo y manejo de armas que maneja dicho mercado y que escapan similarmente a los controles establecidos.

De lo dicho se entiende que en el marco de los esfuerzos transformacionales actuales de la seguridad ciudadana, la seguridad privada constituye un eje cada vez más relevante de atención. Así lo ha entendido la comunidad internacional desde que en el año 2008 se formalizara un marco regulatorio del sector al que se adscriben voluntariamente los estados, en ausencia de una instancia vinculante. El Documento de Montreux, insta a los estados signatarios, en su calidad de contratantes, territoriales y de origen, a reafirmar sus obligaciones en el marco del derecho internacional, especialmente humanitario (DIH) y de los derechos humanos, con respecto a las actividades que realizan las empresas militares y de seguridad privadas, especialmente en situaciones de conflicto armado. También ofrece un plan para que los gobiernos desarrollen perfiles ocupacionales profesionales, conduzcan averiguaciones de antecedentes penales del personal, capaciten, establezcan la diferenciación entre los roles que ejecuta el personal privado y el personal público, y compartan buenas practicas.<sup>9</sup>

En esta arena, a mediados del 2020, el Senado de la República aprobó por primera vez el proyecto de Ley de Seguridad y Defensa Nacional, el cual regula la naturaleza, finalidad, funciones y estructura del sistema nacional de seguridad y defensa. En dicho proyecto de ley, que también regula el uso de armas, se consigna la responsabilidad del estado dominicano de proteger y garantizar los derechos (humanos y constitucionales) y la dignidad de las personas, así como también, el derecho a la justicia y la igualdad social. Con un mercado que ya alcanza a tener unas 400 compañías privadas de seguridad, no ha sido sino hasta hace apenas un año que el Senado dominicano sancionó en segunda lectura el proyecto de ley que regula la vigilancia y la seguridad privada, ofreciendo así el marco jurídico de prestación de servicios de seguridad privada en la totalidad del

territorio nacional. Por otro lado, y pese a la existencia del Sistema Nacional de Armas (SISNA) todavía en el año 2020 no se había logrado implementar la Ley de Armas aprobada por el congreso, por falta de reglamentos y mecanismos de monitoreo de su aplicación. En síntesis, la presencia relevante de las empresas privadas de seguridad deviene también en un factor relevante en el marco de implementación de la estrategia nacional de seguridad. Su regulación y el monitoreo de los impactos constituye un componente de la factorización de la seguridad a tomar en cuenta en República Dominicana.

Finalmente, es ya un viejo lugar común que la implementación de reformas enfrente una resistencia más contundente aún al interno de las instituciones, por parte de los sujetos de reforma. El dilema que esta situación plantea es que para cambiar el estatus quo es necesario contar con la colaboración de dichos sujetos. La tendencia en la experiencia dominicana es que esa resistencia no necesariamente se expresa de manera diáfana, sino más bien velada; los actores "se cuestran" las iniciativas de reformas y tratan de ejecutarlas por su cuenta, esto es lo que llamamos procesos de auto-reforma que en la práctica devienen en contra-reformas.

Por todo lo dicho, no cabe dudas que la fase de implementación constituye el punto álgido donde se prueba el compromiso político. Es aquí donde con frecuencia se tiende a perder de vista el por qué, quienes, y para quienes se hacen las reformas. De hecho, en nuestro país, es en este ámbito donde las respuestas aplicadas tienden a simplificarse. Es aquí donde la voluntad política, manifiesta en la necesidad de tomar decisiones que muchas veces son vistas como radicales y polémicas y en asignar los recursos económicos, materiales y humanos, pone a prueba el real compromiso que asume sector gobernante (Ejecutivo, Legislativo, burocrático) con las reformas institucionales.

Este momento es esencialmente político, y en la mayoría de los casos documentados, los gobernantes se sienten conminados a desdeñar y cooptar procesos de largo alcance. Es decir, se produce una pérdida de perspectiva racional de gestión en lo relativo a la secuencia de los cambios que deben ocurrir en el corto, mediano y largo plazo, y se impone en cambio la racionalidad política que termina comprometiéndose la viabilidad del diseño y la implementación de la estrategia propuesta. De esta suerte, lo que promete ser una transformación radical, sistémica, muchas veces termina festinándose.

En nuestro país esta situación la hemos vivido en experiencias previas, donde el componente de inversión social terminó obliterándose, y la urgencia de responder a los clamores ciudadanos por más seguridad condujo a la reducción de la estrategia de seguridad a las dimensiones puramente coercitivas y punitivas, al policiamiento, encapsulamiento y criminalización de los sectores con menor poder de contestación y con una limitadísima capacidad de ejercicio de representación social y política. Es por tanto perentorio para el liderazgo político y burocrático actual aprender de este producto fallido y evitar su replicación.

9 <https://www.montreuxdocument.org/es/about/montreux-document.html>

## INSTITUCIONALIZAR LAS TRANSFORMACIONES ES APROPIARLAS

La necesidad de revertir una cultura institucional obstructiva por una cultura ética, funcional al servicio inclusivo e igualitario de la seguridad nos lleva al tercer requisito, la institucionalidad de los cambios. En Dominicana la institucionalidad tiende a reducirse a su perfil legalista. Para dar un ejemplo, entre los hacedores de política dominicanos tiende a considerarse que la ausencia de una ley de seguridad nacional es lo que ha impedido la institucionalidad de los cambios. Este eufemismo reduccionista ha enmascarado un entendimiento más profundo de lo que implica la institucionalidad. Por un lado, hay que insistir en que la institucionalidad de los procesos de reforma sólo se logra con la aceptación trans-generacional por parte de los proveedores y los benefactores de los cambios. Aquí debo aclarar que esta dimensión trans-generacional no es sólo cronológica, sino también etiológica, por medio de la cual los sujetos se reposicionan en una perspectiva visionaria diferente al entender las causas, los condicionantes históricos (autoritarios) que han marcado nuestras prácticas sociales e institucionales y están en la disposición de confrontarlas. Para que esta aceptación sea auténtica debe representar a la mayor parte posible de intereses y necesidades de la sociedad dominicana, por lo tanto, no basta con que sólo los más privilegiados y con mayor acceso al poder sean los que validen las transformaciones. Se entiende que este propósito plantea tensiones en sociedades muy fragmentadas en términos socio-culturales, políticos y económicos. En esa línea, la concordancia entre políticas, procesos, medios, estrategias y expectativas es menos factible de alcanzar sin la construcción de posibles espacios de negociación que posibiliten la apropiación de los cambios por parte de los sujetos involucrados, y que garanticen su continuidad en el tiempo.

La negociación y apropiación de nuevos paradigmas de políticas institucionales supone un proceso dinámico que implica la incorporación de actores y sus agencias que habían estado excluidos en procesos anteriores. También la sistematización y evaluación de los avances con el objetivo de coadyuvar la confrontación de los obstáculos, de cara a los productos deseados. Este es un proceso dinámico que permite que tanto las políticas e iniciativas, los marcos normativos y los procesos de aprendizajes se ajusten a los nuevos contextos que las mismas reformas hayan contribuido a crear. Para que esto último suceda se requiere de una sociedad con visión identitaria, especialmente en los posibles puntos de intersección de la cultura política, policial y societal, en lo que respecta a las dimensiones sociales de clase, género, raza, etnia y generacional.

Es cierto que la sociedad dominicana ha avanzado mucho en este aspecto; los medios de comunicación social han acelerado los procesos de reclamo, exposición y activismo como nunca antes en nuestra historia política moderna. Esta evolución encara y coadyuva los desafíos de consistencia, que se refieren a las continuidades y discontinuidades de las acciones estratégicas en el largo plazo.

Conceptualmente la consistencia de las políticas implementadas se traduce en la práctica en “institucionalización,”

la cual, desde una perspectiva sociológica más que legal/normativa, se refiere a procesos de interiorización de los cambios por parte de los actores involucrados, promotores y beneficiarios. Aquí los factores más cruciales lo constituyen de nuevo, la voluntad política, como la describimos anteriormente; la optimización de recursos; y la capacidad de los actores políticos, burocráticos/ tecnocráticos y sociales, para entender, contextualizar y ajustar los cambios a una realidad que de hecho ya se habrá transformado a causa de las intervenciones anteriores. Esta dimensión también es condicionada por la fuerza de la presión social en favor de las transformacionales, por la inhibición de la autonomía de las fuerzas del orden, incluyendo al sector militar que aun ejerce una excesiva intrusión en el ámbito de la seguridad pública en República Dominicana, y por los procesos de institucionalidad democrática, que han tendido a ser precarios en lo relativo a la inclusión, expansión y ejercicio de la ciudadanía social.

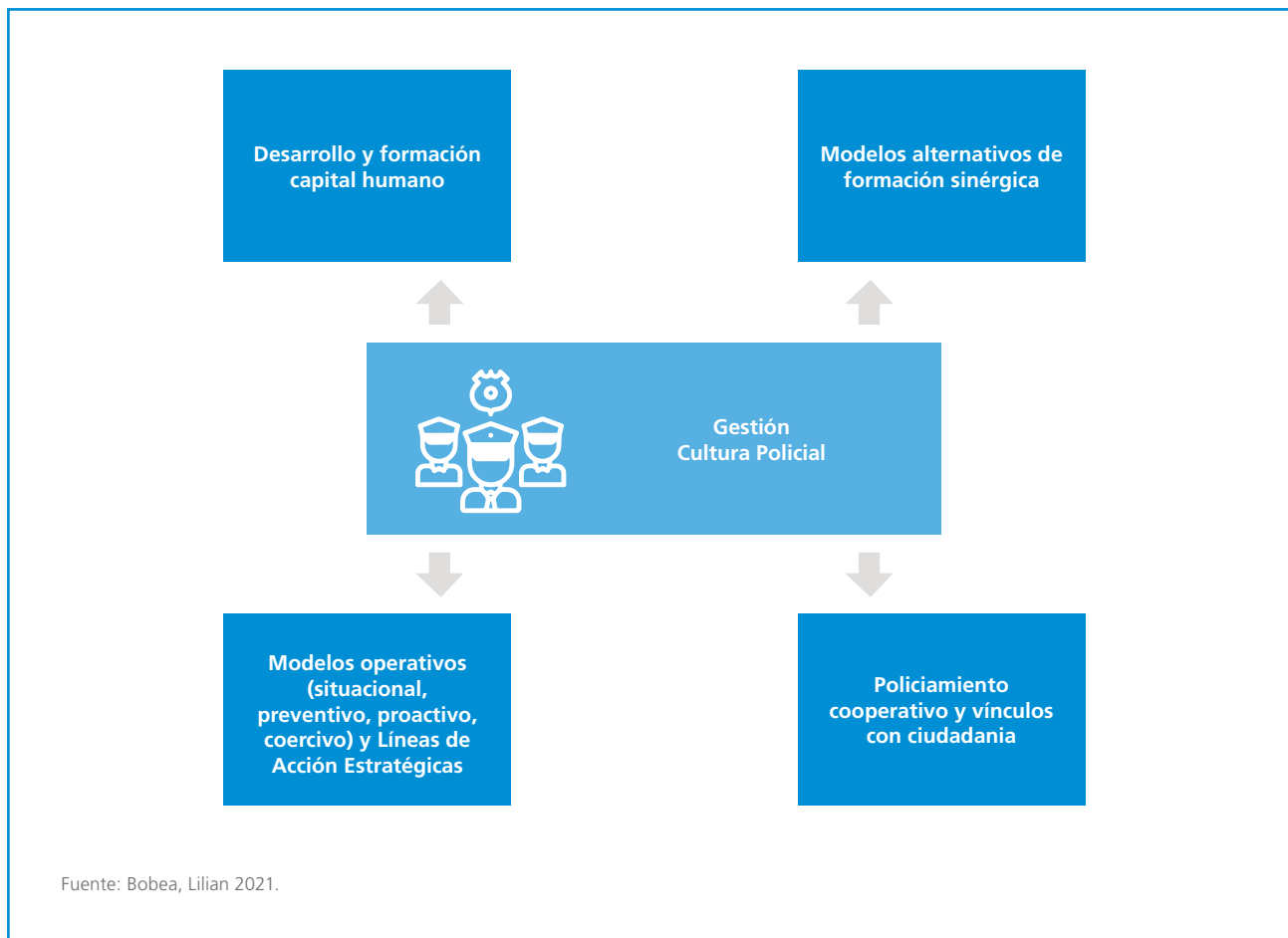
## UNA NUEVA CARTA DE RUTA

Navegar las reformas institucionales en la esfera de la justicia social resulta instrumental al propósito de crear estrategias nacionales de seguridad ciudadana consistentes, sistémicas, que consoliden el estado de derecho y garanticen los derechos individuales de las personas. En República Dominicana, como en otros países de la región, se ha experimentado con reformas parciales, sectoriales, y está pendiente aún el reto de alcanzar reformas integrales y progresivas. Estas modalidades no son excluyentes aunque tiendan a prefigurarse como etapas en una perspectiva evolutiva. Hay que insistir sin embargo, que la dimensión integral y progresiva constituyen a la vez medios y fines para el propósito de asegurar la gobernanza de la seguridad de los y las ciudadanos/as dominicanos/as.

En este trabajo hemos identificado continuidades y discontinuidades de carácter operacionales, administrativos y sobre todo de liderazgo político entre los tres esfuerzos de diseñar e implementar políticas de seguridad ciudadana en República Dominicana, y a la vez encaminar procesos de reformas institucionales.

Un componente crítico no subsanado en estas tres áreas de incidencia lo ha sido la asignación presupuestal adecuada al alcance de los propósitos transformadores, pese a que ésta constituye una prioridad ineludible para la clase política y gobernante en el poder y en la oposición. Sin la inclusión y entrega de este presupuesto, el compromiso político es vacío y su obliteración puede generar un revés importante en las expectativas populares respecto a la voluntad de cambios institucionales y del logro de la justicia social a cualquier nivel. Por lo tanto, es una responsabilidad que deben asumir la clase política gobernante y de oposición y la propia sociedad dominicana.

Otro componente fundamental lo constituye la gestión de los procesos transformadores del sector de la seguridad ciudadana. Esta gestión de la seguridad requiere partir de un marco visionario, filosófico y estratégico que se legitime por medio de la ejecución y la generación de productos. Y aquí hay que recurrir a la fórmula que propone



David Bayley (1994: 80-94)<sup>10</sup> que apunta a la medición de resultados deseables en lo relativo a la eficacia, eficiencia y ética profesional. La materialización de esta triada no debe sin embargo simplificarse. Para que la eficacia y la eficiencia se traduzca en un objetivo deseable y alcanzable de profesionalización requiere enfocarse en dos ejes fundamentales: 1ero) en la incorporación y fortalecimiento del capital humano adecuado, y 2do.) en la sinergia coproductora entre sociedad civil y la institución que la sirve. Ambos factores están absolutamente imbricados y se determinan entre ellos como sugerimos en el siguiente gráfico.

Como se desprende del gráfico, son varios los vectores que potencializan las posibilidades de abordar esos retos. Ante ellos, resalta la escasez de prácticas evaluativas de procesos, con una orientación basada en evidencia, y más aún, las dificultades que supone documentar componentes o productos que resultan más de la mezcla de dinámicas formales e informales imprevistas que de intervenciones muy programadas. Estos contenidos de un nuevo paradigma de políticas interpelan las motivaciones y los incentivos de la clase política para encaminar las reformas, al menos en la forma en que estas se han definido y promovido hasta ahora. Hasta el momento, la clase política, gubernamental,

burocrática ha festinado cambios sistémicos para dar respuestas cooptadas a la presión social por cambios. También ha instrumentalizado los propósitos de las políticas de seguridad como medio para ganar capital político, en lugar de entenderlas como la opción instrumental que genera el mayor retorno social (Vergara) en la cadena de valores de bienestar social.

## LA EDUCACIÓN TRANSFORMATIVA

La propuesta graficada contiene los potenciadores de un capital humano capaz de generar empatía, pensamiento crítico y adaptabilidad, todos estos componentes de un ejercicio policial moderno y democrático. Así, la policía que queremos valora la formación académico-práctica como un recurso de eficiencia y de movilidad profesional. En esta línea propositiva, la formación aplicada a la carrera policial se beneficiaría del intercambio de visiones y experiencias con estudiantes y profesionales de otras disciplinas científicas en los ámbitos de la justicia, la sociología, el trabajo social, la psicología. Asimismo, los espacios estructurados de formación académica tradicional pueden convertirse en un foro de aprendizaje que aliente propósitos más integrativos e inclusivos.

El compromiso gubernamental con la profesionalización policial necesita expresarse en la inversión en recursos de

<sup>10</sup> David Bayley, (1994), *Police for the Future*, New York: Oxford University Press

infraestructura, de personal docente, de tiempo reservado a la formación del capital humano que implementa las políticas de prevención y control del crimen y que crea confianza en la provisión de seguridad. El énfasis de estos requisitos de formación debería además reflejarse como una pirámide invertida, donde los agentes policiales que están más en contacto con el público estén especialmente capacitados para proteger los derechos humanos y constitucionales de los individuos, entender los contextos sociales y culturales con los que trabajan e interactuar con las diferentes subculturas que intersectan su accionar policial.

## CONCLUSIONES

Para que las políticas públicas de seguridad sean potencialmente efectivas, requieren operar en contextos institucionales proclives a cambios. Es fundamental que las prácticas discursivas relativas a la introyección de normas, principios éticos y valores se exprese a todos los niveles del accionar policial y judicial. También es crítico que ellas se reflejen en los parámetros doctrinales institucionales de la seguridad y la justicia criminal.

La implementación de las políticas de seguridad apunta hacia un propósito básico: coadyuvar al mejoramiento del clima de seguridad y el bienestar social del pueblo dominicano. Este propósito involucra acciones orientadas a prevenir situaciones de riesgo o crisis, y en la medida de lo posible a eliminar los factores que promueven inseguridad.

El rol de la policía como instrumento coadyuvante consiste en primer lugar en contribuir, junto a otros actores, a identificar factores de inseguridad y disparadores de crisis (violencia doméstica, violencia inter-grupal, delincuencia local) especialmente en los ámbitos locales donde operan.

En segundo lugar, a intervenir en los escenarios de riesgo de manera preventiva y coercitiva, a través de un accionar policial situacional que entiende los factores culturales y sociales que precipitan la inseguridad.

Dicho esto, para que este accionar policial opere óptimamente, debe orientarse hacia una relación funcional con las localidades y poblaciones a las que sirve, es esta orientación que le da direccionalidad al trabajo policial.

Para que exista una relación proporcional costos-beneficios para la institución policial en el marco de estos escenarios operativos, tanto la delegación de funciones, como el monitoreo y la evaluación del accionar policial son funciones gerenciales no negociables. Aun bajo una estructura centralizada como lo es la Policía Nacional Dominicana, es posible y necesario descentralizar funciones para potenciar el liderazgo, la capacidad de gestión y la efectividad a todos los niveles.

Finalmente, para que esta delegación de funciones sea viable, el cuerpo policial demanda de un personal formado, sensibilizado y empático en las tareas policiales. Sus miembros/as deberán tener muy claro que su propósito es prevenir el delito, y que para ello deberán ir conociendo las condiciones y necesidades sociales del territorio donde efectúan el patrullaje; requerirán poseer las capacidades y habilidades para identificar potenciales factores de inseguridad e intervenir a tiempo; interpretar los códigos de relacionamiento de los residentes de las comunidades en las que operaran y manejar protocolos claros de intervención en situaciones de riesgo. Sobre todo necesitarán observar, y conocer de primera mano los requerimientos, dificultades y limitaciones del ciudadano de calle, a fin de entender qué acciones deben ser sujeto de seguimiento y cuáles por el contrario resultan no solo redundante sino contraproducentes.





ACERCA DE LA AUTORA

**Lilan Bobea**

Doctora en Sociología por la Universidad de Utrecht y profesora en la Universidad de Bentley (Massachusetts). Es miembro del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre mercenarios y compañías privadas de seguridad y se desempeña como directora académica de la Plataforma Centroamérica-Caribe para la Seguridad Ciudadana: Cooperación para la Paz (Co-Paz).

PIE DE IMPRENTA

**Fundación Friedrich Ebert**

Edificio Plaza JR, Piso 8 Av. Tiradentes  
esq. Roberto Pastoriza Santo Domingo  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

**Responsable**

Yesko Quiroga  
Director FES  
República Dominicana  
Tel. 809-221-8261

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

# LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA A NIVEL NACIONAL:

Aprendizajes y Retos para República Dominicana



Desarrollar e implementar efectivamente estrategias nacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana sustentables ha devenido en uno de los desafíos más acuciantes que enfrentan gobiernos y sociedades.



Por un lado, la viabilidad de estas estrategias descansa en la factibilidad de ejecutar reformas institucionales, especialmente en el sector de la justicia criminal, las cuales en la mayoría de los casos de la región no resisten más postergación



Por otro lado, sea que se trate de modelos diseñados desde “arriba hacia abajo” (top-bottom), o generados a partir de micro-experiencias locales (bottom-to-up), un reto fundamental se centra en el requisito de lograr consensos sociales y políticos.